

Mendel Verlag

Schriftenreihe
des Europäischen Forums
für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 16

**Kontrollen des
Europäischen Amtes
für Betrugsbekämpfung (OLAF)
in Italien**

von

Verena Weber

Mendel Verlag

D 6

Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang
Zweiter Berichterstatter:	Priv.-Doz. Dr.iur. Stefan Ulrich Pieper
Dekan:	Prof. Dr. Bodo Pieroth

Datum der mündlichen Prüfung: 02.12.2003

Mendel Verlag OHG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49-2302-202930

Fax +49-2302-2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet mendel-verlag.de

ISBN 3-930670-85-2

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

Herausgeber: Prof. Dr. Reginhard Henke (Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e. V.), Münster

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2002/2003 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sind bis Januar 2003 berücksichtigt worden.

Mein Dank gilt insbesondere meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Hans-Michael Wolffgang*, der die Erstellung der Arbeit mit wertvollen Anregungen und viel Interesse gefördert hat. Ebenfalls bedanke ich mich bei Herrn Privatdozent Dr. *Stefan Ulrich Pieper* für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Ergebnisse dieser Arbeit resultieren aus Erkenntnissen, die ich während eines Forschungsaufenthalts in Trento und Rom gewonnen habe. Diese Ergebnisse sind mit Unterstützung eines „DAAD Doktorandenstipendiums im Rahmen des gemeinsamen Hochschulsonderprogramms III von Bund und Ländern“ entstanden.

Weiterhin danke ich Maggiore Dott. *Piero Calabrese*, Ufficio Antifrode e Cooperazione Internazionale, Comando Generale della Guardia di Finanza, Dott. *Maurizio Montemagno*, Dipartimento Dogane, Ufficio Antifrode, Sviluppo e Coordinamento Operativo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, und Tenente Dott. *Marco Uguzzoni*, Comando Carabinieri Politiche Agricole, Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, für die zahlreichen Gespräche und das mir während meines Aufenthalts in Rom zur Verfügung gestellte Informationsmaterial.

Darüber hinaus bedanke ich mich bei meiner Schwester *Michaela Weber* und meinen Freundinnen und Studienkolleginnen *Nathalie Harsen*, *Gerswid Altenhoff* und *Jutta Löwe* für ihre konstruktiven Anregungen und ihre Diskussionsbereitschaft.

Außerdem möchte ich meinem Freund *Matthias Merz* für seine Unterstützung sowie für die Durchsicht des Manuskripts danken.

Schließlich bedanke ich mich ganz herzlich bei meiner Mutter *Lidia Weber*. Durch ihre persönliche Unterstützung war es mir möglich, diese Arbeit zu erstellen.

Münster, 31.12.2003

Verena Weber

Inhaltsübersicht

Seite

Vorwort	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII
Literaturverzeichnis	XXIX

Einleitung	1
-------------------------	----------

1. Teil: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.....	5
--	----------

A. Finanzielle Interessen der Gemeinschaft	7
B. Die Betrugsproblematik.....	29
C. Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung	41

2. Teil: Kontrollen durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	71
---	-----------

A. Das europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).....	73
B. Kontrollen des OLAF nach der Kontroll- bzw. OLAF-Verordnung	89
C. Kontrollen des OLAF aufgrund von sektorbezogenen Vorschriften	121

3. Teil: Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in Italien	125
---	------------

A. Einführung in das italienische Rechtssystem	127
B. Gemeinschaftsrechtliche Betrugsbekämpfung innerhalb des italienischen Verwaltungsrechts	147

4. Teil: Befugnisse des OLAF bei Kontrollen in Italien	165
A. Kontrollbefugnisse	167
B. Sicherungsrechte, Art. 7 Abs. 2 Verordnung Nr. 2185/96	201
C. Zwangsmaßnahmen, Art. 9 Unterabsatz 1 Verordnung Nr. 2185/96	205
D. Erstellung der Kontrollberichte, Art. 9 VO Nr. 1073/99 bzw. Art. 8 VO Nr. 2185/96	211
5. Teil: Grenzen der Befugnisse	219
A. Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten	221
B. Wahrung der Grundrechte	269
C. Schutz der Informationen	279
D. Parallel verlaufende Strafverfahren	287
6. Teil: Das italienische Sanktionssystem	293
A. Verwaltungsrechtliche Sanktionen im Bereich der Betrugsbekämpfung in Italien	295
B. Strafrechtliche Maßnahmen im Bereich der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung	299
7. Teil: Schlussbetrachtung	309

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII
Literaturverzeichnis	XXIX

Einleitung	1
-------------------------	----------

1. Teil: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.....	5
--	----------

A. Finanzielle Interessen der Gemeinschaft	7
I. Gemeinschaftshaushalt.....	8
1. Einnahmen.....	9
a. Eigenmittel	10
aa. Traditionelle Eigenmittel.....	12
(1) Agrarabschöpfungen/Agrarzölle	12
(2) Zuckerabgaben	13
(3) Zölle.....	14
bb. Mehrwertsteuereigenmittel.....	15
cc. Bruttosozialprodukteigenmittel	16
b. Sonstige Einnahmen.....	17
2. Ausgaben.....	18
a. Agrarausgaben.....	19
b. Strukturmaßnahmen	21
aa. EAGFL, Abteilung Ausrichtung.....	22
bb. Der Europäische Sozialfonds (ESF).....	23
cc. Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung, EFRE.....	23
dd. Neuere Fonds.....	24
(1) Das FIAF (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei)	24
(2) Der Kohäsionsfonds	25
c. Interne Politiken	25
d. Externe Politiken	26

e.	Verwaltungsausgaben	27
II.	Umfang der Einnahmen und Ausgaben.....	27
B.	Die Betrugsproblematik.....	29
I.	Betrugsbegriff.....	29
II.	Erscheinungsformen.....	33
1.	Verursacher.....	33
2.	Betroffene Bereiche.....	34
III.	Ursachen.....	37
1.	Vollzug der Gemeinschaftsfinanzen.....	37
2.	Materielle Regelungen	38
3.	Mangelnde Sanktionierung	38
IV.	Umfang der Schäden	39
C.	Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung	41
I.	Öffentlich-rechtliche Maßnahmen	42
1.	Kontrollen.....	43
a.	Finanzkontrolle	43
aa.	Interne Finanzkontrolle	43
bb.	Externe Finanzkontrolle	45
cc.	Politische Finanzkontrolle.....	46
b.	Verwaltungsrechtliche Kontrollen.....	47
aa.	Kontrollen durch die Mitgliedstaaten.....	48
bb.	Kontrollen durch die Gemeinschaftsbehörden	50
(1)	Kontrollen bei Behörden der Mitgliedstaaten	50
(a)	Eigenmittel	51
(b)	Agrarbereich	52
(c)	Strukturfonds	54
(2)	Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten.....	56
2.	Sanktionen.....	56
a.	Der Sanktionsbegriff	57
b.	Betroffene.....	58
aa.	Gemeinschaftsbedienstete	58
bb.	Mitgliedstaaten	59
cc.	Wirtschaftsbeteiligte	60
(1)	Sektoriell.....	61
(2)	Horizontal	62
II.	Strafrechtliche Maßnahmen	63
1.	Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen und die Zusatzprotokolle.....	65
a.	Vorgaben des Übereinkommens.....	65

b.	Die Zusatzprotokolle	66
aa.	Das Erste Protokoll.....	66
bb.	Das Zweite Protokoll vom 19.06.1997.....	66
2.	Corpus Juris.....	67
III.	Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichen und strafrechtlichen Maßnahmen	69

2. Teil: Kontrollen durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)71

A.	Das europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).....	73
I.	UCLAF.....	73
II.	OLAF	74
1.	Rechtsgrundlagen für die Gründung des OLAF	75
a.	Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99.....	76
b.	Errichtungsbeschluss der Kommission	76
c.	Interinstitutionelle Vereinbarung.....	77
d.	Umsetzungsbeschlüsse	77
2.	Rechtmäßigkeit der Errichtung des OLAF	78
a.	Rechtmäßigkeit der Errichtung ohne spezifische Kompetenzzuweisung im Primärrecht	78
aa.	Rechtfertigung für die Verselbständigung.....	78
bb.	Kompetenzgrundlage.....	79
cc.	Zuständigkeitsordnung der Gemeinschaftsorgane	79
dd.	Keine Beeinträchtigung des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems	80
b.	Wirksamkeit des Errichtungsbeschlusses.....	80
3.	Organisation	82
4.	Aufgaben	83
a.	Externe Betrugsbekämpfung.....	84
b.	Interne Betrugsbekämpfung.....	85
5.	Überwachungsausschuss	86
6.	Tätigkeiten.....	86
B.	Kontrollen des OLAF nach der Kontroll- bzw. OLAF- Verordnung	89
I.	Verhältnis der Verordnung Nr. 2185/96 zur Verordnung Nr. 1073/99.....	89
II.	Einleitung der Kontrollen.....	90
III.	Anwendungsbereich	91

1.	Sachlicher Anwendungsbereich	91
a.	Einnahmen.....	92
b.	Ausgaben.....	93
2.	Rechtsnatur der Kontrollen	93
3.	Bestimmung der Rechtsnatur der Kontrollen nach Europarecht oder nationalem Recht	96
4.	Voraussetzung für die Kontrollen.....	97
a.	Die Kontrollvoraussetzungen nach Art. 2 Verordnung Nr. 2185/96.....	97
b.	Die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten.....	98
c.	Persönlicher Anwendungsbereich	98
d.	Einleitung des Kontrollverfahrens	99
e.	Kooperationspflicht des OLAF	99
f.	Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen	101
IV.	Verhältnis zu sektoriellen Verordnungen	101
V.	Grundsatz der Komplementarität	102
VI.	Besonderheit der Kontrollverordnung.....	103
VII.	Anwendbarkeit von nationalem Recht oder Europarecht nach der Verordnung	104
1.	Vollzug des Gemeinschaftsrechts.....	105
2.	Anwendbarkeit nach der Kontrollverordnung	106
VIII.	Durchführung der Kontrollen.....	109
1.	Formelle Erfordernisse.....	109
2.	Kontrollbefugnisse	109
a.	Betretungsrecht	110
b.	Durchsuchungsrecht	110
c.	Zugang zu Informationen.....	111
d.	Materielle Kontrollmittel	112
e.	Mindeststandard bei den Kontrollbefugnissen.....	112
3.	Mitwirkungspflichten der Wirtschaftsbeteiligten.....	113
4.	Sicherungsmaßnahmen und Zwangsbefugnisse.....	114
a.	Sicherungsmaßnahmen	114
b.	Zwangsbefugnisse	114
5.	Untersuchungsberichte	115
6.	Einschränkung der Befugnisse/Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten.....	116
a.	Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	116
b.	Schutz der Informationen	117
aa.	Berufsgeheimnis	117
bb.	Amtsgeheimnis	118
cc.	Schutz personenbezogener Daten.....	118

C.	Kontrollen des OLAF aufgrund von sektorbezogenen Vorschriften	121
I.	Kontrollen nach der Verordnung Nr. 515/97	121
II.	Kontrollen im Bereich der Eigenmittel	121
III.	Kontrollen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik	122
IV.	Kontrollen bei den Strukturfonds	123
3. Teil:	Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in Italien	125
A.	Einführung in das italienische Rechtssystem	127
I.	Die Verfassung und ihre Grundprinzipien	127
II.	Die Regionen, Provinzen und Gemeinden	128
III.	Das italienische Verwaltungsrecht	134
	1. Struktur der Verwaltungsorgane	135
	2. Prinzipien des Verwaltungsrechts	137
IV.	Die Rechtsquellen	138
	1. Primäre Rechtsquellen	138
	2. Die einheitlichen Texte (testi unici)	141
	a. Anerkennende einheitliche Texte (testi unici ricognitivi)	141
	b. Einheitliche Texte als Quellen (testi unici fonte)	141
	3. Die sekundären Rechtsquellen im Allgemeinen	141
V.	Rechtsschutz im Verwaltungsrecht	142
	1. Außergerichtlicher Rechtsschutz	142
	2. Gerichtlicher Rechtsschutz	143
	a. Ordentliche Richter	143
	b. Verwaltungsrichter	144
	c. Instanzenzug	145
	aa. ordentlicher Richter	145
	bb. Verwaltungsrichter	146
B.	Gemeinschaftsrechtliche Betrugsbekämpfung innerhalb des italienischen Verwaltungsrechts	147
I.	Nationale Entwicklungen zur Bekämpfung von gemeinschaftlichen Betrügereien	147
II.	Neuerungen durch Art. 30 des Gesetzes Nr. 526 vom 21. Dezember 1999	149
III.	Zuständige Behörden	151
	1. Zollbereich – Das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen	151

a.	Guardia di Finanza	151
aa.	Militärcorps	152
bb.	Institutionelle Aufgaben	152
(1)	Ursprüngliche Aufgabenbereiche	153
(2)	Nationalrechtliche Aufgaben	153
(3)	Gemeinschaftsrechtliche Aufgaben	154
cc.	Rechte und Pflichten des Corps der Guardia di Finanza	154
(1)	Steuerpolizei – polizia tributaria	154
(2)	Polizia giudiziaria	155
(3)	Abgrenzung	156
dd.	Struktur der Guardia di Finanza	157
b.	Dogana – die Zollbehörde	158
2.	EAGFL, Abteilungen Ausrichtung und Garantie, und FIAF – das Land- und Forstwirtschaftsministerium	158
a.	Comando Carabinieri Politiche Agricole	158
b.	Ispettorato Centrale Repressione Frodi	159
c.	Corpo Forestale	160
d.	Abteilung Fischerei	160
e.	AGEA	160
f.	Agecontrol S.p.A.	161
3.	Der Europäische Sozialfonds – Das Arbeitsministerium	161
4.	Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung – das Wirtschafts- und Finanzministerium	162
IV.	Innerstaatliche Koordinierung der nationalen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften	162

4. Teil: Befugnisse des OLAF bei Kontrollen in Italien165

A.	Kontrollbefugnisse	167
I.	Europarechtliche Vorgaben der Verordnungen	167
II.	Kontrollbefugnisse im italienischen Recht	167
1.	Horizontale Kontrollbefugnisse der Guardia di Finanza nach Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 in Verbindung mit Art. 63 des D.P.R. Nr. 600/1973 und Art. 51 f. des D.P.R. Nr. 633/1972	168
a.	Untersuchungskompetenzen zur Feststellung der ordnungsgemäßen Entrichtung der Mehrwertsteuer und Einkommenssteuer	168
aa.	Vorherige Ankündigung	169

bb.	Betretungsrecht.....	169
	(1) Handelsaktivitäten nach Art. 4 des D.P.R. Nr. 633/72 und Art. 51 des T.U. der Einkommenssteuer	171
	(2) Landwirtschaftliche Aktivitäten	171
	(3) Künstlerische und berufliche Aktivitäten	172
cc.	Durchsuchungsrecht	173
dd.	Anspruch auf Erteilung von Auskünften	174
ee.	Anspruch auf Vorlage von Unterlagen	175
ff.	Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen	177
gg.	Entnahme von Stichproben.....	177
hh.	Anspruch auf Hilfestellung bei Geräten zur Datenverarbeitung	178
ii.	Materielle Kontrollmittel.....	178
jj.	Vorladung und Befragung bei den Ämtern selbst	178
kk.	Recht auf Erhalt von Daten von Banken oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften.....	179
b.	Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht.....	180
2.	Kontrollbefugnisse im italienischen Zollrecht	181
a.	Anwendbares Recht	181
	aa. Prüfungsmaßnahmen der Kontrolleure im Rahmen des Art. 78 ZK	184
	bb. Prüfungsmaßnahmen der Kontrolleure im Rahmen des Art. 183 ZK	185
	cc. Prüfungsmaßnahmen der Kontrolleure im Rahmen der Art. 68, 69 ZK	185
b.	Grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen der Zollbehörde und der Guardia di Finanza	186
	aa. Zuständigkeiten des Dipartimento delle Dogane	186
	bb. Zuständigkeiten der Guardia di Finanza	187
	(1) Aktivitäten innerhalb des lokalen Zollbereichs	187
	(2) Aktivitäten außerhalb des lokalen Zollbereichs	188
c.	Durchführung von Kontrollen vor Ort	189
	aa. Betreten.....	189
	bb. Durchsuchen	190
	cc. Anspruch auf Erteilung von Auskünften	191

dd.	Anspruch auf Vorlage von Unterlagen	191
ee.	Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen	191
ff.	Entnahme von Stichproben.....	192
d.	Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht.....	192
3.	Kontrollbefugnisse im Agrarbereich, EAGFL	192
a.	Durchführung der Kontrollen.....	193
aa.	Betretungsrecht.....	193
bb.	Durchsuchungsrecht	193
cc.	Anspruch auf Erteilung von Auskünften	194
dd.	Anspruch auf Vorlage von Unterlagen	194
ee.	Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen	195
ff.	Entnahme von Stichproben.....	195
gg.	Überprüfungen von Erzeugnissen und Erhebungen technischer Art	195
hh.	Kontrollen bei anderen Personen als den Wirtschaftsbeteiligten selbst.....	196
b.	Kompetenzen der jeweiligen Behörden	196
c.	Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht.....	197
4.	Kontrollbefugnisse im Strukturbereich außer dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung.....	197
a.	Durchführung der Kontrollen.....	197
b.	Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht.....	198
III.	Ergebnis.....	199
B.	Sicherungsrechte, Art. 7 Abs. 2 Verordnung Nr. 2185/96.....	201
I.	Vorgaben der Verordnung Nr. 2185/96.....	201
II.	Italienisches Recht.....	201
1.	Steuerrecht.....	201
2.	Zollrecht	202
3.	Agrarrecht.....	203
4.	Strukturbereich	203
5.	Beschlagnahme im strafrechtlichen Bereich.....	204
III.	Ergebnis.....	204
C.	Zwangsmaßnahmen, Art. 9 Unterabsatz 1 Verordnung Nr. 2185/96.....	205
I.	Europarechtliche Vorgaben in der Verordnung	205

II.	Italienisches Recht.....	205
1.	Vorhandene Maßnahmen.....	205
a.	Zwangsmaßnahmen im Steuerrecht nach dem Gesetz Nr. 526/99 i. V. m. D.P.R. Nr. 633/72 und D.P.R. Nr. 600/73.....	205
b.	Zollrecht	206
c.	Agrarrecht.....	207
d.	Strukturfonds	207
e.	Strafrechtliche Zwangsmaßnahmen	208
2.	Verpflichtung zum Erlass der notwendigen Maßnahmen	208
3.	Bedeutung für die Tätigkeit des OLAF.....	209
D.	Erstellung der Kontrollberichte, Art. 9 VO Nr. 1073/99 bzw. Art. 8 VO Nr. 2185/96	211
I.	Europarechtliche Vorgaben	211
II.	Italienisches Recht.....	211
1.	Steuerrechtliche und zollrechtliche Untersuchungsberichte	212
2.	Untersuchungsberichte im Agrarrecht.....	215
3.	Untersuchungsberichte bei den Strukturfonds	215
4.	Untersuchungsberichte bei einem Vorgehen als polizia giudiziaria.....	216
III.	Zulässigkeit der Berichte im Gerichts- oder Verwaltungsverfahren	216
5. Teil:	Grenzen der Befugnisse.....	219
A.	Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten.....	221
I.	Verfahrensrechte im Gemeinschaftsrecht.....	221
1.	Primärrecht.....	221
a.	Entscheidung, Empfehlung, Stellungnahme gem. Art. 249 Abs. 4, 5 EG	222
b.	Primärrechtliche Verfahrensvorschriften	223
aa.	Begründung und Bezugnahme	223
bb.	Veröffentlichung und Bekanntgabe	224
cc.	Allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten.....	224
dd.	Datenschutz	226
ee.	Geheimhaltungspflicht (Gegenstand, Verletzung, Zulässigkeit der Preisgabe)	227
2.	Sekundärrecht.....	228
3.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	228

a.	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	230
b.	Grundsatz des Vertrauensschutzes	231
c.	Grundsatz der Rechtssicherheit.....	231
d.	Faires Verwaltungsverfahren.....	232
e.	Anspruch auf rechtliches Gehör.....	232
f.	Recht auf Akteneinsicht	233
g.	Recht zur Verweigerung von Auskünften	235
aa.	Schutz der Anwaltskorrespondenz	235
bb.	Auskunftsverweigerung zum Schutz vor Selbstbeziehung.....	236
h.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	237
i.	Gleichheitssatz	238
j.	Ermessensausübung	240
4.	Folgen von Verstößen gegen europäisches Verfahrensrecht.....	240
II.	Verfahrensrechte im italienischen Recht.....	241
1.	Verfahrensrechte nach dem Gesetz Nr. 241/1990	242
a.	Aufbau des Gesetzes	242
b.	Pflicht zur Mitteilung über den Beginn des Verwaltungsverfahrens	243
c.	Verantwortlicher des Verwaltungsverfahrens.....	245
d.	Begründungspflicht	245
e.	Akteneinsichtsrecht	246
aa.	Grundprinzipien.....	247
(1)	Transparenz	247
(2)	Unparteilichkeit	247
(3)	Bezug zu den verfassungsrechtlich garantierten Prinzipien	247
bb.	Inhalt des Akteneinsichtsrechts	248
(1)	Inhaber des Akteneinsichtsrechts	248
(2)	Gegenstand des Akteneinsichtsrechts.....	249
(3)	Behörden.....	249
(4)	Grenzen des Akteneinsichtsrechts	249
f.	Recht, schriftliche Erinnerungen und Dokumente zu präsentieren	250
g.	Verhältnis zum Europarecht	251
2.	Verfahrensrechte im allgemeinen Steuerrecht und im Zollrecht nach dem „Statuto dei diritti del contribuente“	252
a.	Normstruktur	254
b.	Einzelne Verfahrensrechte im „Statuto del contribuente“	254

aa.	Kein Erlass von Sanktionen bei unklarer Rechtslage und bei rein formalen Fehlern nach Art. 10 Abs. 2 und 3 „Statuto del contribuente“	254
bb.	Das Recht der Anfrage oder Recht auf verbindliche Steuerauskunft nach Art. 11 „Statuto del contribuente“	255
cc.	Vorherige Unterrichtung	255
dd.	Kontrollen bei den Steuerämtern selbst – leichter Eingriff	256
ee.	Zeitliche Begrenzung der Kontrollen	256
ff.	Recht auf Unterrichtung über die Gründe und den Gegenstand der Kontrollen	257
gg.	Recht auf Durchführung der Kontrollen bei der Behörde oder bei einem Rechtsbeistand	259
hh.	Recht auf Aufführungen der Beobachtungen im Abschlussprotokoll	260
ii.	Keine Verwendbarkeit der Unterlagen, wenn der Steuerpflichtige die Auskunft verweigert	260
jj.	Garant des Steuerpflichtigen	261
kk.	Weitere Informationsmitteilung innerhalb von 60 Tagen	261
ll.	Anhörungsrecht	262
mm.	Recht auf Kopie des Abschlussprotokolls	262
nn.	Recht auf anwaltliche Vertretung	262
oo.	Informationsrecht	262
c.	Verhältnis zum Europarecht	263
3.	Verfahrensrechte bei den sektorbezogenen Kontrollen	264
a.	Zollrecht	264
b.	Agrarrecht – Verhältnis zum Europarecht	264
c.	Strukturfonds außer EAGFL, Ausrichtung – Verhältnis zum Europarecht	265
4.	Allgemeine Verfahrensgrundsätze	265
a.	Ermessen	266
b.	Verfassungsrechtlich festgelegte wesentliche Verwaltungsprinzipien	266
aa.	Legalitätsprinzip	267
bb.	Buon andamento	267
cc.	Prinzip der Unparteilichkeit	267
dd.	Prinzip des vernünftigen Verwaltungshandelns	268
c.	Verhältnis zum Europarecht	268

B.	Wahrung der Grundrechte.....	269
I.	Europarecht	269
1.	Recht auf Privatsphäre	270
2.	Schutz der Wohnung	271
3.	Allgemeine Handlungsfreiheit	271
4.	Berufsfreiheit.....	271
5.	Eigentumsrecht.....	272
II.	Grundrechte im italienischen Recht	272
1.	Persönliche Freiheit.....	272
a.	Tatbestandsmerkmale	272
b.	Schranken für die persönliche Freiheit	273
2.	Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung.....	274
3.	Freiheit und Geheimnis der Korrespondenz	275
4.	Berufsfreiheit.....	275
5.	Garantien für einen gerichtlichen Rechtsschutz.....	276
III.	Verhältnis/Anwendbarkeit zwischen Europarecht und italienischem Recht	276
C.	Schutz der Informationen.....	279
I.	Europarechtliche Vorgaben	279
1.	Kontrollverordnung	279
2.	Zollkodex	280
II.	Italienisches Recht.....	280
1.	Der Schutz personenbezogener Daten	280
2.	Das Amtsgeheimnis.....	281
3.	Das Bankgeheimnis.....	282
a.	Strafverfahrensrechtliche Maßnahmen zur Wahrung des Bankgeheimnisses.....	284
b.	Entwicklung der gesetzlichen Regelungen über das Bankgeheimnis im Bereich des Steuerrechts	284
4.	Das Berufsgeheimnis	285
III.	Verhältnis zum Europarecht	285
1.	Amtsgeheimnis.....	286
2.	Bankgeheimnis	286
3.	Berufsgeheimnis.....	286
4.	Datenschutz	286
D.	Parallel verlaufende Strafverfahren	287
I.	Europarecht	287
1.	Möglichkeit von parallelen Strafverfahren nach Art. 280 EG.....	287

2.	Möglichkeit von parallelen Strafverfahren nach den Verordnungen Nr. 2185/96 bzw. Nr. 1073/99	287
II.	Italienisches Recht.....	289
III.	Konsequenzen für OLAF	291
6. Teil:	Das italienische Sanktionssystem	293
A.	Verwaltungsrechtliche Sanktionen im Bereich der Betrugsbekämpfung in Italien	295
I.	Einnahmen.....	295
II.	Ausgaben.....	296
B.	Strafrechtliche Maßnahmen im Bereich der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung	299
I.	Die Entwicklung der Rechtsnormen	299
II.	Verhältnis zwischen Art. 640 bis c.p. und Art. 2 Gesetz Nr. 898/86.....	301
III.	Die einzelnen Straftatbestände	302
1.	Der schwere Betrug beim Bezug von öffentlichen Mitteln, Art. 640 bis c.p.	302
2.	Der so genannte „gemeinschaftliche Betrug“, Art. 2 des Gesetzes 23.12.1986, Nr. 898.....	304
3.	Die Unterschlagung/Veruntreuung zu Lasten des Staates, Art. 316 bis c.p.	304
a.	Abgrenzung zum schweren Betrug nach Art. 640 bis c.p.	305
b.	Tatbestand des Delikts.....	305
IV.	Ergebnis.....	306
7. Teil:	Schlussbetrachtung.....	309

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht, Auffassung
aaO	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AGEA	Agenzia per le erogazioni in agricoltura
Agecontrol	Agenzia per i controlli e le azioni comunitarie nel quadro del regime di aiuto all'olio di oliva
AIMA	Azienda autonoma per gli interventi sul mercato agricolo
amm.	amministrativo
amtl.	amtlich
Anh.	Anhang
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
bearb.	bearbeitet
Bearb.	Bearbeitung
BVerfGE	Amtl. Slg. der Entscheidungen des BVerfG
bzw.	beziehungsweise
Cass.	Corte di Cassazione
Cass.SS.UU	Cassazione Sezioni Unite
c.c.	Codice Civile
CCTNCA	Comando Carabinieri Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari
civ.	civile
comm.trib.cent.	Commissione tributaria centrale
Cons.	Consiglio
Cons.giust.amm.	Consiglio di Giustizia amministrativa
Cons. St.	Consiglio di Stato
Cort. Gius.	Corte di Giustizia
Corte cost.	Corte Costituzionale

Cost.	Costituzione/Costituzionale
CP	Cassazione Penale
c.p.	Codice Penale
c.p.m.p.	Codice penale del militare di pace
c.p.p.	Codice di procedura penale
d.	di
ders.	derselbe
d.i.	decreto interministeriale
dir.amm.	diritto amministrativo
Dir. Proc. Amm.	Diritto del procedimento amministrativo
Diss.	Dissertation
D.L.	Decreto Legge
d. lg.	decreto legge
D. Lgs.	decreto legislativo
d.m.	Decreto ministeriale
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
D.P.R.	Decreto del presidente della repubblica
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EAG /EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFA	Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V.
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft(-en)/Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Amsterdam
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Maastricht
EM-B	Eigenmittelbeschluss
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention

ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union/Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Amsterdam
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGHE	Amtl. Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
EuGRZ	Europäische Grundrechte – Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurBSt	Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Maastricht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende, für
ff.	folgende
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G	Gesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
Giorn.dir.amm.	Giornale di diritto amministrativo
Giur.amm.sic.	Giurisdizione amministrativa siciliana
Giur.cost.	Giurisdizione costituzionale
GS	Gedenkschrift
G/T/E	von der Groeben / Thiesing / Ehlermann
HHKA	Haushaltskontrollausschuss
HO-EG	Haushaltsordnung des Rates der EG
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben

ICRF	Ispettorato centrale repressione frodi
i. d. F.	in der Fassung
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S. des (von)	im Sinne des (von)
It.	italiano
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Sammlung
JURA	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KAS	Konrad- Adenauer- Stiftung
Komm.	Kommentar
krit.	kritisch
Lehrb.	Lehrbuch
lit.	Buchstabe
Lit.	Literatur
MRK	Menschenrechtskonvention
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n.	numero
N.A.C.	Nucleo antifrode carabinieri
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nov.dig.it.	Novissimo digesto italiano
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitung für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.	oben
OLAF	Office Européen de la lutte antifraude
P.A.	pubblica amministrazione
Pen.	Penale
r.d.	regio decreto
Rdn., Rn., Rn	Randnummer(n)

Reg.	Regione/regionale
Richtl.	Richtlinie
Riv.	Rivista
Riv.dir.amm.	Rivista di diritto amministrativo
Riv.dir.proc.pen.,	Rivista di diritto e procedura penale
Riv.it.dir.proc.pen.	Rivista italiana di diritto e procedura penale
Riv.pen. dell'economia	Rivista penale dell'economia
Riv. trim. Dir. Pen.	Rivista trimestrale di diritto penale
Riv.trim.dir.pen.economia	Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia
Riv.trim.dir.pubbl.	Rivista trimestrale di diritto pubblico
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RPE	rivista di diritto penale
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite
Sez.	sezione
Slg.	Sammlung
s. o.	siehe oben
StuW	Steuer und Wirtschaft
s. u.	siehe unten
TAR	Tribunale amministrativo regionale
TU	Technische Universität
T.U.	Testo Unico
T.U.L.D.	Testo unico delle disposizioni in materia doganale
T.U.L.P.S.	Testo unico delle leggi per la pubblica sicurezza
UCLAF	Unité de coordination de la lutte antifraude
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	vom, von
Verb.	Verbunden/-e
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume

Vorb.	Vorbemerkung
vorl.	Vorliegend
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZK	Zollkodex der Gemeinschaften
ZK-DVO	Durchführungsverordnung zum Zollkodex
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Literaturverzeichnis

- Alberti, Piergiorgio; Bassani, Mario; Belloli, M.*, Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti: (legge 7 agosto 1990, n. 241 e regolamenti di attuazione), Milano, 1995
- Allegretti, Umberto*, L'imparzialità amministrativa, Padova, 1965, S. 1 ff.
- Allkemper, Ludwig*, Betrugsbekämpfung bei EG-Agrarsubventionen, in: RIW 1992, S. 121-128
- Altmeier, Peter; Friedmann, Bernhardin; Schüler, Jürgen; Theato, Diemut R.*, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) St. Augustin, 1996 (zit.: Bearbeiter, in: KAS, S.)
- Amato, Giuliano*, Commento all'art. 14 cost., in: Commentario della Costituzione, a cura di Giuseppe Branca. S. 54 ff.
- Amato, Giuliano/ Barbera, Augusto*, Manuale di diritto pubblico, 4. Auflage, Bologna, 1994
- Andreani, Antonio*, Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, Padova, 1979
- Antolisei, Francesco*, Manuale di diritto penale: parte speciale, 10. Auflage, a cura di Luigi Conti, Milano, 1991-1992
- Anzon, Adele*, I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto, Torino, 2002
- Arnold, Rainer*, Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts in der EG, in: Schwarze, Jürgen/Starck, Christian (Hrsg.), Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts in der EG, EuR 1995, Beiheft 1, S. 7-33
- Bachelet, Vittorio*, Il corpo della Guardia di Finanza nel sistema della Pubblica Amministrazione, in: Riv. della Guardia di Finanza, Nr. 6/1976, S. 132
- Barile, Paolo*, Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione, in: Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei, IV, Padova, 1958, S. 28 ff.
- Basile, S.; Volterra, Sara; De Siervo, Ugo*, Scelte della Costituente e cultura giuridica, I, Costituzione italiana e modelli stranieri, a cura di Ugo De Siervo, Bologna, 1980
- Bast, Joachim*, Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im Gemeinschaftsrecht, in: RIW 1992, S. 742-747
- Benvenuti, Feliciano*, L'ordinamento repubblicano, 4. Auflage, Venezia, 1979
- Benvenuti, Feliciano*, La discrezionalità amministrativa, Padova, 1986

- Berg, Werner; Karpenstein, Rolf*, Änderungen der rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam, in: EWS 1998, S. 78–83
- Bettendorf, Tilman*, Die rechtlichen Befugnisse und politischen Möglichkeiten des Europäischen Parlaments bei der Aufstellung eines EG-Haushalts, Hamburg, 1989
- Beutler, Bengt*, Der Schutz der Vertraulichkeit zwischen Anwalt und Mandanten im europäischen Recht – Zugleich eine Besprechung des EuGH-Urteils vom 18.05.1982 – Rs. 155/79 (AM & S / Kommission), in: RIW 1982, S. 820–825
- Beutler, Bengt; Bieber, Roland; Pipkorn, Jörn; Streil, Jochen*, Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Auflage, Baden-Baden, 1993 (zit.: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S.)
- Bieber, Roland*, Die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften, in: EuR 1982, S. 115–132
- Billwiller, Christoph*, Die Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Rahmen von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Portugal, Dissertation Universität Münster, 2002
- Birk, Dieter*, Zollkodex und Rechtsschutz, in: ZfZ 1991, S. 207 ff.
- Birk, Dieter*, Das Haushaltsrecht der EG, in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuerrechts, § 6, S. 181–187
- Birk, Dieter*, Verteilung der Finanzhoheit, in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuerrechts, § 5, S. 109 ff.
- Birk, Dieter (Hrsg.)*, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, Berlin, 1995 (zit.: Verfasser, in: Birk Handbuch des Europäischen Steuerrechts, §, Rn., S.)
- Bleckmann, Albert*, Europarecht, 6. Auflage, Köln, 1997
- Bleckmann, Albert*, Die Überlagerung des nationalen Strafrechts durch das Europäische Gemeinschaftsrecht, in: Küper, Wilfried (Hrsg.), Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1993, S. 107 ff.
- Böse, Martin*, Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, München, 1996, zugl. Dissertation Göttingen, 1995/1996
- Braum, Stefan*, Das „Corpus Juris“, Legitimität, Erforderlichkeit und Machbarkeit, in: JZ 2000, S. 493–500
- Branca, Giuseppe; Mortati, Costantino*, Principi fondamentali: art. 1–12; Commentario della Costituzione / a cura di Giuseppe Branca, Bologna, Roma, 1975
- Brüner, Franz-Hermann*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und seine Aufgaben bei der Erweiterung der Europäischen Union, in: Erweiterung der Europäischen Union, Zusammenarbeit von

- Wirtschaft und Verwaltung, Entwicklung der Öko-/Energiesteuern, Tagungsband des 12. Europäischen Zollrechtstages der EFA in Salzburg, Köln, 2000, S. 17–26
- Brüner, Franz-Hermann; Spitzer, Harald*, Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU, Finanzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? in: *NStZ* 2002, S. 393–398
- Buscema, Alberto*, Statuto del contribuente, La tutela effettiva dell'art. 12, Il fisco 10/2002, S. 1465 ff.
- Buscema, Alberto*, Rivista amministrativa della repubblica italiana, Settembre 2001, Giurisprudenza, Consiglio di Stato, Sezione IV, Decisione 6 ottobre 2001, n. 5291, S. 855 ff.
- Busse, Christian*, Die Geltung der EMRK für Rechtsakte der EU, in: *NJW* 2000, S. 1074–1079
- Butticé, Alessandro / Rossi, Pierpaolo*, Nuovi poteri della Commissione europea, Il fisco 1996, 11138 ff.
- Calliess, Christian*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, *EuZW* 2001, S. 261 ff.
- Calliess, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.)*, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Neuwied, 1999
- Canova, Alberto*, Fondi strutturali: uno strumento per l'Europa /testi a cura di Antonella Rotunno, Milano, 1995
- Carcano, Domenico / Fojadelli, Antonio*, Custodia cautelare e libertà personale, Padova, 1985
- Caringella, Francesco*, Il procedimento amministrativo, Napoli, 2002
- Carlassare, Lorenza*, Amministrazione e potere politico, Padova, 1973
- Carrarini, Fabrizio/Massimo, Rosario/Sasso, Cosimo*, Gli interessi finanziari dell'unione europea e l'azione di tutela, Padova, 1999
- Carrirolo, Fabio*, L'accertamento analitico-induttivo effettuato attraverso indagini bancarie – Attività dell'ufficio impositore e successivo contenzioso, *Il fisco* 5/2002, S. 644 ff.
- Carrozza, Antonio*, Diritto agrario, Milano, 1983
- Cartabia, Marta*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo – La legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari – Milano, 1991
- Cassese, Sabino*, Il sistema amministrativo italiano, Bologna, 1983
- Castiello, Francesco*, La generalizzazione dell'obbligo, in: *Cons. Stato*, 1991, S. 1544 ff.

- Cavallo Perin, Roberto*, Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici, Napoli, 1993
- Cavallo, Bruno*, Contributo allo studio del concetto di frazione comunale nell'ordinamento italiano, Milano, 1964
- Cavallo, Bruno*, Procedimento amministrativo e diritto di accesso: legge 7 agosto 1990, n. 241, Napoli, 1993
- Cavallo, Bruno*, Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza, Torino, 2001
- Celentano, Paolo*, La malversazione a danno dello Stato, in Riv. pen. dell'economia, n. 2/1996, S. 215 ff.
- Cerri, Augusto*, Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione, Padova, 1973
- Cerulli Irelli, Vincenzo*, Corso di diritto amministrativo, 4. Auflage, Torino, 1997
- Cesqui, Elisabetta*, Il rapporto tra truffa aggravata e legislazione speciale, nelle frodi ai danni del Feoga, in Cass. pen., 1996, S. 2906 ff.
- Chavaki, Paraskevi, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, in: ZEuS 1999, S. 431–466
- Chwolik-Lanfermann, Ellen*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, Dissertation Universität Köln 1994
- Cigarini, Gian Paolo; Rinaldi, T.*, Diritto agrario, Bologna, 1986
- CINSEDO (Centro interregionale studi e documentazione)*, Il Rapporto sulle Regioni, Milano, 1994
- Cognetti, Stefano*, Profili sostanziali della legalità amministrativa, Milano, 1993
- Coppi, Franco*, Appunti in tema di „Malversazione e danno dello Stato“ e di „Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche“, in Studi G. Vasalli. Evoluzione e riforma del diritto e della procedura penale 1945–1990, I, Diritto penale, Milano, 1991, S. 569 ff.
- Cordero, Franco*, Procedura penale, Milano, 2001
- Corradino, M.*, Aspetti problematici dell'art. 316 bis c.p., in Riv. trim. dir. pen. economia, 1993, S. 664 ff.
- Corsaci, Alfredo*, Provincia in: Noviss.dig. it. (novissimo digesto italiano), Appendice VI, Torino, 1986
- Corso, Guido; Teresi, Francesco*, Procedimento amministrativo e accesso ai documenti: commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241, Rimini, 1991
- Costato, Luigi; Casadei, Ettore; Sgarbanti, Giulio; Viscardini, Wilma*, Diritto agrario e forestale italiano e comunitario, 2. Auflage, Padova, 1999
- Crespi, Alberto*, Commentario breve al codice penale /Alberto Crespi, Giuseppe Zuccalà, Federico Stella ; con la collaborazione di Aurelio Barazzetta, Padova, 1992

- Crisafulli, Vezio*, Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti, in: Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1960, S. 775 f.
- Crones, Christian*, Selbstbindung der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht: Eine Analyse der Rechtsprechung von EuGH und EuG zur ermessensbeschränkenden Wirkung von Gleichheitssatz und Vertrauensschutzprinzip auf Gemeinschaftsebene vor rechtsvergleichendem Hintergrund, Baden-Baden 1997; zugleich Dissertation Freiburg 1996
- Crosetti, Alessandro; Fracchia, Fabrizio*, Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze, Milano, 2002
- D'Alessio, Gianfranco*, Il buon andamento dei pubblici uffici, Ancona, 1993
- Dannecker, Gerhard*, Beweiserhebung, Verfahrensrechte und Verteidigungsrechte im europäischen Kartellordnungswidrigkeitenrecht als Vorbild für ein europäisches Sanktionsverfahren; in: ZStW (111) 1999, S. 256–296
- Dannecker, Gerhard*, Die Entwicklung des Strafrechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, in: JURA 1998, S.79–87
- Dannecker, Gerhard*, Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft; in: JZ 1996, S. 869–880
- Dannecker, Gerhard*, Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung; in: ZStW (108) 1996, S. 577–608
- Dannecker, Gerhard*, Erfahrungen im Bereich der Subventionskriminalität; in: Dannecker, Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, S. 23 ff.
- Dannecker, Gerhard (Hrsg.)*, Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Köln, 1993
- Dauses, Manfred A.*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrecht, Loseblattsammlung, München, Stand: August 2000, (zit.: Bearbeiter, in: Dauses, Handbuch des EU-WirtschaftsR, Rn.)
- De Cicco, Antonio*, Legislazione e tecnica doganale – Limiti ed opportunità delle transazioni commerciali con l'estero – Contrasto alle frodi nella globalizzazione dei mercati – Esame di casi pratici, Torino, 1999
- De Luca, Gianni*, Diritto tributario, Napoli, 2001
- De Paolis, Maurizio*, Il procedimento amministrativo: commento alla L. 7 agosto 1990, n. 241 /A. Alessandrini, Padova, 1996
- De Vergottini, Giuseppe*, Diritto costituzionale comparato, 4. Auflage, Padova, 1993
- Delmas, Marty, Mireille (Hrsg.)*, Corpus iuris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Köln, 1998

- Delmas, Marty, Mireille/Vervaele, John A.E. (Hrsg.)*, The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Volume I, II and III, Oxford 2000
- Delpino, Luigi*, Diritto penale: parte speciale; 10. ed., rist. aggiornata alla L. 25 giugno 1999, n. 205 (depenalizzazione), 10. Auflage, Napoli, 1999
- Delpino, Luigi; del Giudice, Federico; Caringella, Francesco*, Compendio di Diritto Amministrativo, 8. Auflage, Napoli, 1998
- Di Benedetto, Ugo*, Diritto penale: giurisprudenza e casi pratici, Rimini, 1998
- Di Fabio, Udo*, Die "dritte Säule" der Union – Rechtsgrundlagen und Perspektiven der europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit – in: DÖV 1997, S. 89-101
- Donà, Gabriele; Viscardini, Wilma*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea; aspetti sostanziali e procedurali in materia di: contrabbando, evasione i.v.a., truffa, frode comunitaria, malversazione, sgravi e rimborsi doganali, restituzioni all'esportazione, Padova, 2000
- Dorsch, Eberhard (Hrsg.)*, Zollrecht – Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, Loseblattsammlung, Band 1-3, Stand: 87. Aktualisierungslieferung, Bonn, 2002, (zit.: Bearbeiter, in: Dorsch, Art., Rn.)
- Drygalski, Andrea von*, Die Fonds der Europäischen Gemeinschaft, München 1988
- Due, Ole*, Verfahrensrechte der Unternehmen im Wettbewerbsverfahren vor der EG-Kommission, in: EuR 1988, S. 33-45
- Eckhoff, Rolf*, Lastenverteilung in der EG, in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuerrechts, § 7, S. 189 ff.
- Edizione Simone*, Compendio di diritto pubblico, 3. Auflage, Napoli, 2002
- Ehlermann, Claus-Dieter*, Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission, in: Grewe, Wilhelm G./ Rupp, Hans/Schneider, Hans (Hrsg.), Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Hans Kutscher, Baden-Baden, 1981
- Ehlermann, Claus-Dieter*, Handbuch des Europäischen Rechts, Systematische Sammlung mit Erläuterungen, 406. Lieferung, November 2000, (zit.: Bearbeiter, in: Handbuch des Europäischen Rechts, Art., Rn.)
- Ehlers, Dirk*, Die europäische Menschenrechtskonvention, in: JURA 2000, S.372-383
- Ehlers, Dirk; Wolffgang, Hans-Michael (Hrsg.)*, Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, Münster, 1998
- Emmert, Frank*, Europarecht, München 1996

- Europäische Kommission*, Die Finanzverfassung, Merkmale, Regeln, Funktionsweise, Luxemburg 1995
- Everling, Ulrich*, Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, in: DVBl 1983, S.649-658
- Falcon, Giandomenico*, Diritto pubblico, Padova, 1986
- Feger, Dieter*, Die Normsetzung auf dem Gebiet der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften – Der Europäische Gerichtshof (EuGH) als Rechtsetzungsorgan, in: DÖV 1987, S. 322-334
- Feit, Stefan*, Die Neufassung der Ausfuhrerstattungsverordnung, in: Außenwirtschaftliche Praxis Aw-Prax 1999, 201 ff.
- Feit, Stefan*, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Ausfuhrerstattungsrecht, Dissertation Universität Münster, 2002
- Felicetti, Gianfranco*, Frodi comunitarie: norme penali di favore, rilevanza della questione nei giudizi di legittimità costituzionale incidentale e principio di legalità, in: Cass. pen., 1995, S. 2870 ff.
- Ferraro, Angelo*, Frodi „comunitarie“: specialità o sussidiarietà?, in: Foro it., 1996, II, S. 273 ff.
- Fiandaca, Giovanni; Musco, Enzo*, Diritto penale: parte speciale, Bologna, 1999
- Figorilli, Fabrizio*, Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in: Dir. Proc. Amm. 1994, S. 197 ff.
- Filippi, Leonardo*, Processo penale: il nuovo ruolo del difensore: investigazioni private, difesa d'ufficio, patrocinio per i non abbienti; Padova, 2001
- Fimiani, Pasquale*, La tutela penale delle finanze comunitarie, profili sostanziali e processuali, Milano, 1999
- Fischer, Hans Georg*, Europarecht, 3. Auflage, München, 2001
- Fischer, Michael ; Illiopoulos, Konstantin*, Die Sicherung der Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz im kartellrechtlichen Nachprüfungsverfahren, in: NJW 1983, S. 1031-1034
- Fontana, Enzo*, Schemi e schede di Diritto Amministrativo, Tavole sinottiche, Napoli, 2001
- Franco, Italo*, Il nuovo procedimento amministrativo: partecipazione, diritto di accesso, semplificazione dell'azione amministrativa: commentario alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, 2. Auflage, Bologna, 1993
- Friedmann, Bernhard*, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung der Europäischen Union aus der Sicht des Europäischen Rechnungshofes, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Interne Schriften Nr. 127/1996, Fi-

- nanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, S.49–56, Sankt Augustin, 1996
- Friedrich, Klaus*, Zollkodex und Abgabenordnung, in: *StuW* 1995, S. 15 – 27
- Fugmann, Friedrich*, Der Gesamthaushalt der EG: Bedeutung, rechtliche Struktur, Vollzug, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Reform, Sindelfingen 1992, zugl.: Dissertation Saarbrücken
- Gabriele, Francesco; Celotto, Alfonso*, Fonti comunitarie e ordinamento nazionale, Temi e problemi sull’impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti, Bari, 2001
- Gallo, Graziano; Gallo, Salvatore*, Le visite fiscali, poteri e limiti, 2. Auflage, Padova 2000
- Gallo, Salvatore*, La polizia giudiziaria, Milano, 1981
- Gassner, Ulrich M.*, Rechtsgrundlagen und Verfahrensgrundsätze des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts, in: *DVB1* 1995, S. 16–24
- Geiger, Rudolf*, EUV/EGV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, 3. neubearbeitete und erweiterte Auflage, München, 2000
- Gemmel, Heiko*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, Aachen, 2002, zugleich: Dissertation Universität Münster 2002
- Germanò, Alberto*, Manuale di diritto agrario, Torino, 1995
- Gersdorf, Hubertus von*, Funktionen der Gemeinschaftsgrundrechte im Lichte des Solange-II Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, in: *AöR* 119 (1994), S. 400–426
- Gerstner, Stephan/ Goebel, Burkhardt*, Grundrechtsschutz in Europa, Jura 1993, S. 626–635
- Gerven, Walter van; Zuleeg, Manfred (Hrsg.)*, Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, Köln, 1996
- Giancane, Gaetano*, Diritto doganale nazionale e comunitario: coordinamento e commento delle disposizioni normative e amministrative: disposizioni internazionali, norme nazionali e comunitarie, Roma, 1998
- Giannini, Massimo Severo*, Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 1981
- Giannini, Massimo Severo*, Il potere discrezionale della pubblica amministrazione, Milano, 1939
- Gillmeister, Ferdinand*, Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, Baden-Baden, 1985
- Giovanni, Mariella*, <http://www.guardiadifinanza.it/RIVISTA/Sitorivista/Anno%201999/Rivista%205-1999/ARTICOLI/12Mariella.html>
- Giuliani, Giuseppe*, Elementi di diritto tributario, Milano, 1986

- Giuliani, Giuseppe*, Diritto tributario, Milano, 2002
- Gizzi, Elio*, Manuale di Diritto regionale, 6. Auflage, Milano, 1991
- Gleß, Sabine*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), in: EuZW 1999, S. 618–621
- Gleß, Sabine / Lüke, Monika*, Strafverfolgung über Grenzen hinweg, in: Jura 1998, S. 70 ff.
- Gornig, Gilbert; Trüe, Christiane*, Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum Europäischen Verwaltungsrecht, Teil 1 und 2, in: JZ 2000, S. 395–406, S. 446–457, S. 501–512
- Grabitz, Eberhard*, Europäisches Verwaltungsrecht – Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, in: NJW 1989, 1776–1783
- Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard (Hrsg.)*, Kommentar zur Europäischen Union, Loseblattsammlung, 14. Ergänzungslieferung, Stand: Oktober 1999, München, (zit.: Bearbeiter, in: Grabitz/Hilf, Art., Rn.)
- Graf, Rainer*, Die Finanzkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 1999, zugl.: Dissertation Berlin 1998
- Grassi, Stefano; De Braco, Stefano Cosimo*, La trasparenza amministrativa nel procedimento di accertamento tributario, i rapporti tra fisco e contribuente, Padova, 1999
- Griese, Antonia*, Die Finanzierung der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Ausblick, in: EuR 1998, S. 462–477
- Griffini, Giovanni, Maccapani, Renzo; Traverso, Carlo Emilio*, Sintesi di diritto comunale: ad uso dei pubblici concorsi, Milano, 1995
- Gröbblinghoff, Stefan*, Die Verpflichtung des deutschen Strafgesetzgebers zum Schutz der Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Dissertation Universität Freiburg i. Br. 1995
- Groeben, Hans von der; Thiesing, Jochen; Ehlermann, Claus-Dieter*, Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Bd. 1–5, 5. Auflage, Baden-Baden, 1997
- Gropp, Walter (Hrsg.)*, Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung, Leipzig, 1998
- Häde, Ulrich*, Finanzausgleich, Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen, 1996
- Häde, Ulrich*, Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften – ein Überblick, in: EuZW 1993, S. 401–409
- Haibach, Georg*, Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, in: NVwZ 1998, S. 456–462
- Hailbronner, Kay; Klein, Eckart; Magiera, Siegfried; Müller-Graff, Peter-Christian*, Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union

- (EUV/EGV), Loseblattsammlung, Stand: 6. Lieferung 6/1997, Köln, (zit.: Verfasser, in: Hailbronner, Klein, Magiera, Müller-Graff, Art., Rn.)
- Haizmann, Detlef-Jan; Hehn, Marcus*, Betrugsbekämpfung in der EU, in: Deutsche Verwaltungspraxis 1998, S. 200–204
- Halla-Heißen, Isabell*, Auswirkungen der Uruguay-Runde auf die Handelsregelungen der Gemeinschaft für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ZfZ 1995, S. 370–375
- Halla-Heißen, Isabell*, Grundlagen des Ausfuhrerstattungsrechts, in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.) Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, Münster, Köln, 1999, S. 37–91
- Halla-Heißen, Isabell; Nonhoff, Fritz*, Marktordnungsrecht, Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr, Köln, 1997
- Hamacher, Hans Werner*, Betrug in der Europäischen Union, in: Kriminalistik 1996, S. 778–782
- Haus, Florian C.*, OLAF – Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU, in: EuZW 2000, S. 745–750
- Heine, Joachim-Friedrich*, Kontroll- und Sanktionssysteme des Gemeinschaftsrechts zur Bekämpfung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten zu Lasten des EG-Haushalts, in: Wirtschaft und Verwaltung 1996, S. 149–170
- Heise, Friedrich Nicolas*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Strafrecht, Bielefeld 1998, zugl.: Dissertation Universität Köln 1997
- Heitzer, Anne*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Heidelberg, 1997
- Henke, Reginhard*, Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Zölle und Verbrauchsteuern EFA (Hrsg.), Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Tagungsband der 8. Jahrestagung des EFA am 27./28. Juni 1996 in Wien, Köln, 1996
- Henke, Reginhard (Hrsg.)*, Kontrollen – Atlas – Risikoanalyse, Tagungsband des 11. Europäischen Zollrechtstages; Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Zölle und Verbrauchsteuern EFA (Hrsg.) in Bremen, Köln, 1999
- Henke, Reginhard (Hrsg.)*, Erweiterung der Europäischen Union, Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung, Entwicklung der Öko-/Energiesteuern, Tagungsband des 12. Europäischen Zollrechtstages der EFA in Salzburg, Köln, 2000
- Henke, Reginhard; Huchatz, Wolfgang*, Das neue Abgabenverwaltungsrecht für Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, in: ZfZ 1996, S. 226–233
- Herdegen, Matthias*, Europarecht, 3. Auflage, München, 2001
- Hidien, Jürgen W.*, Der Rechtscharakter der Mehrwertsteuer-Einnahmen der EU, in: Europarecht, 1997, Heft 2, S. 95–106

- Hilf, Meinhard*, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen, Berlin, 1982
- Hix, Jan-Peter*, Das Recht auf Akteneinsicht im europäischen Wirtschafts-Verwaltungsrecht, dargestellt am Beispiel des Kartell- und Antidumping-verfahrens der EWG, Baden-Baden 1992, zugl.: Dissertation Universität Hamburg 1991/1992
- Hölscheidt, Sven*, Das Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: DÖV 1989, S. 527 ff.
- Hölscheidt, Sven*, Zwangsgelder gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der Nichtbeachtung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs, in: BayVBl. 1997, S. 459 ff.
- Horn, Hendrik*, Die Durchführung von Kontrollen durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Irland- Verwaltungsrecht im Spannungsfeld von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, Aachen 2002, zugl.: Dissertation Münster 2002
- Huber, Barbara (Hrsg.)*, Das Corpus Iuris als Grundlage eines Europäischen Strafrechts, Europäisches Kolloquium, Trier, 4.–6. März 1999, Freiburg i.Br., 2000
- Huber, Barbara; Ruegenberg, Guido*, Die Juristenvereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft im Spiegel ihrer Tagungen 1997, in: ZStW 1998, S. 279 ff.
- Hummer, Waldemar; Obwexer, Walter*, Der „kollektive“ Rücktritt der Europäischen Kommission – Ein Rechtsirrtum?, in: EWS 1999, S. 161–167
- Infantino, Francesco*, Procedimento amministrativo, Pubblica amministrazione, Pubblico impiego: raccolta coordinata e aggiornata di legislazione e di giurisprudenza, Roma, 2000
- Iorio, Antonio*, Così Bruxelles punta a far quadrare i conti, in: Guida al Diritto 2000, Nr. 4, S. 68 ff.
- Ipsen, Hans Peter*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen, 1972
- Isensee, Josef; Kirchhoff, Paul*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg, 1992
- Jarass, Hans-D.*, Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, in: NJW 1990, S. 2420 ff.
- Jarass, Hans-D.*, Grundfragen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, Köln, 1994
- Jäger, Regina*, Kautionen im Agrarrecht der Europäischen Wirtschaftsge-meinschaft, Dissertation Universität Bonn 1993

- Kadelbach, Stefan*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, Tübingen, 1999, zugl.: Habil.-Schrift, Frankfurt am Main 1996
- Kadelbach, Stefan*, Verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Verstößen einzelner gegen das Gemeinschaftsrecht, in: van Gerven, Walter/Zuleeg, Manfred (Hrsg.) – Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, Köln, 1996, S. 81–90
- Kaese, Guido*, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Münster, 2000, zugl.: Dissertation Universität Münster 2000
- Kamburoglou, Panagiotis; Pirrwitz, Björn J.*, Reichweite und Vollstreckung von Nachprüfungsentscheidungen der EG-Kommission. Kartellrechtliches Ermittlungsverfahren nach dem „Hoechst“, Urteil des EuGH, in: RIW 1990, S. 263–272
- Kingreen, Thorsten*, Die Gemeinschaftsgrundrechte, in: JuS 2000, S. 857–865
- Kingreen, Thorsten/Störmer, Rainer*, Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts, in: EuR 1998, S. 263–290
- Kischl, Uwe*, Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof, in: EuR 2000, S. 380–402
- Kokott, Juliane*, Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, AöR 1996, S.599–638
- Kreis, Helmut W.*, Ermittlungsverfahren der EG-Kommission in Kartellsachen, in: RIW 1981, S. 281 ff.
- Kreuzer, Karl F; Scheuing, Dieter H.; Sieber, Ulrich (Hrsg.)*, Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der europäischen Union, Baden-Baden, 1997
- Kuhl, Lothar*, UCLAF im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität, in: Kriminalistik 1997, S. 105–113
- Kuhl, Lothar*, Zukunftsperspektiven des EG-Sanktionsrechts, in: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Zölle und Verbrauchsteuern EFA (Hrsg.), Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Tagungsband der 8. Jahrestagung des EFA am 27./28.Juni 1996 in Wien, Köln, 1996, S. 149–162
- Kuhl, Lothar; Spitzer, Harald*, Die Verordnung (Euratom/EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, in: EuZW 1998, S. 37–44
- La Rocca, Sergio*, L'interpello del contribuente quale strumento di „democrazia fiscale“ – Regole e procedure di realizzazione da parte del “cittadino fiscale”; Il fisco 7/2002, S. 956 ff.
- Lacoppola, Vito*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo – Dottrina e Giurisprudenza aggiornate al 2000, Bari, 2000

- Landi, Guido; Potenza, Giuseppe*, Manuale di Diritto Amministrativo, 7. Auflage, Milano, 1983
- Lange, Knut Werner (Hrsg.)*, Handbuch zum deutschen und europäischen Kartellrecht, Heidelberg, 2001
- Lenaerts, Koen*, Sanktionen der Gemeinschaftsorgane gegenüber natürlichen und juristischen Personen, in: EuR 1997, S. 17–46
- Lenz, Carl Otto*, Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, 2. Auflage, Köln, 1999 (zit.: Bearbeiter, in: Lenz, EGV, Art., Rn.)
- Lenz, Carl-Otto/Möller, Walter*, „Due Process“ im Wettbewerbsrecht der EWG – Zur verfahrensrechtlichen Stellung der durch Ermittlungen der Kommission betroffenen Unternehmen nach den Kunststoffkartellurteilen des Gerichtshofs, in: WuW 1991, 771–792
- Lettieri, Franco*, Wirksame Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen, in: EuZW 1995, S. 193
- Lieberknecht, Otfried*, Die Behandlung von Geschäftsgeheimnissen im deutschen und EG-Recht, in: WuW 1988, S. 833–848
- Luciani, Francesco*, La gestione dei servizi pubblici mediante società per azioni, in: Dir. Amm. 1995, S. 275 ff.
- Lukanow, Jürgen*, Das EU-Kontrollrecht der landwirtschaftlichen Produktion, in: Agrarrecht 1994, S. 256–259
- Lupi, Raffaello*, Diritto tributario, Milano, 2000–2002
- Mager, Ute*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse, in: ZEuS 2000, S. 177–199
- Magiera, Siegfried*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, in: Wendt, Rudolf (Hrsg.), Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg, 1996, S. 13–36
- Magiera, Siegfried*, Zur Finanzverfassung der Europäischen Union, in: Randelzhofer, Albrecht/Scholz, Rupert/Wilke, Dietrich (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München, 1995, S. 409–430
- Magiera, Siegfried*, Die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im europäischen Integrationsprozeß, in: DÖV 1998, S. 173–183
- Manacorda, S.*, Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità Europea, in: Cass Pen. 1995, S. 230 ff.
- Mantovani, Ferrando*, Diritto penale: parte generale, Padova, 2001
- Marino, Ignazio*, Servizi pubblici e sistema autonomistico, Milano, 1987
- Mattei, Alberto*, Politiche comunitarie: la politica agricola, gli interventi strutturali, le relazioni esterne, Torino, 1996

- Marzuoli, Carlo*, Principio di legalità e attività di diritto privato nella pubblica amministrazione, Milano, 1982
- Masciocchi, Giovanni*, Lineamenti di diritto regionale, Milano, 1995
- Mazzamuto, Marco*, Sul diritto di accesso nella Legge 241 del 1990, in: *Foro amm.* 1992, S. 1571 ff.
- Mazzarolli, Leopoldo*, Diritto amministrativo II, 3. Auflage, Bologna, 2001
- Mazzarolli, Ludovico A.*, L'accesso ai documenti della pubblica amministrazione: profili sostanziali, Padova, 1998
- Meale, Guido*, Principio di diritto regionale: ordinamento e organizzazione delle regioni a statuto ordinario, Bari, 1994
- Meibohm, Hanspeter von*, Lückenfüllung bei den Europäischen Gemeinschaftsverträgen – Zur Anwendung des Art. 235 des EWGV, in: *NJW* 1968, S. 2165–2170
- Melandri, Eligio; Bartolone, Daniela*, Il procedimento amministrativo: sviluppi normativi e giurisprudenziali dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, Palermo, 1995
- Melandri, Eligio; Buarnè, Serafina*, Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi: commento alla legge 7 agosto 1990, n° 241, coordinata con la legge 8 giugno 1990, n° 142, Gorle, 1992
- Merighi, Paolo*, Procedimento amministrativo e diritto d'accesso ai documenti: commento alla l. 7 agosto 1990, n. 241, Rimini, 2002
- Messal, Rüdiger*, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 1991
- Mezzetti, Enrico*, La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea: sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri, Padova, 1994
- Miele, Tommaso*, Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso: lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241: con ampia rassegna di giurisprudenza, Torino, 1995
- Mögele, Rudolf*, Betrugsbekämpfung im Bereich des gemeinschaftlichen Agrarmarkts, in: *EWS* 1998, S. 1–10
- Monteroso, A.*, Forze armate, in: *Digesto*, vol. VII, Torino 1991, S. 31 ff.
- Monti, Luciano*, I fondi strutturali per la coesione europea, Roma, 1996
- Morbidegli, Giuseppe*, Diritto costituzionale italiano e comparato; 2. Auflage, Bologna, 1997
- Mortati, Costantino*, Costituzione dello Stato (parte 1) dottrine generali), in: *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione (Raccolta di scritti – II)*, S. 79 ff., Milano, 1972.
- Mortati, Costantino*, Istituzioni di diritto pubblico, 9. Auflage, Padova, 1975-1976, S. 148 ff.

- Muleo, Salvatore*, Contributo allo studio nel sistema probatorio nel procedimento di accertamento, Torino, 2000
- Müller, Rudolf/Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas*, Wirtschaftskriminalität, Eine Darstellung der typischen Erscheinungsformen mit praktischen Hinweisen zur Bekämpfung, 4. Auflage, München, 1997
- Müller-Ibold, Till*, Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, Frankfurt am Main, 1990
- Müller-Eiselt, Klaus Peter*, EG-Zollrecht, Loseblattsammlung, 3 bändig, 36. Ergänzungslieferung, 2002, Heidelberg (zit.: Müller-Eiselt, EG, ZollR, Bd., Nr.)
- Nania, Roberto*, La libertà individuale nell'esperienza costituzionale italiana, Torino, 1989
- Nanula, Gaetano*, Appunti sulla Polizia tributaria, in: Il Fisco, Nr. 2/1986, S. 78
- Irti, Natalino; Graziani, Carlo Alberto*, Diritto agrario italiano, Torino, 1980
- Nelles, Ursula*, Europäisierung des Strafverfahrens – Strafprozeßrecht für Europa?, in: ZStW 109 (1997), S. 727–755
- Nicolaysen, Gert*, Zur Theorie von den implied-powers in den Europäischen Gemeinschaften, in: EuR 1966, S. 129
- Nicosia, Fabio Massimo*, Il procedimento amministrativo: principi e materiali: commenti alla legge 241/1990 e alla sua attuazione con i DPR 300 e 352/1992 /, Napoli, 1992
- Nigro, Mario*, Giustizia Amministrativa, Bologna, 1983, S. 115 ff.
- Nigro, Mario*, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la P.A., in: Scritti Giuridici, III, Milano, 1996
- Notthoff, Martin*, Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft – Herleitung, Gewährleistungsintensität und Einschränkungsmöglichkeiten europäischer Grundrechte am Beispiel der Berufsfreiheit, in: RIW 1995, S. 541-545
- Oehler, Dietrich*, Fragen zum Gemeinschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaft, in: Vogler, Theo (Hrsg.), Festschrift für Hans-Heinrich Jeschke zum 70. Geburtstag, Berlin 1985, S. 1399-1410
- Oppermann, Thomas*, Europarecht, 2. Auflage, München, 1999
- Orsi Battaglini, Andrea*, Le autonomie locali nell'ordinamento regionale, Milano, 1975
- Ottaviano, Vittorio*, Poteri dell'amministrazione e principi costituzionali, in: Riv. Trim. dir. Pubblico 1964, S. 926 ff.

- Otto, Harro*, Das Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, in: Jura 2000, S. 98–106
- Pace, Alessandro*, Commento all'art. 15 cost., in: Commentario della Costituzione, a cura di Giuseppe Branca, S. 80 ff.
- Pace, Alessandro*, Contenuto e oggetto della libertà di corrispondenza e di comunicazione, in: Scritti in onore di C. Mortati, vol. III, S. 910, Milano, 1977
- Pache, Eckhard*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Berlin, 1994
- Pache, Eckhard*, Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, in: EuR 2001, S. 475–494
- Pache, Eckhard*, Zur Sanktionskompetenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: EuR 1993, S. 173–182
- Padovani, Tullio*, Diritto penale, Milano, 2002
- Pagliaro, Antonio*, Principi di diritto penale: parte speciale: Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, 7. Auflage, Milano, 1995, S. 94 ff.
- Paladin, Livio*, Diritto Regionale, 5. Auflage, Padova, 1992
- Palazzolo, Antonio; Palazzolo, Chiara*, Diritti e obblighi dei sottoposti a verifica fiscale – Prima e dopo lo statuto del contribuente, Il fisco n. 5/2002, S. 658 ff.
- Palermo Fabris, Elisabetta*, La recente legislazione italiana in tema di frodi nelle sovvenzioni comunitarie, in: Riv. Trim. dir. pen. economia, 1993, S. 810 ff.
- Paoletti, Andrea*, Leggi-cornice e regioni: crisi di un modello, Milano, 2001
- Pastori, Giorgio*, Legge 7 agosto 1990 n. 241 e ordinamenti regionali, Padova, 1995
- Pastori, Giorgio; Ruffilli, Roberto*, L'agricoltura negli statuti regionali; Bologna, 1971
- Pelissero, Marco*, Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, in: Riv. it. dir. proc. pen., 1991, S. 923 ff.
- Pelissero, Marco*, Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione a danno dello stato, in: Riv. dir. proc. pen. 1992, S. 190 ff.
- Pernice, Ingolf*, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz-Grundlagen, Bestand und Perspektiven, in: NJW 1990, S. 2409–2420
- Pernice, Ingolf; Kadelbach, Stefan*, Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: DVBl 1996, S. 1100–1114
- Peroni, Francesco*, Il processo penale dopo la riforma del giudice unico: appendice di aggiornamento, Padova, 2000

- Petrina, Antonio*, Il procedimento amministrativo, Brescia, 1993
- Petrone, Marino*, La nuova disciplina dei delitti degli agenti pubblici contro la P.A.: dalle prospettive di riforma alla legge n. 86/1990, in: Riv. dir. proc. pen., 1993, S. 949 ff.
- Picciotti, V.*, La sola esposizione di dati e notizie falsi esclude la configurabilità del reato più grave, in Guida al diritto, Nr. 24/1996, S. 93 ff.
- Pieperschneider, Melanie*, Einleitung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 127/1996, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, Sankt Augustin, 1996, S. 9–17
- Pisani, Michele*, L'omessa esibizione di documentazione, Il fisco 9/2002, S. 1285 ff.
- Pizzetti, Franco*, Il federalismo e i recenti programmi di riforma del sistema regionale italiano, in: Regioni, 1995, S. 225 ff.
- Poli, Vito; Tenore, Vito*, I procedimenti amministrativi tipici e il diritto di accesso nelle forze armate, Milano, 2002
- Pollari, N.; Casertano, A.; Debbida, P.*, I diritti di confine, le dogane e il mercato comune europeo, Roma – Milano, 1995, 4. Auflage
- Priebe, Reinhard*, Sanktionen und sanktionsgleiche Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsfonds – Neue Entwicklung in der Gemeinschaftsgesetzgebung, in: van Gerven, Walter/Zuleeg, Manfred (Hrsg.) – Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, Köln, 1996, S. 55–68
- Prieß, Hans, Joachim*, Erscheinungsformen von Hemmnissen und Sanktionen im Gemeinschaftsrecht, in: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Zölle und Verbrauchsteuern EFA (Hrsg.), Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Tagungsband der 8. Jahrestagung des EFA am 27./28.Juni 1996 in Wien; Köln, 1996, S. 44, 76
- Prieß, Hans, Joachim; Spitzer, Harald*, Die Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft, in: EuZW 1994, S. 297–304
- Pubusa, Andrea*, Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano, Milano, 1983
- Reister, Erwin*, Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 1975
- Renna, Luigi*, Il responsabile del procedimento nell'organizzazione amministrativa, in: Riv. Dir. Amm. 1994, S. 10 ff.
- Rengeling, Hans-Werner*, Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht: Die Gemeinschaftskompetenzen, in: EuR 1974, S. 216 ff.
- Rengeling, Hans-Werner*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, München, 1992

- Rengeling, Hans-Werner*, Die Entwicklung verwaltungsrechtlicher Grundsätze durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: EuR 1984, S. 331-360
- Rescigno, Francesca*, Le funzioni costituzionali delle regioni fra previsione ed attuazione /Francesca Rescigno, Torino, 2001
- Röttinger, Moritz; Weyringer, Claudia (Hrsg.)*, Handbuch der europäischen Integration, Wien, 1991
- Romano, Antonio*, Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale, in: Foro it. 1980 V, S. 258 ff.
- Russo, Pasquale*, Manuale di diritto tributario: parte generale, Milano, 2002
- Salvemini, Maria Teresa*, I fondi strutturali: un crocevia critico tra Unione europea, Stato e regioni, Roma, 1995
- Sandulli, Aldo M.*, Manuale di Diritto Amministrativo, 14. Auflage, Napoli, 1984
- Sandulli, Maria Alessandra*, Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione:modelli europei a confronto: (parte seconda), Milano, 2001
- Santamaria, Baldassarre*, Diritto tributario, Milano, 2002
- Scarciglia, Roberto, L'accesso ai documenti amministrativi: coordinato con la legge 8 giugno 1990, n. 142, 2. Auflage, Rimini, 1994
- Scherer, Joachim, Das Rechnungsabschlußverfahren – Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?, in: EuR 1986, S. 52-74
- Scheuing, Dieter H., Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: EuR 1985, S. 229-272
- Schiller, Klaus-Volker, Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Europäischen Gemeinschaftsrecht nach der Rechtsprechung des EuGH, in: RIW 1983, S. 928-930
- Schilling, Theodor, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, in: EuGRZ 2000, S. 3–43
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, in: DVBl 1993, S. 924-936
- Schoch, Friedrich, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: JZ 1995, S. 109 ff.
- Schrömbges, Ulrich, Betrugsbekämpfung im europäischen Agrarbereich, in: ZfZ 1995, S. 130–144
- Schrömbges, Ulrich*, Rechtsschutz im Zoll-, Antidumping- und Marktordnungsrecht unter Berücksichtigung der Tätigkeit des OLAF, ZfZ 2002, S. 218–223

- Schrömbges, Ulrich*, Die Marktordnungsprüfung im Erstattungsbereich, in: *ZfZ* 1997, S. 290–296
- Schrömbges, Ulrich*, Kontrollen im Marktordnungsrecht, in: Henke Kontrollen – Atlas – Risikoanalyse, Tagungsband des 11. Europäischen Zollrechtstages; Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Zölle und Verbrauchsteuern EFA (Hrsg.) in Bremen, Köln, 1999, S. 145, 159
- Schüler, Jürgen*, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung der Europäischen Union aus Sicht der Europäischen Kommission, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 127/1996, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, Sankt Augustin, 1996, S. 35–49
- Schwarz, Otfried; Wockenfoth, Kurt*, Zollrecht, Kommentar, Texte und Entscheidungssammlung, Loseblattsammlung, Band 1/1, 21. Ergänzungslieferung, Köln, Berlin, Bonn, München – August 2000; (zit.: Bearbeiter – in: Schwarz/Wockenfoth – Zollrecht, Art., Rn.)
- Schwarze, Jürgen*, Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Bd. I, II, Baden-Baden, 1998
- Schwarze, Jürgen*, Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, Baden-Baden, 1996
- Schwarze, Jürgen*, Der Schutz des Gemeinschaftsbürgers durch allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsätze im EG-Recht; in: *NJW* 1986, S. 1067–1073
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*, EU-Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden, 2000; (zit.: Bearbeiter – in: Schwarze, EUV/EGV, Art., Rn.)
- Schweitzer, Michael*, Europäisches Verwaltungsrecht, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-historische Klasse, Sitzungsberichte, 572. Band, Wien 1991
- Schweitzer, Michael*, Die Verwaltung der europäischen Gemeinschaften, in: *Die Verwaltung*, Band 17, 1984, S. 137–168
- Schweitzer, Michael; Hummer, Waldemar*, Europarecht, 5. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, 1996
- Screpanti, Stefano*, La Corte di Cassazione interviene nuovamente sul tema dell'utilizzabilità di elementi probatori irritalmente acquisiti, *Il fisco* 4/2002, S. 492 ff.
- Seeler, Hans-Joachim*, Die rechtsstaatliche Fundierung der EG-Entscheidungsstrukturen, in: *EuR* 1990, S. 99–122
- Segreto, Antonio; de Luca, Gaetano*, I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione dopo le leggi 26 aprile 1990 n. 86, 12 giugno 1990 n. 146 e 7 agosto 1990 n. 241, Milano, 1991
- Seminara, Sergio*, Commento all'art. 316 bis, in: Crespi/Stella/Zuccalà, Commentario breve al Codice Penale, Padova, 1992, S. 700 ff.

- Sieber, Ulrich*, Das Sanktionssystem zum Schutz der europäischen Gemeinschaftsinteressen, in: Schlüchter, Ellen (Hrsg.), Kriminalistik und Strafrecht, Festschrift für Friedrich Geerds zum 70. Geburtstag, Lübeck, 1995, S. 113–127
- Sieber, Ulrich*, EUROFRAUD: Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft, in: Streinz/Dannecker/Sieber/Ritter – Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, S. 75–141
- Sieber, Ulrich*, Das strafrechtliche Sanktionssystem zum Schutz europäischer Gemeinschaftsinteressen, in: von Gerven, Walter/Zuleeg, Manfred (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrecht, Köln, 1996, S. 71–80
- Sieber, Ulrich*, Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaften, in: SchwZStrR 1996, S. 357 ff.
- Simonati, Anna*, L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza, Trento, 2002
- Sorace, Domenico /Orsi Battaglini, Andrea/Ruffilli, Roberto*, Diritto pubblico, Firenze, 1981
- Spannowsky, Willy*, Wettbewerbsverzerrende Defizite des gemeinschaftsrechtlichen Sanktions, und Vollstreckungssystems, in: JZ 1994, S. 326–335
- Spannowsky, Willy; Spirou, Claire*, Finanzierungsmechanismen für die Europäische Integration, in: ZfRV 1997, S. 133 ff.
- Spitzer, Harald*, Kontrollen und Überprüfungen der Kommission vor Ort zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Zölle und Verbrauchsteuern EFA (Hrsg.), Kontrollen – Atlas – Risikoanalyse, Tagungsband des 11. Europäischen Zollrechtstages des EFA in Bremen, Köln, 1999, S. 31–46
- Staebe, Erik*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Bedeutung für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, JA 1996, S. 75 ff.
- Stark, Jürgen*, Finanzierung der Europäischen Union – Rückblick, Zwischenbilanz und Ausblick, in: Brok – das Finanzsystem der EU, 1997, St. Augustin, S. 23 ff.
- Steinberger, Helmut*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, in: VVDStRL Heft 50, 1991, S. 9–49
- Steinhauer, Bettina M.*, Die Auslegung, Kontrolle und Durchsetzung mitgliedstaatlicher Pflichten im Recht des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Gemeinschaft, Berlin, 1997
- Strasser, Daniel*, Die Finanzen Europas, Das Haushalts- und Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaften, 7. Auflage, Luxemburg, 1991

- Streinz, Rudolf*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht: Die Überprüfung grundrechtsbeschränkender deutscher Begründungs- und Vollzugsakte von Europäischem Gemeinschaftsrecht durch das Bundesverfassungsgericht, Baden-Baden, 1989
- Streinz, Rudolf*, Europarecht, 5. Auflage, Heidelberg, 2001
- Streinz, Rudolf*, Probleme des Zusammenwirkens von EG und Mitgliedstaaten beim Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts, in: Wirtschaft und Verwaltung, 1996, S. 129-148
- Streinz, Rudolf; Dannecker, Gerhard; Sieber, Ulrich; Ritter, Markus (Hrsg.)*, Die Kontrolle der Anwendung des europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, Bayreuth, 1998
- Strohmeier, Rudolf W.*, Aktuelle Fragen des Haushaltsrechts der Europäischen Gemeinschaft, in: DÖV 1993, S. 217-226
- Sugamiele, Domenico*, Fondi strutturali e sistemi di istruzione: un modello di programmazione, Roma, 2001
- Talice, Carla; Talice, Carlo*, Il procedimento amministrativo: normativa annotata con la giurisprudenza, Roma, 1994
- Terzani, Enrico*, Il garante del contribuente – Difensore civico o autorità amministrativa indipendente?, Il fisco 18/2002, S. 2795 ff.
- Theato, Diemut R.*, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Interne Studien Nr. 127/1996, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, Sankt Augustin, 1996, S. 17-34
- Theato, Diemuth R.; Graf, Rainer*, Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 1994
- Thomas, Sven*, Die Anwendung europäischen materiellen Rechts im Strafverfahren, in: NJW 1991, S. 2233-2238
- Tiedemann, Klaus*, Die Europäisierung des Strafrechts, in: Kreuzer, Karl F./Scheuing, Dieter H./Sieber, Ulrich, Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, S. 133 ff.
- Tiedemann, Klaus*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Strafrecht, in: NJW 1993, S. 23-32
- Tiedemann, Klaus*, Reform des Sanktionswesens auf dem Gebiete des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Gamm, Otto Friedrich Freiherr von (Hrsg.), Festschrift für Gerd Pfeiffer zum Abschied aus dem Amt als Präsident des Bundesgerichtshofes, Köln, 1988, S. 101-117

- Tiedemann, Klaus*, Der Strafschutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft, in: NJW 1990, S. 2226-2233
- Tiedemann, Klaus*, Strafrechtlicher Schutz der Finanzmittel der EG, in: EuZW 1990, S. 99 ff.
- Tiedemann, Klaus*, Anmerkung zu EuGH, Rs. 240/90 (Deutschland /Kommission), in: NJW 1993, S. 49 ff.
- Tiedemann, Klaus*, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 21.09.1989– Kommission/ Griechenland, Rs. 68/88 – Slg. 1989, 2965, in: EuZW 1990, S. 100 ff.
- Tiralongo, Giuseppe*, Fiscalità e dogana, I nuovi programmi lottare contro la frode, Il fisco 8/2002, S. 1141 ff.
- Torchia, Luisa*, Dallo Stato regionale allo Stato federale: una proposta di riforma, in: Giorn. Dir. Amm., 1995, S. 586 ff.
- Traverso, Carlo Emilio*, Diritto pubblico, 4. Auflage, Milano, 1999
- Traverso, Carlo Emilio*, La nozione di domicilio nell'art. 14 cost., in Studi in onore di A. Amorth, vol. II, Milano, 1982
- Tucci, Massimo A.*, Note in tema di atti impliciti alla luce della L. n. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo, in: Foro amm. 1991, S. 1860 ff.
- Uerpmann, Robert*, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, in: AöR (125) 2000, S. 551 ff.
- Ulrich, Stephan*, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, Dissertation, Frankfurt, Berlin, 1999
- Ulrich, Stephan*, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei Wirtschaftsbeteiligten, in: EWS 2000, S. 137–147
- Valentino, Sabatino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria – ISBA Istituto studi bancari e aziendali, Rovereto, 1983
- Vandelli, Luciano*, Le autonomie locali verso la riforma, progetti e documenti, Rimini, 1981
- Vedder, Christoph*, Teilkodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts der EG?, in: Schwarze, Jürgen/Starck, Christian (Hrsg.), Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts in der EG, in: EuR 1995, Beiheft I, S. 75–98
- Verbaro, Giuseppe B.*, Diritto regionale e temi collegati di diritto comunale e provinciale: con riferimento alla legge n.142/90, Rimini, 1995
- Vignocchi, Gustavo/Ghetti, Giulio*, Corso di Diritto Pubblico, 6. Auflage, Milano, 1999

- Villata, Riccardo*, La trasparenza amministrativa, in: *Dir. Proc. Amm.* 1987, S. 539 ff.
- Vinciguerra, Sergio*, *Diritto penale italiano*, Padova, 1999
- Virga, Giovanni*, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998.
- Vogel, Joachim*, Die Kompetenz der EG zur Einführung supranationaler Sanktionen, in: *Dannecker – Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, 1993, S. 170 ff.
- Volpe, Giuseppe*, *Autonomia locale e garantismo: la separazione delle competenze tra Stato e Regione*, Milano, 1972
- Wassmann, Jörg*, OLAF und Art. 280 EGV: Zwei Etappen auf dem Weg zum wirksamen Schutz der Finanzinteressen der EU, in: *Bongartz (Hrsg.), Europa im Wandel*, Bonn, 2000
- Weber, Albrecht*, Das Verwaltungsverfahren, in: *Schweitzer, Michael (Hrsg.) – Europäisches Verwaltungsrecht*, Wien, 1991, S. 55 ff.
- Wiedemann, Gerhard (Hrsg.)*, *Handbuch des Kartellrechts*, München, 1999, (zit.: *Bearbeiter- Handbuch des Kartellrechts*, §, Rn.)
- Witte, Peter*, *Zollkodex, Kommentar* 3. Auflage, München, Wien, 2002; (zit.: *Bearbeiter in: Witte – Zollkodex – Art., Rn.*)
- Witte, Peter; Wolffgang, Hans-Michael*, *Lehrbuch des europäischen Zollrechts*, 3. Auflage, Herne, 1998
- Wolffgang, Hans-Michael*, Betrugsbekämpfung im Marktordnungsrecht, in: *Ehlers, Dirk/ Wolffgang, Hans-Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen*, Münster, 1998, S. 209–244
- Wolffgang, Hans-Michael; Ulrich, Stephan*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, in: *EuR* 1998, S. 616–647
- Zannotti, Roberto*, *La truffa*, Milano, 1993
- Zieschang, Frank*, Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seine Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht, in: *EuZW* 1997, S. 78–83
- Zuleeg, Manfred*, Betrachtungen zum Gleichheitssatz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht – Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag*, Köln, 1992, S. 473–483
- Zuleeg, Manfred*, Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht, in: *DÖV* 1992, S. 937–944
- Zuleeg, Manfred*, Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration, in: *JZ* 1992, S. 761–769

Einleitung

Mit der zunehmenden Bedeutung der Europäischen Union und des Umfangs der gemeinschaftlichen Finanzen sind auch die Schädigungen und Betrügereien zu Lasten der Gemeinschaftsfinanzen zahlreicher und schwerwiegender geworden. Damit solche Schädigungen der finanziellen Interessen erkannt und verfolgt werden können, wurden Maßnahmen der Betrugsbekämpfung im Gemeinschaftsrecht neu geschaffen bzw. verstärkt.

Grundsätzlich sind vorwiegend die Mitgliedstaaten für die Verfolgung von Betrügereien zu Lasten der Gemeinschaftsfinanzen zuständig. Diese ermitteln oder sanktionieren jedoch solche Verhaltensweisen nicht immer mit derselben Konsequenz wie die schädigenden Handlungen zu Lasten des nationalen Haushalts. Vor allem in den Fällen, in denen sich die Schädigungen auf Seiten des Gemeinschaftshaushalts auswirken und nur mittelbar im nationalen Bereich, ist die Bereitschaft der nationalen Behörden zur Untersuchung von Unregelmäßigkeiten häufig nicht sehr groß.

Um solchen Verhaltensweisen entgegenzutreten, wurden eigene Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten für die Gemeinschaften eingeführt, die in den Verordnungen Nr. 2185/96¹ und Nr. 1988/95² festgelegt sind. Diese Kontroll- und Sanktionsbefugnisse gelten lediglich im verwaltungsrechtlichen Bereich, während zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen wegen der fehlenden Zuständigkeit der Gemeinschaft andere Wege beschritten wurden. Auf diesem Gebiet entstand ein Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, welches einen strafrechtlichen Mindeststandard festlegt. Außerdem befasst sich das so genannte „Corpus-Juris“-Projekt mit der Schaffung bereichsspezifischen Strafrechts und Strafprozessrechts, unter anderem mit der Einführung eines europäischen Staatsanwalts.

1 Verordnung (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 Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

2 Verordnung (EG/Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

Durch die Verordnungen Nr. 1073/99³ bzw. 1074/99⁴ wurden im Jahre 1999 die Kontrollbefugnisse aus der Verordnung Nr. 2185/96⁵ auf das europäische Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF⁶, übertragen. Dieses Amt ist eine unabhängige Stelle der Kommission, die für die gesamte Betrugsbekämpfung zuständig ist, für externe und interne Kontrollen im Verwaltungsbereich. OLAF erfüllt als Betrugsbekämpfungsbehörde eine besondere Aufgabe: Einerseits handelt es sich um eine Gemeinschaftsbehörde, welche den Schutz der Gemeinschaftsinteressen gewährleisten soll. Andererseits trägt das Amt der Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Betrugsbekämpfung Rechnung, denn die Strukturen der Mitgliedstaaten für die nationalen Kontrollbereiche sind bereits vorhanden und sollen durch die Maßnahmen der Gemeinschaftsbehörde nicht ausgeschaltet werden.

In den Verordnungen wird dementsprechend für die einzelnen Kontrollbefugnisse und Verfahrensrechte teilweise auf die geltenden nationalen Vorschriften verwiesen. Dieser Verweis stellt eine Neuerung des Gemeinschaftsrechts dar, zumal die bestehenden nationalen Unterschiede beibehalten wurden und nur teilweise eine Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung erfolgte, wie sie grundsätzlich dem Wesen des Gemeinschaftsrechts entspricht.

Für die Kontrolleure des OLAF bestehen insofern besondere Schwierigkeiten, als diese bei ihren Kontrollen die gemeinschaftlichen Vorschriften anwenden und ferner die jeweiligen Regelungen des betroffenen Mitgliedstaates beachten. Dabei ist das Verhältnis zwischen europarechtlichen und nationalrechtlichen Normen im Einzelnen jeweils von besonderer Bedeutung.

In dieser Arbeit wird gezielt auf die Durchführung von Kontrollen des OLAF bei italienischen Wirtschaftsbeteiligten eingegangen, demnach auf die externen Untersuchungen des Amtes.

Zunächst werden im ersten Teil der Arbeit die grundsätzlichen Bereiche des Schutzes der finanziellen Interessen herausgestellt, die Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, die Schädigungen derselben und die Maßnahmen,

3 Verordnung (EG) Nr. 1073/99 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

4 Verordnung (Euratom) Nr. 1074/99 des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung(OLAF), ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

5 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

6 OLAF – Office européen de la lutte antifraude.

die auf straf- und verwaltungsrechtlicher Ebene zum Schutz der gemeinschaftlichen Finanzinteressen ergriffen werden bzw. worden sind.

Danach erfolgt im Rahmen des zweiten Teils eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Verordnungen Nr. 2185/96 und Nr. 1073/99 sowie mit der Rolle und den Aufgabenbereichen des OLAF bei den Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten.

Im Anschluss wird im dritten Teil ein grundlegender Überblick über das italienische Rechtssystem und seine Besonderheiten geliefert. Überdies erfolgt eine Herausstellung der relevanten Kontrollvorschriften und -behörden in Italien.

Von besonderer Bedeutung sind dabei die Befugnisse der OLAF-Kontrollen in den einzelnen Kontrollbereichen, die im vierten Teil ausgeführt werden. In einem weiteren Schritt werden die in Italien vorhandenen Zwangs- und Sicherungsmaßnahmen dargestellt, die Beweisverwertung der von den Kontrolleuren des OLAF erstellten Berichte und der Schutz der erlangten Daten.

Im fünften Teil wird die Einschränkung der Befugnisse der OLAF-Kontrollen behandelt. In diesem Zusammenhang wird auf die bei den Kontrollen bestehenden allgemeinen Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten und die betroffenen Grundrechte eingegangen. Dabei werden jeweils vorhandene europarechtliche Regelungen und Rechtsgrundsätze mit den nationalen in Bezug gesetzt, so dass schließlich die genauen Vorgehensweisen der Kontrollen und Rechtsvorschriften zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer festgelegt werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus dem besonderen Nebeneinander von gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften, welches die Verordnung durch den Verweis in das geltende Recht der Mitgliedstaaten schafft.

Darüber hinaus erfolgt im sechsten Teil eine Auseinandersetzung mit dem italienischen Sanktionssystem. Insgesamt wird im Rahmen dieser Untersuchung eine Beurteilung vorgenommen, inwiefern das italienische Recht zweckmäßige Bedingungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft geschaffen hat.

1. Teil: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung wird insbesondere zur Bekämpfung von Betrugereien und Unregelmäßigkeiten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft tätig. Daher ist der Begriff der finanziellen Interessen ebenso wie der Betrugsbegriff für die Kontrollen des OLAF von besonderer Bedeutung. Ferner sind im Gemeinschaftsrecht zum Schutz der finanziellen Interessen verschiedene Maßnahmen verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher Natur ergriffen worden.

A. Finanzielle Interessen der Gemeinschaft

Für einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wurden von den Gemeinschaften mehrere Schritte unternommen. Unter anderem erfolgt die Gründung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.

Die Zielrichtung, die finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu schützen, findet sich auch in den Verträgen wieder. In den Vertrag von Maastricht wurde Art. 209 a EGV aufgenommen, der durch den Vertrag von Amsterdam in Art. 280 EG näher ausgestaltet wurde. Darin wird die so genannte Assimilierungspflicht festgeschrieben, die den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, die Finanzinteressen der Gemeinschaft ebenso zu schützen wie die nationalen Finanzen⁷. Außerdem werden darin die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften zur Betrugsbekämpfung festgeschrieben.

Der Schutz der „finanziellen Interessen“ der Gemeinschaften beinhaltet die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Vereinnahmung und Verausgabung der rechtlich bestimmten Finanzierungsmittel der Gemeinschaften⁸.

Der Oberbegriff der finanziellen Interessen der Gemeinschaft umfasst einerseits die im Haushaltsplan der Gemeinschaft gemäß Art. 269 EG⁹ nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben, andererseits auch sonstige von der Gemeinschaft oder in ihrem Auftrag verwaltete Finanzmittel¹⁰. Hinsichtlich der Einnahmen der Europäischen Gemeinschaft zielt das finanzielle Interesse der Gemeinschaft auf die Sicherstellung der vollständigen Erhebung und Abführung aller finanziellen Mittel, die der Gemeinschaft aufgrund des Gemeinschaftsrechts zustehen¹¹. Im Bereich der Ausgaben ist das Interesse der Gemeinschaft darauf gerichtet, dass die für bestimmte Zwecke vorgese-

7 Heine, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 149, 150; Waldhoff, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280 EGV, Rn. 8.

8 Magiera, in: FS Friauf, S. 13, 17; Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 14; Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 9; Waldhoff, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 1.

9 Die Abkürzung „EG“ verweist im Folgenden auf den Amsterdamer Vertrag in der Fassung vom 2.10.1997.

10 Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 14; Waldhoff, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280 EGV, Rn. 1; Wolfgang/Ulrich, EuR 1998, S. 616.

11 Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 15.

nenen Finanzmittel auch tatsächlich zu dem Zweck eingesetzt werden und die politisch gewollte Zweckbestimmung eingehalten wird¹².

Der Begriff der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist weiter gewählt als der des Gemeinschaftshaushalts¹³. Er umfasst über die im Haushaltsplan der Gemeinschaft ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben hinaus alle Einnahmen oder Ausgaben, die von oder im Auftrag der Gemeinschaft und ihrer Organe und Einrichtungen verwaltet werden¹⁴. Darunter fallen die Mittel für den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)¹⁵. Diese werden aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Außerdem sind sonstige Anleihe- und Darlehensmittel der Gemeinschaften in diesen Bereich einzuordnen¹⁶.

I. Gemeinschaftshaushalt

Gemäß Art. 6 Abs. 4 EU¹⁷ stattet sich die Union mit Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind. Diese Norm ist jedoch nicht als finanziell einzuordnen. Vielmehr kommt darin die politisch-programmatische Absicht zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten der Union in den jeweils dazu erforderlichen Verfahren die Union mit hinreichenden Mitteln ausstatten möchten¹⁸.

Die Finanzen der Europäischen Gemeinschaften sind in den Bestimmungen der Art. 268 ff. EG¹⁹ festgehalten. Art. 268 EG sieht unter anderem vor, dass alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft in einem jährlichen Haushaltsplan festgesetzt werden. Da in dieser Norm auf alle Einnahmen und

12 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 15.

13 *Billwiller*, Die Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Rahmen von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Portugal, S. 16; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 16.

14 *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 17; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 16, *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 55.

15 *Häde*, EuZW 1993, S. 401, 406.

16 *Magiera*, in: GS Grabitz, S. 414 ff.

17 EU-Vertrag von Amsterdam.

18 BVerfGE 89, 155, 193 f.

19 Für die EAG galten Art. 171 ff. EAGV und für die EGKS galten Art. 49 ff., 78 ff. EGKS. Mit der Einführung des so genannten Fusionsvertrages vom 08.04.1965, ABIEG 1967 Nr. C 152, S. 1 ff. wurden die Organe der Gemeinschaften ebenso wie deren Haushalte zusammengefasst.

Ausgaben Bezug genommen wird, ist von dem Grundsatz der Vollständigkeit/Einheit des Haushaltes auszugehen²⁰.

Der Haushaltsplan wird gemäß Art. 272 IV EG im Voraus für das nächste Haushaltsjahr festgelegt. Dabei wird für die Finanzmittel der Europäischen Gemeinschaften ein einziger Gesamthaushaltsplan erstellt²¹.

Grundsätzlich sind die Finanzen der Europäischen Union in Einnahmen und Ausgaben einzuteilen. Innerhalb dieser Kategorien sind jedoch bestimmte Umstände und Eigenarten der Systeme der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Die Finanzierung der Europäischen Union bewegt sich im Spannungsverhältnis zwischen Gerechtigkeit und Solidarität. Einerseits hat die Gemeinschaft für eine gleichgewichtige Belastung und Beteiligung der Mitgliedstaaten zu sorgen, andererseits ist die Gemeinschaft nach Art. 2 EG und Art. 158 EG dem Solidaritätsziel verpflichtet und trägt damit Sorge für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die harmonische Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft²². Dieser Konflikt soll durch die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten und durch einen Finanzausgleich bei den Haushaltsausgaben gelöst werden.

1. Einnahmen

Die Einnahmen der Europäischen Gemeinschaft sind geregelt in Art. 269 EG und in Art. 1 S. 2 des Eigenmittelbeschlusses von 2000²³. Ergänzende Regelungen zum Eigenmittelbeschluss finden sich in der Verordnung Nr. 1150/2000²⁴. Die Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften bestehen danach aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen. Dabei nehmen die sonstigen Einnahmen einen geringen Umfang ein. Der Haushalt wird nahezu ausschließlich aus den Eigenmitteln finanziert²⁵.

20 Hecker, in: Lenz, EGV, Art. 268, Rn. 5.

21 Bieber, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 169; Häde, EuZW 1993, S. 401, 402; Hölscheidt, DÖV 1989, S. 537; Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 10.

22 Schoo, in: Schwarze, EU-Handkommentar, Art. 269, Rn. 2.

23 Beschluss des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (2000/597/EG, Euratom), ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.

24 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 29.09.2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABIEG 2000 Nr. L 130, S. 1 ff.

25 Griesse, EuR 1998, S. 462, 463.

a. Eigenmittel

Art. 269 EG gilt als Instrument zur Verwirklichung einer finanziellen Selbstständigkeit der Gemeinschaften gegenüber den Mitgliedstaaten²⁶. In mehreren Schritten hat die Gemeinschaft das klassische Modell der Finanzierung durch Beiträge der Mitgliedstaaten verlassen und durch ein System der Eigenmittel ersetzt²⁷. Lediglich die EGKS besaß von Anfang an mit der EGKS-Umlage gem. Art. 49 ff. EGKSV ein Eigenmittelsystem²⁸. Die anfängliche Finanzierung von EWG und EAG durch Finanzbeiträge unterstrich die ursprünglich bestehende starke Abhängigkeit der Europäischen Gemeinschaften von den Mitgliedstaaten und deren Budgetbeschlüssen²⁹.

Durch den Eigenmittelbeschluss von 1970 wurde der schon in der ursprünglichen Fassung des Art. 201 EWGV angelegte Weg beschritten³⁰. Auf der Grundlage des Art. 201 EWG-Vertrag, des Art. 173 EAG-Vertrag wurde durch den Beschluss des Rates vom 21. April 1970³¹ über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften schrittweise ein System zur Eigenmittelfinanzierung eingeführt³². Das System der Eigenmittel gilt grundsätzlich auch für die GASP und die Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 28 Abs. 3, 41 Abs. 3 EUV)³³.

26 *Bieber*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 172; *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201 Rn. 2; *Fugmann*, Der GesamtHaushalt der EG, S. 134; *Hecker*, in: Lenz, EGV, Art. 269, Rn. 1; *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 1; *Schoo*, in: Schwarze, EU-Handkommentar, Art. 269, Rn. 1.

27 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201 Rn. 4; *Hölscheidt*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 1247 ff.; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 1.

28 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 39; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 1.

29 *Bieber*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 158; *Birk*, in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, § 5, Rn. 22; *Förster*, in: Bleckmann, Europarecht, S. 583; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 39; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 1.

30 *Hölscheidt*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 1247; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 1.

31 Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (70/243/EGKS, EWG, Euratom), ABIEG1970 Nr. L 94, S. 19 ff.

32 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201 Rn. 5; *Kaese*, Das Eigenmittelsystem, S. 42.

33 *Schoo*, in: *Schwarze*, EU-Handkommentar, Art. 269, Rn. 1.

Der im Vertrag selbst nicht definierte Begriff der Eigenmittel ist in Abgrenzung zu den Mitgliedsbeiträgen zu bestimmen, die er laut Art. 201 EWGV Eigenmittelbeschluss 1970 ablösen sollte³⁴. Nach Art. 201 a.F. EWGV sollen sich „Eigenmittel“ oder „eigene Mittel“ von Finanzbeiträgen unterscheiden³⁵. Eigenmittel sind Mittel, die durch das Gemeinschaftsrecht bestimmt werden und daher nach Art und Umfang grundsätzlich unabhängig vom weiteren Willen der Mitgliedstaaten anfallen und der Gemeinschaft zur Verfügung stehen³⁶. Der Begriff der Eigenmittel zielt auf einen eigenverantwortlichen Entscheidungsbereich der Europäischen Gemeinschaft ab³⁷. Das bedeutet nicht, dass es sich um „eigene“, „originäre“ Abgaben der Gemeinschaft handeln müsste: Es muss weder eine Abgabenregelungshoheit noch eine finanzverfassungsrechtliche Ertragshoheit im Sinne von Art. 106 GG bestehen³⁸.

Die Erhebung der Einnahmen erfordert jedoch notwendigerweise eine Beteiligung der Mitgliedstaaten³⁹. Der Begriff „eigene Mittel“ des Art. 201 EGV setzt daher nicht voraus, dass der EG über die betreffende Einnahme die ausschließliche Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit zusteht⁴⁰. Nach dem Eigenmittelbeschluss von 2000⁴¹ sind so genannte Agrarabschöpfungen⁴², Zuckerabgaben⁴³, Zölle⁴⁴, Mehrwertsteuereigenmittel⁴⁵ und Brutto-sozialprodukteigenmittel⁴⁶ als Eigenmittel der Gemeinschaft anzusehen.

34 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 6; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 4.

35 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 37; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 40.

36 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 8; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 38; *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 3; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 40; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 1.

37 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 38.

38 *Birk*, in: *Birk*, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, § 5, Rn. 32; *Häde*, Finanzausgleich, S. 432 ff.; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 4.

39 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201 Rn. 6; Europäische Kommission, Finanzverfassung der Europäischen Union, 1995, S. 41; *Fischer*, § 9, Rn. 6; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 4.

40 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201 Rn. 6.

41 Eigenmittelbeschluss 2000, 2000/597/EG, Euratom: Beschluss des Rates vom 29.09.2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.

42 Art. 2 Abs. 1 lit. a Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.; die Agrarabschöpfungen als eigene Einnahmequelle der Gemeinschaft wurden im Rahmen des Agrarabkommens der Uruguay-Runde des GATT abgeschafft und sind

aa. Traditionelle Eigenmittel

Die originären Eigenmittel umfassen entsprechend der Systematik der Eigenmittelbeschlüsse die Agrarabschöpfungen und die Zölle; die Zuckerabgaben werden im Allgemeinen den Agrarabschöpfungen zugerechnet⁴⁷.

(1) Agrarabschöpfungen/Agrarzölle

Unter den Begriff der Agrarabschöpfungen fallen Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge, zusätzliche Teilbeträge und andere Abgaben auf den Warenverkehr mit Mitgliedstaaten, die von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden⁴⁸.

Agrarabschöpfungen werden nur bei solchen Agrargütern erhoben, für die eine EG-Marktordnung besteht⁴⁹. Die Agrarabschöpfungen auf den Warenverkehr mit Drittstaaten werden zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den Weltmarktpreisen und den Gemeinschaftspreisen erhoben⁵⁰. Sie werden bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in die Gemeinschaft erhoben, um die im Allgemeinen niedrigeren Weltmarktpreise auf das Gemeinschaftsniveau anzuheben, können aber auch bei der Ausfuhr erhoben werden, um zum Beispiel einer Mangellage in der EG zu begegnen⁵¹. Sie beru-

schrittweise in feste Zölle umzuwandeln, siehe Art. 4 Nr. 2 des Übereinkommens über die Landwirtschaft, ABIEG 1994 Nr. L 336, S. 22, 23.

43 Art. 2 Abs. 1 lit. a Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.

44 Art. 2 Abs. 1 lit. b Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff., hierbei werden auch die nach dem EGKSV erhobenen Zölle einbezogen, so erstmals im Eigenmittelbeschluss 1988, Beschluss des Rates (88/376/EWG, Euratom) vom 24.6.1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABIEG 1988 Nr. L 185, S. 24 ff.

45 Art. 2 Abs. 1 lit. c Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.

46 Art. 2 Abs. 1 lit. d Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.

47 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 45; *Oppermann*, Europarecht, Rn. 830 ff.; *Schweitzer*, Europarecht, Rn. 751; *Strasser*, Finanzen Europas, S. 94 f.; *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 13; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 4.

48 Art. 2 Abs. 1 lit. a Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.

49 *Häde*, Finanzausgleich, S. 440; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 46.

50 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 31, *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 9.

51 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 32; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 46.

hen dementsprechend auf dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz⁵². Diese Zielstellung erfordert, dass die Agrarabschöpfungen Abgaben sind, die in der Lage sind, auf Schwankungen der Weltmarktpreise flexibel zu reagieren⁵³.

Agrarabschöpfungen wurden dem Gemeinschaftshaushalt als Eigenmittel zugewiesen, da der Mitgliedstaat, in dem die Abschöpfung erhoben wird, nicht notwendig mit dem Bestimmungs- bzw. Herkunftsstaat übereinstimmt, und die Abschöpfungen deshalb den einzelnen Mitgliedstaaten nicht eindeutig zugeordnet werden können⁵⁴. So können bei Einfuhren der Staat, in dem die Abschöpfung anfällt, und der Bestimmungsstaat ebenso auseinander fallen wie bei Ausfuhren der Herkunftsstaat und der die Abschöpfung erhebende Staat⁵⁵.

Nicht zu den Agrarabschöpfungen zählen die Währungsausgleichbeträge und die Mitverantwortungsabgaben, die der EG aufgrund Art. 39, 43 EGV zufließen und nicht dem Verfahren nach Art. 201 EGV unterliegen, sondern sonstige Einnahmen darstellen⁵⁶.

(2) Zuckerabgaben

Die Eigenmittel-Definition für die Zuckerabgaben in Art. 2 Abs. 1 lit. a EM-B 2000 lautet: „Abgaben, die im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind“⁵⁷. Für die Zuordnung zu den Eigenmitteln ist die Einfuhr im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker maßgeblich⁵⁸. Die Ausgestaltung der Abgabenelemente selbst (z.B. Abgabenschuldner, Zielrichtung) ist unerheblich, stets sind die Abgaben den Eigenmitteln zuzurechnen⁵⁹. Die Abgaben für Zucker wurden bereits 1967 eingeführt, also noch vor dem ersten EG-Eigenmittelbeschluss von 1970. Sie setzen sich zusammen aus Abgaben für Produktion und Lagerkosten sowie Produktionsabgaben für Isoglukose⁶⁰. Mit den Produktionsabgaben

52 *Halla-Heißen*, ZfZ 1995, S. 370.

53 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 47.

54 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 31; *Schoo*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 12.

55 *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 9.

56 *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 11.

57 Art. 2 Abs. 1 lit. a Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42 ff.

58 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 49.

59 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 49.

60 Verordnung (EG) Nr. 2038/99 des Rates vom 13.09.1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABIEG 1999 Nr. L 252, S. 1 ff.; siehe auch *Kaese*, Das Ei-

werden die Hersteller an den Ausgaben zur Stützung des Zuckermarktes beteiligt⁶¹. Die Lagerkostenabgabe dient der Finanzierung einer Lagerkostenvergütung, mit der ein regelmäßiger Zuckerabsatz während des gesamten Wirtschaftsjahres gewährleistet werden soll⁶².

(3) Zölle

Art. 2 Abs. 1 lit. b Eigenmittelbeschluss 2000 führt Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten, die von den Gemeinschaftsorganen eingeführt worden sind, auf⁶³. Seit 1987 stehen auch die zuvor von den Mitgliedstaaten vereinnahmten Zölle aus dem EGKSV den Gemeinschaften zu⁶⁴.

Auch bei den Zöllen gilt, dass zollerhebender Einfuhrstaat und Bestimmungsstaat nicht notwendig zusammenfallen⁶⁵. Es ist daher oft nicht möglich, sie eindeutig einem Staat zuzuordnen⁶⁶. Die Zolleinnahmen sind Teil der Handelspolitik der Gemeinschaft, die vor allem durch völkerrechtliche Verträge geprägt ist⁶⁷. Das Zolleinkommen kann deshalb ebenfalls nicht aus Gründen der Haushaltsfinanzierung variiert werden⁶⁸.

Die Höhe der Zolleinnahmen bildet eine Funktion der EG-Handelspolitik, die maßgeblich durch multilaterale Abkommen, insbesondere im Rahmen des GATT, bestimmt wird⁶⁹.

genmittelsystem der Europäischen Union, S. 55; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 201, Rn. 15.

61 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 32; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 49; *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 10.

62 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 32.

63 Art. 2 Abs. 1 lit. b Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42.

64 Eigenmittelbeschluss 1988, Beschluss des Rates (88/376/EWG, Euratom) vom 24.6.1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABIEG 1988 Nr. L 185, S. 24 ff.; vgl. *Kaese*, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, S. 56; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 201, Rn. 17; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 51.

65 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 34; *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 12.

66 *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 12.

67 *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 13.

68 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 34; *Müller-Graff*, in: Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. 201, Rn. 13.

69 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 34.

bb. Mehrwertsteuereigenmittel

Die Eigenmittel aus dem mitgliedstaatlichen Mehrwertsteueraufkommen tragen seit dem Eigenmittelbeschluss 1970⁷⁰ zur Finanzierung der Gemeinschaft bei. Art. 2 Abs. 1 lit. c. Eigenmittelbeschluss 2000 fasst hierunter Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche Mehrwertsteuereigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaates ergeben⁷¹. Die Mehrwertsteuereigenmittel ergeben sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften einheitlich bestimmte Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage⁷² des jeweiligen Mitgliedstaates, nicht aus den nationalen Einnahmen⁷³. Als Höchstgrenze darf die Bemessungsgrundlage allerdings zur Erreichung einer erhöhten Beitragsgerechtigkeit 50 % des Bruttosozialprodukts des jeweiligen Mitgliedstaates nicht übersteigen⁷⁴. Dies bedeutet, dass in allen Mitgliedstaaten nach einheitlichen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, also die Summe aller mehrwertsteuerpflichtigen Umsätze wie Warenlieferungen, Dienstleistungen oder Einfuhren ermittelt werden⁷⁵. Diese gemeinschaftsweit einheitliche Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage nach gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ist erforderlich, da die Mitgliedstaaten die steuerpflichtigen Vorgänge im Rahmen ihrer nationalen Steuersysteme sehr unterschiedlich festgelegt haben, eine Anwendung der jeweiligen nationalen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlagen also die Mitgliedstaaten ohne sachlichen Grund sehr unterschiedlich

70 Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (70/243/EGKS, EWG, Euratom), ABIEG 1970 Nr. L 94, S. 19 ff., vgl. auch *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 7.

71 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 35; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 44 f.; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 7.

72 Die Bemessung des Aufkommens der einzelnen Mitgliedstaaten ist in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29.05.1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel der EG, ABIEG 1989 Nr. L 155, S. 9 ff., geregelt.

73 *Kaese*, Eigenmittelsystem der EU, S. 58 ff.; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 64; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 45, *Schoo*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 15.

74 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 35; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 45.

75 *Eckhoff*, in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, § 7, Rn. 11; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 63.

belasten würde⁷⁶. Harmonisierte Definitionen der steuerpflichtigen Umsätze sind eine notwendige Voraussetzung für qualitativ vergleichbare Mehrwertsteuerbemessungsgrundlagen, zumal die Mehrwertsteuer-eigenmittelfinanzierung eine Lastenverteilung nach der nationalen Wirtschaftskraft oder dem Wohlstand widerspiegeln soll⁷⁷. Der für jeden Mitgliedstaat berechnete Betrag der den Europäischen Gemeinschaften zustehenden Mehrwertsteuer-eigenmittel wird von den sich aus dem nationalen Recht ergebenden Steuereinnahmen jedes Mitgliedstaates abgezogen und von diesem Mitgliedstaat an die Gemeinschaften überwiesen⁷⁸. Die effektiven Mehrwertsteuerabruhsätze für die einzelnen Mitgliedstaaten ergeben sich aus dem einheitlichen Mehrwertsteuersatz unter Berücksichtigung des Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens⁷⁹. Die Ausgleichszahlung an Großbritannien wird gemäß Art. 5 Abs. 1 des Eigenmittelbeschlusses 2000 mit den Mehrwertsteuerzahlungen Großbritanniens verrechnet und verringert damit für diesen Mitgliedstaat den effektiven Mehrwertsteuerabruhsatz.

cc. Bruttosozialprodukteigenmittel

Der Eigenmittelbeschluss 1988 brachte als vierte ergänzende Eigenmittelart die Eigenmittel auf der Grundlage der mitgliedstaatlichen Bruttosozialprodukte, um Aspekten der „Beitragsgerechtigkeit“ Rechnung zu tragen, zumal dieses Eigenmittel an der Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten orientiert ist⁸⁰. Es handelt sich um „Einnahmen, die sich ergeben aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden Satzes auf den Gesamtbetrag des Bruttosozialprodukts aller Mitgliedstaaten, das nach gemeinschaftlichen Regeln entsprechend der Richtlinie 89/130 EWG, Euratom⁸¹ festgesetzt

76 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 63 f.; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 46.

77 *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 64; *Oppermann*, § 10, Rn. 831.

78 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 46 f.

79 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 36.

80 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 38; *Eckhoff*, in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, § 7, Rn. 15 ff.; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf Art. 201, Rn. 32; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 92 ff.; *Schoo*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 17; *Strasser*, Finanzen Europas, S. 99; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 8.

81 ABIEG 1989 Nr. L 49, S. 26. Siehe ebenfalls die Entscheidung 94/168 (EG, Euratom) der Kommission vom 22. Februar 1994, ABIEG 1994 Nr. L 77, 51 und den Sonderbericht Nr. 17/2000 des Rechnungshofes über die Überprüfung der Zuverlässigkeit und

wird“⁸². Ihr Charakter als „Restfinanzierung“, d.h. zur Deckung der verbleibenden Haushaltslücke, ergibt sich aus ihrer Festlegung im Haushaltsverfahren⁸³.

Entsprechend wird im Haushaltsverfahren die Höhe der Einnahmen, die aus den Bruttosozialprodukteigenmitteln zu erzielen sind, dadurch festgesetzt, dass von den insgesamt zu deckenden Ausgaben sämtliche sonstigen Einnahmen der Gemeinschaften abgezogen werden⁸⁴. Die Höhe des nach dieser Subtraktion verbleibenden Restbetrages müssen dann die Einnahmen aus den Bruttosozialprodukteigenmitteln erreichen⁸⁵. Der Bruttosozialprodukteigenmittelsatz wird im jährlichen Haushaltsverfahren festgelegt⁸⁶. Aus der Funktion der Restfinanzierung folgt, dass der Bruttosozialprodukteigenmittelsatz selbst bei konstantem Haushaltsvolumen schwanken kann⁸⁷. Der Anteil am Bruttosozialprodukt aller Mitgliedstaaten besteht nur als Rechtsanspruch gegen die Staaten⁸⁸.

b. Sonstige Einnahmen

So genannte sonstige Einnahmen, die gemäß Art. 269 Abs. 1 EG neben den Eigenmitteln zur Finanzierung des EG-Haushaltes herangezogen werden, sind alle Einnahmen, die bei der Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft entstehen, allerdings nicht in erster Linie zur Herbeiführung des Haushaltsausgleichs dienen⁸⁹. Derzeit umfassen die sonstigen Einnahmen der Gemeinschaft insbesondere die Verwaltungseinnahmen der Europäischen Ge-

Vergleichbarkeit der BSP-Angaben der Mitgliedstaaten durch die Kommission, ABIEG 2000, Nr. C 336, S. 1 ff.

82 Art. 2 Abs. 1 lit. d Eigenmittelbeschluss 2000, ABIEG 2000 Nr. L 253, S. 42.

83 *Häde*, Finanzausgleich, S. 444, *Hölscheidt*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 1253; Rn. 8; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 100 f.; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 47; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269.

84 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 48.

85 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 48.

86 Art. 2 Abs. 1 lit. d Eigenmittelbeschluss 1988.

87 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201, Rn. 38; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 100; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 48.

88 *Bieber*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 173.

89 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 201 Rn. 40; *Hidien*, EuR 1997, S. 95, 99; *Hölscheidt*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 1262; *Schoo*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 269, Rn. 20.

meinschaften, also etwa die Einkünfte aus Verkäufen und Vermietungen, Vergütungen für sonstige Leistungen der Gemeinschaften, Kapitalerträge, Verzugszinsen, Geldbußen und Zwangsgelder nach Art. 87 Abs. 2 EG, außerdem die Steuern auf die Gehälter der Gemeinschaftsbediensteten oder die Erlöse aus dem Verkauf eigener Publikationen der Gemeinschaften⁹⁰. Auch Haushaltsüberschüsse aus vorangegangenen Haushaltsjahren fallen hierunter⁹¹. Schließlich sind auch die Anleihen der Gemeinschaften sowie bestimmte Abgaben im Bereich der gemeinschaftlichen Agrarpolitik, die keine Agrarabschöpfungen darstellen, als sonstige Einnahmen zu sehen⁹².

Art und Umfang der sonstigen Einnahmen sind durch die Verträge nicht festgelegt⁹³. Aus dem Grundsatz der Spezialität der für die Haushaltsfinanzierung zur Verfügung stehenden Einnahmen folgt jedoch, dass die sonstigen Einnahmen nicht in erster Linie zum Ausgleich des Gemeinschaftshaushalts dienen dürfen, sondern dass es sich um Einnahmen handeln muss, die primär zu anderen Zwecken, insbesondere zur Durchsetzung einer Sachpolitik erhoben werden⁹⁴.

2. Ausgaben

Die Ausgaben der Gemeinschaft sind im Primärrecht nicht explizit geregelt. Sie ergeben sich aus den Aufgabenbereichen der Europäischen Gemeinschaften, die diesen in Einzelfällen in anderen Rechtsgrundlagen zugewiesen sind.

Die Verträge enthalten keine ausdrückliche Ermächtigung zum Einsatz finanzieller Mittel bei der Verwirklichung der Vertragsziele⁹⁵. Nur in Einzelfällen sind die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft ausdrücklich vor-

90 *Hölscheidt*, in: Bleckmann, *Europarecht*, Rn. 1262; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 201, Rn. 35; *Pache*, *Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*, S. 49. *Schoo*, in: Schwarze, *EUV/EGV*, Art. 269, Rn. 20; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, Art. 269, Rn. 9.

91 *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, Art. 269, Rn. 9.

92 *Kaese*, *Eigenmittelsystem der EU*, S. 81 f.; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 201, Rn. 36 f.; *Pache*, *Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*, S. 49; *Schoo*, in: Schwarze, *EUV/EGV*, Art. 269, Rn. 21.

93 *Pache*, *Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*, S. 49.

94 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing /Ehlmann, *EUV/EGV*, Art. 201, Rn. 40; *Pache*, *Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*, S. 49; *Strasser*, *Finanzen Europas*, S. 103.

95 *Bieber*, *EuR* 1982, S. 116 ff.; *Bieber*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 175; *Birk*, in: *Birk*, *Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts*, § 5, Rn. 62; *Häde*, *EuZW* 1993, S. 401, 402.

gesehen, so etwa in den Bereichen der Agrar-, Sozial-, Regional-, Forschungs-, Technologie-, Umwelt-, Entwicklungspolitik⁹⁶. Dies bedeutet jedoch keine Exklusivität der entsprechenden Ausgaben⁹⁷. Die Europäische Gemeinschaft kann zur Erfüllung aller Aufgaben sämtliche ihr zugänglichen Instrumente einsetzen, sofern dies sachdienlich und angemessen ist und von dem EG-Vertrag nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird⁹⁸. Dem Gesetzgeber der Gemeinschaft steht es deshalb frei, die für die Vornahme von Ausgaben erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen, soweit er dabei die Grenzen der allgemeinen Vertragsziele und die Voraussetzungen der speziellen Rechtssetzungsermächtigung, auf die er sich stützt, einhält⁹⁹. Allerdings besteht insofern eine Beschränkung für die Gemeinschaft, als die Ausgaben in Bereichen erfolgen müssen, für welche die Gemeinschaft sachlich zuständig ist¹⁰⁰.

Bei den Ausgaben spielt der Unterschied zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben eine Rolle¹⁰¹. Obligatorische Maßnahmen sind solche, die sich zwingend aus primärem oder sekundärem Gemeinschaftsrecht ergeben, wozu insbesondere die Ausgaben in der Agrarpolitik gehören¹⁰². Nichtobligatorische Ausgaben sind alle anderen¹⁰³. Der Unterschied ist wegen der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments bedeutsam, die bei den nichtobligatorischen Ausgaben umfangreicher sind¹⁰⁴. Darüber hinaus ergeben sich für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften jedoch keine Unterschiede hinsichtlich der Einordnung der Ausgaben.

Insgesamt werden die Ausgaben gemäß Art. 268 EG für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.

a. Agrarausgaben

Innerhalb der Ausgaben hat die Gemeinsame Agrarpolitik eine Vorrangstellung, die bereits seit dem Gründungsvertrag von 1957 besteht und die auch

96 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, vor Art. 199–209, Rn. 5.

97 *Bieber*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 175.

98 *Griese*, EuR 1998, S. 462, 465; *Oppermann*, Europarecht, § 10, Rn. 837; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 199, Rn. 10; *Messal*, Eigenmittelsystem der EG, S. 28 ff.

99 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, vor Art. 199–209, Rn. 5.

100 *Birk*, in: Birk, Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, § 5 Rn. 62; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 268, Rn. 5.

101 *Häde*, EuZW 1993, S. 401, 402; *Strasser*, Finanzen Europas, S. 186.

102 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 103 ff.; *Fischer*, § 9, Rn. 7.

103 *Fischer*, § 9, Rn. 7.

104 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 107 f.

aus dem Vertrag von Amsterdam hervorgeht. Die Bedeutung der Agrarpolitik lässt sich zudem daran erkennen, dass sie einen Großteil der Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts ausmacht¹⁰⁵. Das primäre Ziel der Agrarpolitik war die Einführung eines einheitlichen Marktes der Agrarprodukte, die im Bereich der Bodenbearbeitung, der Viehzucht, der Fischerei und in der Verarbeitung der dadurch gewonnenen Produkte bestehen¹⁰⁶. Der einheitliche Markt und damit das Mittel des EAGFL – Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – sollte dabei die Realisierung von zahlreichen günstigen Bedingungen für die landwirtschaftlich tätige Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft schaffen, um durch die Verbesserung der Produktivität, der Entwicklung des technischen Fortschritts und der gezielten Verbesserung der Produktionsfaktoren einen „gleichen“ Lebensstandard zu garantieren¹⁰⁷. Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik sind die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaften, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte, Sicherstellung der Versorgung, Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen¹⁰⁸. Innerhalb der Agrarpolitik wird versucht, mit der Schaffung gemeinsamer Marktordnungen ein angemessenes Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen bei gleichzeitiger Marktstabilisierung und Versorgungssicherheit über das Preissystem zu erreichen¹⁰⁹.

Für das Funktionieren und für die Verwaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde der EAGFL – Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – gegründet. Dieser wurde eingeführt mit der Verordnung Nr. 25/62¹¹⁰ und integriert von der nachfolgenden Verordnung Nr. 729/70¹¹¹ und ist unterteilt in die Abteilungen „Ausrichtung“, die für die Abdeckung der Ausgaben in Verbindung mit der Verbesserung der Strukturen der Agrarproduktionen zuständig ist und damit als Strukturmaßnahme einzuordnen ist, und die Abteilung „Garantie“, welche die Ausgaben finan-

105 *Oppermann*, Europarecht, § 10, Rn. 838.

106 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 11.

107 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 11; *Korte/van Rijn*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 40, Rn. 52.

108 *Wuermeling*, in: Röttinger/Weyringer, 250, 277.

109 *Korte/van Rijn*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 38, Rn. 3.

110 Verordnung (EWG) Nr. 25/62 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1962 Nr. 30, S. 991 ff.

111 Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1970 Nr. L 94, ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1258/99 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

ziert, die aus den Politiken der Agrarmärkte herrühren¹¹². Traditionell werden vom EAGFL, Abteilung Garantie, die Erstattungen bei der Ausfuhr in Drittländer finanziert, die dazu bestimmt sind, durch Angleichung der Exportpreise an die Weltmarktpreise die Ausfuhr von Gemeinschaftserzeugnissen zu fördern, außerdem die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die je nach gemeinsamer Marktorganisation völlig unterschiedliche Maßnahmen umfassen¹¹³. Überdies werden die Kosten für die Wertberichtigung der neugeschaffenen Lagerbestände und die Ausgaben mit dem Programm zur Flächenstillegung übernommen¹¹⁴.

b. Strukturmaßnahmen

Die Strukturaktivität der Europäischen Gemeinschaft ist sehr weitreichend und betrifft unterschiedliche Sektoren, von denen einige mit der Einheitlichen Europäischen Akte eine besondere Bedeutung gewannen¹¹⁵. Dabei wird die Gemeinschaft neben dem Agrarbereich auch zur Harmonisierung im sozialen Bereich und bei der Verbesserung von Situationen regionaler Unterentwicklung tätig¹¹⁶. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung der Strukturfonds liegt in Art. 158 ff. EG.

Die Ziele der Strukturfonds sind¹¹⁷:

-
- 112 Carrarini/Massino/Sasso, S. 14; Geiger, EUV/EGV, Art. 34, Rn. 27 ff.; Gilsdorf/Priebe, in: Grabitz/Hilf, Art. 40, Rn. 99 f.; Halla-Heißen, Grundlagen des Ausfuhrerstattungsrechts, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, S. 37 f.; Korte/van Rijn, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 40, Rn. 52, Priebe, in: Dausen, Handbuch des Wirtschaftsrechts, Rn. 164.
 - 113 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 92; Korte/van Rijn, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 40, Rn. 54.
 - 114 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 92.
 - 115 Häde, Finanzausgleich, S. 489.
 - 116 Geiger, EUV/EGV, Art. 158, Rn. 2; Mattei, Politiche comunitarie, la politica agricola, gli interventi strutturali, le relazioni esterne, S. 79; Priebe, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 158, Rn. 2 f.
 - 117 Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20.7.1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzierungsinstrumente, ABIEG 1993 Nr. L 193, S. 5, 7. Die Strukturfonds sind in der Verordnung (EG) Nr. 1260/99 zusammengefasst worden. Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 1 ff., geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1447/2001 des Rates vom 28. Juni 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABIEG 2001 Nr. L 161, S. 1 f.; Vgl. auch Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 94.

1. Die Förderung der Entwicklung der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
2. Die Umstellung von Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung betroffen sind;
3. Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben;
4. Die Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und die Veränderung der Produktionssysteme und
5. Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes.

Zu diesen Zielen wurden von der Gemeinschaft verschiedene Finanzierungsmittel bereitgestellt, von denen jedes in einem spezifischen Sektor operiert. Diese sind der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, EAGFL, Abteilung Ausrichtung, der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) und der Kohäsionsfonds.

aa. EAGFL, Abteilung Ausrichtung

Der EAGFL, Abteilung Ausrichtung¹¹⁸, trägt erheblich zur Finanzierung der Strukturpolitik der Gemeinschaft bei¹¹⁹. Dabei sollen vor allem die Ziele 1 und 5 realisiert werden, indem in Zusammenarbeit mit der Abteilung Garantie ein einheitlicher Lebensstandard für die Landbevölkerungen garantiert wird¹²⁰. Um dieses Ziel zu erreichen, werden durch diesen Fonds die Agrar-

118 Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 des Rates vom 19.12.1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in Bezug auf den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, ABIEG 1988 Nr. L 374, S. 25 ff., ersetzt durch Verordnung (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, Abteilung Ausrichtung und zur Aufhebung bzw. Änderung bestimmter Verordnungen, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 80 ff.

119 Borchardt, in: Lenz, EGV, Art. 40, Rn. 54; Korte/van Rijn, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 40, Rn. 71.

120 Art. 3 Verordnung Nr. 1260/99, Verordnung (EG) Nr. 1260/99 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABIEG 1999 Nr. L 213, S. 1 ff.; vgl. auch Carrarini/Massino/Sasso, S. 18.

und Forststrukturen einschließlich der Verarbeitung und Vermarktung der Landwirtschafts- und Forstprodukte verstärkt und reorganisiert. Überdies trägt der Fonds zur Kompensation der Naturwidrigkeiten bei; er veranlasst die Umstellung der Agrarproduktionen, indem er in der Zwischenzeit die Entwicklung der Zusatzaktivität für die sektoriell Betroffenen verstärkt. Zudem trägt er zur sozialen Entwicklung der landwirtschaftlichen Gebiete und zum Umweltschutz bei¹²¹.

bb. Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Der Europäische Sozialfonds¹²² besteht für die Finanzierung der Sozialpolitik; dieser ist maßgeblich an der Verwirklichung der Ziele drei und vier beteiligt (Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, Arbeitsmöglichkeiten für Jugendliche, Anpassung der Arbeitskraft an die Veränderungen der Produktionsstrukturen)¹²³. Der ESF ist für die Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt bei gleichen Chancen für die Bürger vorgesehen, durch Interventionen mit subjektiver (Entwicklung der beruflichen Fähigkeiten und Qualifikationen) oder objektiver Natur (Schaffung von Arbeitsplätzen)¹²⁴. Die Gemeinschaft interveniert über den ESF zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte auf dem Gemeinsamen Markt zur Hebung der Lebenshaltung¹²⁵.

cc. Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung, EFRE

Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung, EFRE¹²⁶, ist zuständig für die Finanzierung der Regionalpolitik. Dieser ist hauptsächlich dazu bestimmt, die Korrektur von regionalen Ungleichgewichten in der Gemein-

121 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 18.

122 Verordnung (EWG) Nr. 4255/88 des Rates vom 19.12.1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2952/88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, ABIEG 1988 Nr. L 374, S. 21 ff., ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 1784/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, ABIEG 1999 Nr. L 213, S. 5 ff.

123 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 17; *Fugmann*, Der GesamtHaushalt der EG, S. 331.

124 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 17; *Schulte*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, vor Art. 117–127 und 129, Rn. 115.

125 *Lenz*, EG-Handbuch, S. 413; *Von Drygalski*, Die Fonds der Europäischen Gemeinschaft, S. 35.

126 Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 des Rates vom 19.12.1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in Bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABIEG 1988 Nr. L 373, S. 15 ff., ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 1783/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABIEG 1999 Nr. L 213, S. 1 ff.

schaft durchzuführen, indem er zur Entwicklung und zur strukturellen Anpassung der Industrieregionen mit rückläufiger Produktion beiträgt (Ziele eins und zwei)¹²⁷. Außerdem bewirkt er die Unterstützung der produktiven Investitionen, die Schaffung und Modernisierung von Infrastrukturen und die Entwicklung des regionalen Potentials, auch durch spezifische Investitionen im Bereich der Bildung und der Gesundheit¹²⁸. Dabei sollen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten für die regionale Entwicklung nicht ersetzt werden, sondern durch die Mittel des Europäischen Fonds unter gemeinschaftlichen Aspekten ergänzt werden¹²⁹.

dd. Neuere Fonds

Zu diesen Strukturfonds sind zwei neuere Fonds oder fondsähnliche Strukturen gekommen, das FIAF und der so genannte Kohäsionsfonds.

(1) Das FIAF (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei)

Bei dem FIAF¹³⁰ handelt es sich nicht um eine Finanzstruktur, die ausdrücklich im Vertrag vorgesehen ist. Das FIAF interveniert prinzipiell im Bereich der Unterstützungsmaßnahmen der Fischerei durch Handlungen der Restrukturierung, der zeitlich begrenzten Unternehmen, der gemischten Gesellschaften, der Verbesserung der Fähigkeit der Angestellten¹³¹. Außerdem kann durch das FIAF die Finanzierung von anderen gemeinschaftlichen Initiativen zur Verbesserung der Fischkutter, der Ausstattung der Häfen und den globalen Bedingungen des Fischereimarktes unterstützt werden¹³². Die

127 *Fugmann*, Der GesamtHaushalt der EG, S. 329; *Von Drygalski*, Die Fonds der Europäischen Gemeinschaft, S. 112.

128 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 17.

129 *Oppermann*, Europarecht, § 12, Rn. 975; *Reister*, Haushalt und Finanzen der EG, S. 91 f.

130 Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur, ABIEG 1992 Nr. L 389, S. 1 ff.; geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1181/98 des Rates vom 04. Juni 1998 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur, ABIEG 1998 Nr. L 164, S. 1 f., Verordnung (EWG) Nr. 2080/93 des Rates vom 20.07.1993 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei, ABIEG 1993 Nr. L 193, S. 1 ff., ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1263/99 des Rates vom 21.06.1999 über das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, ABIEG 1999, Nr. L 161, S. 54 ff.

131 Das FIAF selbst ist kein Strukturfonds, wird allerdings ebenso behandelt; vgl. *Häde*, Finanzausgleich, S. 495.

132 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 18.

Einzelheiten zur Durchführung der Maßnahmen zur Unterstützung des Fischereisektors sind geregelt in der Verordnung Nr. 2792/99¹³³.

(2) Der Kohäsionsfonds

Der Kohäsionsfonds¹³⁴ soll dazu beitragen, die Verwirklichung des Gemeinschaftsziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts voranzutreiben¹³⁵. Dieses Ziel soll durch die Unterstützung von Vorhaben im Bereich des Umweltschutzes und der transeuropäischen Verkehrsinfrastrukturnetze verwirklicht werden¹³⁶. Allerdings steht dieses Mittel nur wenigen Mitgliedstaaten zur Verfügung¹³⁷.

c. Interne Politiken

Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft gibt es auch im Bereich der internen Politiken. Diese Aktivitäten zielen vor allem auf die Erreichung eines gemeinsamen Binnenmarktes¹³⁸. Hierzu wurden umfangreiche von der Gemeinschaft finanzierte Programme geschaffen. Diese ergänzen zum Teil die Strukturmaßnahmen, erschließen aber auch neue Gebiete. Die Gemeinschaft fördert damit Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Kultur, audiovisuelle Medien und sonstige Sozialmaßnahmen¹³⁹. Diese Bereiche ermöglichen insbesondere die Finanzierung von Programmen zur Erleichterung der Mobili-

133 Verordnung (EG) Nr. 2792/99 des Rates vom 17. Dezember 1999 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor, ABIEG 1999 Nr. L 337, S. 10 ff., geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1451/01 des Rates vom 28. Juni 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2792/99 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor, ABIEG 2001 Nr. L 198, S. 9 f., Verordnung (EG) Nr. 1227/01 des Rates vom 18. Juni 2001 zur Abweichung einzelner Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 2792/99 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen der gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor, ABIEG 2001 Nr. L 168, S. 1 f.

134 Verordnung (EWG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16.5.1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABIEG 1994 Nr. L 130, S. 1 ff., geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1264/99 des Rates vom 21. Juni 1999, ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 57 ff., geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1265/99 des Rates vom 21. Juni 1999, ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 62 ff.

135 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 95.

136 Von Drygalski, Die Fonds der Europäischen Gemeinschaft, S. 204 ff.

137 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 95; Häde, EuZW 1993, S. 401, 407. Die betreffenden Mitgliedstaaten sind Spanien, Irland, Griechenland und Portugal.

138 Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 20.

139 Wuermeling, in: Röttinger/Weyringer, S. 250, 279.

tät von Jugendlichen, Studenten, Arbeitnehmern und Wissenschaftlern; zur Förderung von Initiativen im Bereich der Kultur und der audiovisuellen Medien oder zur Verbesserung des sozialen Schutzes und zur Sensibilisierung der europäischen Bürger für die Gesundheitsprobleme¹⁴⁰.

Außerdem bestehen Ausgaben auf den Gebieten der Energie, Kontrollen der nuklearen Sicherheit und Umwelt¹⁴¹. Diese Ausgaben stehen im Zeichen eines zweifachen Anliegens: der rationellen Nutzung der Energiequellen und des Umweltschutzes¹⁴².

Zudem gehören die Ausgaben für Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie, transeuropäische Netze, Inneres und Justiz zu den internen Politikbereichen¹⁴³. Zu dieser Verwirklichung tragen insbesondere die Angleichung der Normen und Rechtsvorschriften, der allgemeine Informationsaustausch, die Förderung von Handel und Fremdenverkehr, die Festlegung von Gemeinschaftspolitiken in den Bereichen Telekommunikation und Informationsübermittlung und die Entwicklung der transeuropäischen Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation bei¹⁴⁴. Weiterhin sind darin die Ausgaben für Forschung und technologische Entwicklung enthalten¹⁴⁵. Die Gemeinschaft hat auf diesem Gebiet Rahmenprogramme geschaffen, die es ihr ermöglichen, zahlreiche Vorhaben unter Beteiligung von Forscherteams aus allen Mitgliedstaaten zu unterstützen¹⁴⁶.

d. Externe Politiken

Externe Politiken sind solche, die im Zusammenhang mit der Finanzierung von Maßnahmen in Bezug auf Drittstaaten erfolgen¹⁴⁷.

Es handelt sich um drei Kategorien von Ausgaben. Einige Ausgaben sind durch geographische Gebiete abgegrenzt; sie umfassen die Länder Mittel- und Osteuropas und die GUS-Staaten sowie die Mittelmeerländer, zu denen die Gemeinschaft privilegierte Beziehungen unterhält, die geboten sind, da es sich um unmittelbar angrenzende Regionen handelt¹⁴⁸. Außerdem werden

140 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der EU, S. 95 ff.

141 *Erberich*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 2724.

142 *Wuermeling*, in: Röttinger/Weyringer, S. 250, 279.

143 *Rambow*, in: Lenz, EGV, Art. 154, Rn. 3.

144 *Erberich*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 2724.

145 *Wuermeling*, in: Röttinger/Weyringer, S. 250, 280.

146 *Wuermeling*, in: Röttinger/Weyringer, S. 250, 280.

147 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 97 ff.; *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 20.

148 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 97; *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 20.

Ausgaben zugunsten der Entwicklungsländer in Asien und Lateinamerika geleistet, die in der Entwicklungshilfe finanziell unterstützt werden und für welche die Gemeinschaft der wichtigste Handelspartner ist¹⁴⁹. Die Gemeinschaft gewährt auch in großem Umfang Mittel für humanitäre Hilfe, nämlich die Nahrungsmittelhilfe und die Soforthilfen. Darüber hinaus werden noch andere Kooperationsmaßnahmen mit Drittländern durchgeführt, die in der Regel den externen Aspekten bestimmter Gemeinschaftspolitiken entsprechen, wie z.B. die Förderung der Fischereitätigkeit oder die Umweltpolitik, soweit sich ihre Auswirkungen nicht auf das europäische Gebiet beschränken¹⁵⁰. Ferner werden weitere Mittel zur Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgegeben¹⁵¹.

e. Verwaltungsausgaben

Ein weiterer Ausgabenbereich liegt bei den Verwaltungsausgaben der Gemeinschaftsorgane¹⁵². Diese umfassen Kosten, die für Personal, Gebäude, Materialien, das Amtsblatt, Veröffentlichungen, Datenverarbeitung und Personal und Dienstbetrieb der Delegationen der Gemeinschaft in Drittländern entstehen¹⁵³. Außerdem fallen darunter Ausgaben im Zusammenhang mit spezifischen gemeinschaftlichen Verpflichtungen, etwa Zuschüsse allgemeiner Art oder die finanzielle Beteiligung an Veranstaltungen von Gemeinschaftsinteresse, ebenso wie Ausgaben mit organübergreifendem Charakter wie Ruhegehälter für Beamte und Zeitbedienstete sämtlicher Gemeinschaftsorgane, Zuschüsse der Gemeinschaft für die Europäischen Schulen, Ausgaben für den Dienstbetrieb des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften¹⁵⁴.

II. Umfang der Einnahmen und Ausgaben

Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für 2002 wurde nach der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments am 13. Dezember 2001 angenommen¹⁵⁵.

149 *Wuermeling*, in: Röttinger/Weyringer, S. 250, 281.

150 *Wuermeling*, in: Röttinger/Weyringer, S. 250, 281.

151 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 97.

152 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 98; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 199, Rn. 10 ff.

153 *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 21.

154 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 98 f.

155 Europäische Kommission: GesamtHaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2002.

Die Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 98.635 Millionen Euro und die Zahlungsermächtigungen auf insgesamt 95.655 Millionen Euro.

Dabei betrugen die Agrarzölle und Zuckerabgaben 2002 1.703,4 Millionen Euro und machten insgesamt 1,8 % des Haushaltsvolumens aus. Die Zolleinnahmen beliefen sich dagegen auf 14.189,3 Millionen Euro, was 14,8 % des Gesamthaushalts entsprach. Die Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von 41.147,6 Millionen Euro machten mit 38,3 % einen größeren Teil des Haushalts aus. Über die Bruttosozialprodukteinnahmen wurden 43 % des Haushalts finanziert. Dies entsprach 41.147,6 Millionen Euro. Die sonstigen Einnahmen beliefen sich auf 2.010,6 Millionen Euro und damit auf 2,1 % des Gesamthaushalts.

Die Mittel für Agrarausgaben betrugen insgesamt 44.255 Millionen Euro, was einem Anstieg von 0,5 % gegenüber 2001 entspricht. Von diesem Betrag entfielen 39.660 Millionen Euro für Marktstützungsausgaben. Die Mittel für Strukturmaßnahmen in der der finanziellen Vorausschau beliefen sich auf insgesamt 33.838 Millionen Euro für Verpflichtungen und 32.129 Millionen Euro für Zahlungen. Darin eingeschlossen sind die Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 31.049 Millionen Euro für die Strukturfonds.

Für den Kohäsionsfonds standen 2.789 Millionen Euro für Verpflichtungen zur Verfügung und 2.600 Millionen Euro für Zahlungen. Die Mittel für interne Politikbereiche der finanziellen Vorausschau beliefen sich auf insgesamt 6.558 Millionen Euro für Verpflichtungen und 6.157 Millionen Euro für Zahlungen. Gegenüber dem Haushaltsplan 2001 ist dieser Ausgabenbereich um 5,2 % gestiegen. Bei den externen Politikbereichen betrugen die Mittel insgesamt 4.803 Millionen Euro für Verpflichtungen und 4.665 Millionen Euro für Zahlungen. Die Verpflichtungen waren gegenüber den Angaben im Haushaltsplan 2001 um 2,5 % rückläufig. Dem steht ein Anstieg von 6,7 % bei den Zahlungen gegenüber, was die Konzentration auf die Abwicklung der noch ausstehenden Verpflichtungen widerspiegelt.

Die Mittel für Verwaltungsausgaben beliefen sich auf insgesamt 5.177 Millionen Euro, was einem Anstieg von 4,8 % gegenüber 2001 entspricht.

Ferner waren für die Bereiche Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht, Verkehr, Umwelt, Binnenmarkt und Betrugsbekämpfung ebenfalls hohe Steigerungsraten zu verzeichnen.

B. Die Betrugsproblematik

Wegen des zunehmenden Umfangs des Gemeinschaftshaushalts kommt es auch zu einem Wachstum von Betrugereien und Unregelmäßigkeiten, die sich nachteilig auf den Gemeinschaftshaushalt auswirken. Solche Schädigungen der finanziellen Interessen durch Betrugereien oder Unregelmäßigkeiten finden sich sowohl im Bereich der Ausgaben als auch auf dem Gebiet der Einnahmen¹⁵⁶.

Um derartigen betrügerischen Handlungen entgegenzutreten, sind auf gemeinschaftlicher Ebene unterschiedliche Maßnahmen ergriffen worden. OLAF kann gemäß Art. 1 Verordnung Nr. 1073/99¹⁵⁷ zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften tätig werden.

Im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften bergen der Betrugsbegriff und die gegen betrügerische Handlungen ergriffenen Maßnahmen verwaltungs- und strafrechtlicher Art besondere Problematiken in sich.

I. Betrugsbegriff

OLAF wird zur Bekämpfung von Betrugereien tätig. Die Verhaltensweisen, die zu Schädigungen der finanziellen Interessen der Gemeinschaften führen, werden im Gemeinschaftsrecht als Betrug oder Unregelmäßigkeiten bezeichnet. Diese Begriffe werden nicht einheitlich verwandt und haben unterschiedliche Bedeutungen.

Weder die Verordnung Nr. 2988/95¹⁵⁸ noch die Verordnungen 2185/96¹⁵⁹ und 1073/99¹⁶⁰ bzw. 1074/99¹⁶¹ enthalten Definitionen zur Begriffsbestimmung des „Betrugs“. Die ersten Definitionen des Betrugsbegriffs waren eng an einem strafrechtlichen Verständnis des Begriffes des Betrugs orientiert und erfassten daher nur vorsätzliche und fahrlässige Verstöße gegen Rechtsvorschriften durch Privatpersonen oder private Einrichtungen, die sich nachtei-

156 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 15; *Sieber*, ZStR 1996, S. 357, 358.

157 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

158 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

159 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

160 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

161 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

lig auf den Gemeinschaftshaushalt auswirken¹⁶². Scheingeschäfte und Umgehungshandlungen wurden nicht erfasst, obwohl gerade in diesem Bereich besonders spektakuläre Fälle zu beobachten waren¹⁶³.

Wegen des verwaltungsrechtlichen Charakters der Verordnungen kann der Begriff „Betrug“ nicht im strafrechtlichen Sinne verstanden werden. Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26.7.1995 enthält eine ausführliche Umschreibung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften¹⁶⁴, die allerdings explizit auf die Zwecke dieses Übereinkommens beschränkt ist. Diese Beschränkung bedeutet, dass die Definition im Hinblick auf die Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts nur auf die traditionellen Eigenmittel angewandt wird. Für die Ausgaben gilt, dass die Subventionen und Beihilfen, die vom Gemeinschaftshaushalt verwaltet werden, von dem Zweck des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen erfasst sind¹⁶⁵. Unter dem Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen wird nach Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) des Übereinkommens jede vorsätzliche rechtswidrige Handlung oder Unterlassung verstanden, die eine unrechtmäßige Erlangung, Zurückbehaltung oder Verminderung der Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt zur Folge hat.

Der Betrugsbegriff nach dem Übereinkommen bietet trotz der strafrechtlichen Zielsetzung Anhaltspunkte für den verwaltungsrechtlichen Betrugsbegriff, der bei den Verwaltungskontrollen des OLAF relevant ist.

Ausgehend vom Zweck der Vorschrift ist der Begriff der „Betrügereien“ dahingehend weit auszulegen, dass sowohl alle subjektiv vorwerfbaren („schuldhaften“ und damit „subjektiv zurechenbaren“) Handlungen, die Verstöße gegen positives Gemeinschaftsrecht bewirken, als auch – ohne dass ein Rechtsverstoß vorliegen müsste – alle Schein- und Umgehungstatbestände erfasst werden, d.h. Handlungen, die formal rechtstreu sind, deren einziger oder vorrangiger Zweck jedoch darin besteht, die Gemeinschaft

162 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 6.

163 *Dannecker*, in: Dannecker, Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG- Bereich, S. 23, 29; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 6; *Tiedemann*, NJW 1990, 2226, 2230.

164 Übereinkommen aufgrund von Art. K. 3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1995 Nr. C 316, S. 49 ff.; vgl. auch *Dannecker*, JZ 96, S. 876 f.; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 4; *Zieschang*, EuZW 1997, S. 78.

165 Erläuternder Bericht zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen, ABIEG 1997 Nr. C 191, S. 1 ff.

finanziell zu schädigen¹⁶⁶. Die Erwähnung in der Vorschrift von „sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten rechtswidrigen Handlungen“ lässt einige der Auslegungsprobleme hinsichtlich des Betrugsbegriffs in den Hintergrund treten; gleichwohl bleibt die weite Auslegung des Betrugsbegriffs von Bedeutung, da Schein- oder Umgehungsgeschäfte regelmäßig nicht rechtswidrig sind¹⁶⁷. Denn Schein- und Umgehungsgeschäfte verstoßen meist nicht gegen Rechtsvorschriften. Dennoch stellen sie Handlungen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts dar, wie etwa im Falle der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu solchen Produkten, für die Ausfuhrerstattungen wegen der Einordnung in eine bestimmte Warenkategorie erlangt werden. Im Zielland der Ausfuhr werden diese wiederum zu anderen Produkten umgearbeitet, die nicht erstattungsfähig sind. In diesem Fall ist kein formeller Rechtsverstoß gegeben. Gleichwohl bewirken Schein- und Umgehungsgeschäfte Schädigungen der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, so dass sie als betrügerische Handlungen aufzufassen sind und entsprechend vom Betrugsbegriff umfasst sein müssen.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass der Begriff der „Betrügerei“ weit auszulegen ist und nicht nur subjektiv qualifizierte Unregelmäßigkeiten sowie durch bestimmte Tathandlungen qualifizierte Rechtsverstöße (Betrug), sondern auch Tatbestände umfasst, die dadurch gekennzeichnet sind, dass den gemeinschaftlichen Finanzinteressen ohne formellen Rechtsverstoß Nachteile zugefügt werden¹⁶⁸. OLAF wird somit im allgemeinen Betrugsbereich sowie bei Schein- und Umgehungsgeschäften tätig.

Ferner handelt OLAF zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten. Im Gegensatz zum Betrug ist im Gemeinschaftsrecht der Begriff der Unregelmäßigkeit in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95¹⁶⁹ definiert. Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers erfüllt, die einen Schaden für den Gesamthaushalt der

166 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 12; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 4. Zum Begriff des Umgehungsgeschäfts: *Reiner*, Strafbarkeit von Schein- und Umgehungshandlungen in der EG, S. 5.

167 *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 4; andere Ansicht: *Wolffgang*, der dies als sonstige rechtswidrige Handlungen ansieht, *Wolffgang* in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S. 213; so auch *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 19.

168 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 61; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 13.

169 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt. Dies erfolgt durch die Verminderung oder den Ausfall von Einnahmen oder durch ungerechtfertigte Ausgaben.

Das Vorgehen gegen Unregelmäßigkeiten begründet einen Teil der Betrugsbekämpfungsbestrebungen des OLAF, wobei sich der Betrugsbegriff nicht mit dem Begriff der Unregelmäßigkeit deckt. Denn eine „Betrügerei“ erfordert stets ein Element subjektiver Vorwerfbarkeit, das heißt eine vorsätzliche oder wenigstens fahrlässige Schädigung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft¹⁷⁰. Dagegen muss eine Unregelmäßigkeit weder vorsätzlich noch mit Bereicherungsabsicht begangen werden¹⁷¹. Entscheidend ist insofern allein die tatsächliche Schädigung der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.

Nach dem Erwägungsgrund 6 der Verordnung Nr. 2988/95¹⁷² fallen solche Sachverhalte, die vom „Betrug“ im Sinne des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften¹⁷³ erfasst sind, unter den Unregelmäßigkeitsbegriff. Dieser ist mangels subjektiver Elemente wesentlich weiter gefasst als der Begriff des Betruges.

Weiterhin ist OLAF zuständig zur Bekämpfung von „Korruption“. Korruption wird nach der Definition des Europäischen Rechnungshofes als jeglicher Amtsmissbrauch verstanden. Darüber hinaus umfasst der Begriff der Korruption jedwedes nicht ordnungsgemäße Handeln in einem Entscheidungsprozess infolge einer unrechtmäßigen Einflussnahme oder Vorteilsgewährung¹⁷⁴.

Außerdem hat OLAF die Aufgabe, sonstige rechtswidrige Handlungen zu verfolgen. Dies ergibt sich unter anderem aus Art. 1 Abs. 1 Verordnung Nr. 1073/99¹⁷⁵. Diese sonstigen rechtswidrigen Handlungen stellen einen Aufgabatbestand bzw. eine Generalklausel dar¹⁷⁶. Über diese Formulierung

170 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 9; *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 627.

171 *Korte/van Rijn*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 40, Rn. 66; *Mögele*, EWS 1998, S. 1.

172 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

173 Übereinkommen aufgrund von Art. K 3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1996, S. 49 ff.

174 Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 8/98, ABIEG 1998 Nr. C 230, S. 1 ff.

175 ABIEG 1999, Nr. L 136, S. 1 ff.

176 Kommission, Betrugsbekämpfungsbericht 1998, KOM (1999) 590 endg. Vom 17.12.1999, S. 10; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 4.

soll zu verstehen gegeben werden, dass sämtliche rechtswidrige Handlungen, die Schädigungen zu Lasten der finanziellen Interessen der EG beinhalten, von OLAF erforscht werden können.

II. Erscheinungsformen

Die Erscheinungsformen der Betrügereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts sind äußerst vielfältig und sektorübergreifend. Dies gilt sowohl für die Verursacher als auch für die betroffenen Bereiche.

1. Verursacher

Um wirksam gegen Betrügereien vorzugehen, ist zunächst bei den Verursachern anzusetzen. Fraglich ist, wer als Verursacher in Betracht kommt. Betrügereien werden nicht nur von Wirtschaftsteilnehmern begangen, sondern auch von den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsbediensteten selbst¹⁷⁷.

So können die Mitgliedstaaten oder ihre Bediensteten die Gemeinschaftsfinanzen schädigen, indem sie das Gemeinschaftsrecht unsorgfältig oder unrichtig anwenden¹⁷⁸. Dies geschieht jedoch meist nicht vorsätzlich, sondern fahrlässig aufgrund einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung der gemeinschaftlichen Regelungen¹⁷⁹. Die Schädigungen können durch positives Tun oder durch Unterlassen erfolgen. Dabei ist das Unterlassen der Bediensteten der Mitgliedstaaten diesen zuzurechnen, so dass sich eine rechtliche Verantwortlichkeit gegenüber den Gemeinschaftsorganen ergibt.

Die Ursachen für die Schädigungen liegen vor allem im Vollzug des Gemeinschaftsrechts. So wurde nachgewiesen, dass Mitgliedstaaten, die in der Regel für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts zuständig sind, häufig den eigenen Haushalt für schutzwürdiger halten als den Gemeinschaftshaushalt¹⁸⁰. Dies führt zum Beispiel dazu, dass sie Schädigungen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts nachlässiger kontrollieren als solche zu Lasten des nationalen Haushalts.

Ferner entstehen derartige Schäden auch durch die Gemeinschaft bzw. ihre Bediensteten selbst, die insbesondere in Fälle von Korruption verwickelt

177 *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 19.

178 Dies geschieht etwa durch die Nichterhebung von geschuldeten Zöllen durch die Mitgliedstaaten oder durch unkorrekte Auszahlungen auf der Ausgabenseite, ebenso bei unrichtiger Erhebung der Mehrwertsteuer durch die Mitgliedstaaten.

179 *Kuhl*, Kriminalistik 1997, S. 105, 107; *Streinz*, WiVerw 1996, S. 129, 139.

180 *Heine*, WiVerw 1996, S. 149, 150; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 59; *Tiedemann*, NJW 1990, S. 2226, 2231.

sind¹⁸¹. Häufig werden erforderliche Kontrollen bei Mitgliedstaaten oder Wirtschaftsteilnehmern nicht durchgeführt oder nicht entschieden genug verfolgt¹⁸².

Von besonderer Bedeutung sind die Betrugereien und Unregelmäßigkeiten zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, die durch die Wirtschaftsbeteiligten verursacht werden. Diese haben zumindest den größten Umfang¹⁸³. Das resultiert daraus, dass die Zahlungen der Europäischen Gemeinschaften größtenteils von Wirtschaftsbeteiligten (im Bereich der Einnahmen) oder an sie (auf dem Gebiet der Ausgaben) geleistet werden, so dass hier der größte Raum für Betrugereien besteht. Häufig handelt es sich bei den Wirtschaftsbeteiligten um organisierte Gruppen.

2. Betroffene Bereiche

Finanzielle Schädigungen der Europäischen Gemeinschaften gibt es in allen Bereichen, in denen die Europäischen Gemeinschaften finanzwirksam tätig werden¹⁸⁴. Seit längerem entstehen der Gemeinschaft durch Betrugereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts besonders bei Zöllen, Agrarsubventionen und den Strukturfonds jährlich Schäden, die Milliarden von Euro betragen¹⁸⁵. Die Delikte, die von Wirtschaftsbeteiligten zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen begangen werden, sind durch ein einheitliches Grundprinzip gekennzeichnet: Während die Gemeinschaft Zahlungspflichten oder Zahlungsansprüche des Einzelnen normiert, täuscht der Täter die Erfüllung der ihn begünstigenden oder die Nichterfüllung der ihn belastenden Tatbestandsmerkmale vor¹⁸⁶. Neben vorsätzlich oder fahrlässig begangenen Handlungen besteht eine weitreichendere Art von Unregelmäßigkeiten, die nicht auf der kriminellen Energie der Beteiligten oder unsorgfältigem Verhalten

181 *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 19; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 3; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 625.

182 *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 19.

183 *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 26.

184 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 61.

185 *Hölscheidt*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 1305; *Oppermann*, Rn. 853; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 15; *Sieber*, ZStrR 1996, S. 357, 368; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 625.

186 *Dannecker*, JZ 1996, S. 869, 874; *Gropp* in: Gropp, Wirtschaftskriminalität, S. 187, 188 f.; *Hamacher*, Kriminalistik 1996, S. 778, 779; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 62; *Sieber*, ZStrR 1996, S. 357, 362; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 625.

ihrerseits beruht, sondern aus der Komplexität der jeweiligen Verfahren resultiert¹⁸⁷.

Betroffen sind die durch die Mitgliedstaaten erhobenen eigenen Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften in ebenso hohem Maße wie die im wesentlichen durch die Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften, bei denen auch hinsichtlich der Schädigungen die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik die bedeutendste Rolle spielen¹⁸⁸. Es werden also sowohl Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften verkürzt oder überhaupt nicht erhoben als auch Ausgaben unrechtmäßig oder in unrechtmäßiger Höhe zu Lasten der Europäischen Gemeinschaften getätigt¹⁸⁹. Bei beiden Arten der Schädigung der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften unterscheiden sich die Modalitäten des Schädigungsvorgangs lediglich geringfügig.

Bei den traditionellen Eigenmitteln sind fehlerhafte Angaben bei der Zollanmeldung ebenso wie der Warenschmuggel von besonderer Bedeutung¹⁹⁰. Da die Erhebung der traditionellen Eigenmittel durch die Zollbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführt wird, kann eine angemessenen Strategie und Risikoanalyse zur Vermeidung von Betrugereien nur durch eine genaue Analyse der zollrechtlichen Gesetzgebung erfolgen¹⁹¹.

Im Agrarbereich werden beispielsweise bei der Einfuhr von Agrargütern in das Gebiet der Europäischen Gemeinschaften oder bei der Ausfuhr aus demselben vor allem falsche Angaben bezüglich der Warengattung oder des Bestimmungslandes gemacht, die Ausfuhrpapiere werden gefälscht oder die falschen Angaben werden durch die Verwaltungen leichtfertig akzeptiert¹⁹². Die Abschöpfungshinterziehung ist meist gekennzeichnet durch die Täuschung über Gewicht oder Menge der Ware, die Beschaffenheit, den Wert

187 *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 626.

188 *Halla-Heißen*, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, S. 37, 87; *Heitzer*, Sanktionen, S. 2; *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 19; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 61.

189 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 61 f.; *Theato*, in: KAS, Finanzkontrolle, S. 17, 34.

190 *Dannecker*, in: Dannecker, Bekämpfung des Subventionsbetrugs, S. 24 ff.; *De Cicco*, Legislazione e tecnica doganale, 95; *Sieber*, ZStrR 1996, S. 357, 362, 369.

191 *De Cicco*, Legislazione e tecnica doganale, 95.

192 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 62; *Sieber*, in: Streinz/Dannecker/Sieber/Ritter, Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, S. 75, 91.

oder den Ursprung derselben sowie die Vorlage gefälschter Papiere¹⁹³. Der Bereich der Ausfuhrerstattungen ist besonders betrugsanfällig¹⁹⁴. Charakteristisch für die Subventionerschleichung sind Falschangaben über Qualität und Menge der Produkte oder Anbauflächen oder über das Verbrauchsland¹⁹⁵. Dabei spricht bereits der große Anteil des Agrarsektors an den Gemeinschaftsfinanzen für die Bedeutung, die der Schutz der finanziellen Interessen auf diesem Gebiet erlangt¹⁹⁶. Betrug und Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sind auch in anderen finanzrelevanten Bereichen der Gemeinschaften anzutreffen, der planwirtschaftliche Charakter und die Kompliziertheit der Vorschriften im Marktordnungsrecht lassen den Agrarbereich jedoch besonders betrugsanfällig werden¹⁹⁷.

Bei den Strukturfonds werden häufig Leistungen geltend gemacht, die nicht oder nicht in der angegebenen Höhe existieren, um Erstattungen zu erhalten, auf die dem Wesen nach allerdings kein Anspruch bestände¹⁹⁸. Außerdem werden häufig Nebenbestimmungen der Förderungsprogramme nicht eingehalten.

Im Einzelnen entsprechen die Möglichkeiten zur Schädigung der Europäischen Gemeinschaften denen im nationalen fiskalorientierten Bereich (dem jeweiligen Wirtschafts- und Steuerrecht). Die Unregelmäßigkeiten oder Betrügereien werden dabei durch die besondere Art des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts sowie die Besonderheiten der gemeinschaftsrechtlich geregelten Lebenssachverhalte gesteigert.

193 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 62.

194 *Schrömbges*, in: ZfZ 1995, S. 130, 130.

195 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 62; *Sieber*, ZStrR 1996, S. 357, 366.

196 *Mögele*, EWS 1998, S. 1.

197 *Dannecker*, ZStW 1996, S. 576, 578; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 209 a, Rn. 4; *Prieß/Spitzer*, EuZW 1994, 297 ff.; *Tiedemann*, in: FS Pfeiffer, S. 101, 103; *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 625.

198 *Chavaki*, Betrugsbekämpfung zum Nachteil der EU, ZEuS 1999, S. 431, 439; *Heitzer*, Sanktionen, S. 2; *Müller/Wabnitz/Janovsky*, Wirtschaftskriminalität, 2. Kapitel, Rn. 30; *Sieber*, ZStrR 1996, S. 357, 368.

III. Ursachen

Die Ursachen für das Auftreten von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen sind äußerst komplex und vielschichtig.

Sämtliche Einzelursachen, die eine Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen entweder besonders einfach, besonders verlockend oder besonders lukrativ machen, lassen sich jedoch auf drei grundsätzliche Probleme zurückführen, die für die Finanzen der Europäischen Gemeinschaften charakteristisch sind: Ursächlich für das enorme Ausmaß der Unregelmäßigkeiten und Betrügereien sind vor allem die Art des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts und damit auch der Gemeinschaftsfinanzen, die Natur der gemeinschaftsrechtlich geregelten Lebenssachverhalte und schließlich die unzureichende Abschreckung und Sanktionierung bei Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht¹⁹⁹.

1. Vollzug der Gemeinschaftsfinanzen

Eine wichtige Ursache für Unregelmäßigkeiten und Betrügereien beim Vollzug des Gemeinschaftshaushalts ist zum einen, dass die Gemeinschaftsorgane in vielen Bereichen des Gemeinschaftsrechts auf die Setzung des materiellen Rechts beschränkt sind, der Vollzug des Gemeinschaftsrechts jedoch den Mitgliedstaaten obliegt²⁰⁰. In erster Linie sind es nicht die Gemeinschaften, sondern die Mitgliedstaaten, die wesentlich darüber bestimmen, wie effektiv und wirksam das Gemeinschaftsrecht angewendet wird. Weiter hat der nationale Vollzug des finanzrelevanten Gemeinschaftsrechts auch Probleme bei der Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften mit finanziellen Auswirkungen zur Folge, etwa die mangelnde Neigung mancher nationaler Verwaltung, energisch gegen Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts vorzugehen. Die Ursache hierfür liegt darin, dass eventuell entstandene finanzielle Verluste die Gemeinschaften treffen, so dass für die mitgliedstaatliche Verwaltung kein unmittelbarer Anreiz zu besonders sorgfältiger Verwaltung der Gemeinschaftsgelder zu bestehen scheint, da der eigene Haushalt nicht betroffen ist²⁰¹.

199 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 65 f.

200 *Magiera*, DÖV 1998, S. 173, 176; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht I, S. 25 ff.; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 427; *Streinz*, Europarecht, Rn. 467; *Streinz*, WiVerw 1996, S. 129, 131.

201 *Lettieri*, EuZW 1995, S. 193; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 66; *Tiedemann*, EuZW 1990, S. 100 f.

Schließlich liegen die Ursachen auch in der grenzüberschreitenden Natur vieler gemeinschaftsrechtlich relevanter Sachverhalte begründet, die eine Zusammenarbeit und Amtshilfe zwischen den nationalen Verwaltungen erfordern²⁰².

2. Materielle Regelungen

Ein zweiter wesentlicher Grund für die auftretenden Unregelmäßigkeiten und Betrügereien sind die Rechtsgebiete, für welche die Europäischen Gemeinschaften im Bereich des fiskalrelevanten Rechts die Rechtsetzungskompetenz innehaben. Denn die Komplexität der steuerlichen Vorschriften kann auch auf nationalstaatlicher Ebene dazu verleiten, die Entrichtung geschuldeter Abgaben so weit wie möglich zu umgehen oder vermeiden. Ebenso verführen Subventionsvorschriften häufig dazu, Subventionen unabhängig vom Vorliegen der Subventionsvoraussetzungen in möglichst hohem Ausmaß zu erhalten²⁰³. Zusätzlich verfolgen die Europäischen Gemeinschaften mit ihrer materiellen Rechtsetzung vor allem auf dem Gebiet des Agrargemeinschaftsrechts sehr komplexe wirtschaftlich relevante Ziele²⁰⁴. So ist eine sehr ausdifferenzierte und äußerst detaillierte Anzahl von Normen entstanden, die nur schwer überschaubar sind. Diese Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung bergen zahlreiche Möglichkeiten zur Umgehung oder Ausnutzung in sich²⁰⁵. Unregelmäßigkeiten und Betrügereien werden also dadurch erleichtert, dass zu komplizierte, differenzierte, unvollständige und unterschiedlich auslegungsfähige gemeinschaftliche Rechtsvorschriften bestehen. Die Tatsache, dass keine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalstaatlichen Behörden erfolgt, erleichtert darüber hinaus die Durchführung von Betrügereien erheblich, da die transportierten Waren von einem Mitgliedstaat zum anderen innerhalb der Gemeinschaften unter Aussetzung der Mehrwertsteuer oder Verbrauchsteuer gebracht werden²⁰⁶.

3. Mangelnde Sanktionierung

Die Problematik der mangelnden Sanktionierung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten wurde auf Seiten der Gemeinschaften erkannt und in verschiedenen, wenn auch zum Teil sektorbezogenen Vorschriften umgesetzt. So

202 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 66 f.

203 *Friedmann*, in: KAS, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung, S. 50, 50 f.

204 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 67.

205 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 67; *Tiedemann*, in: FS Pfeiffer, S. 109.

206 *Tiralongo*, Il fisco 2002, S. 1141, 1142.

wurde zunächst Art. 209 a EGV eingeführt, dann in geänderter Fassung in Art. 280 EG umgewandelt, welcher die so genannte Assimilierungspflicht auf Seiten der Mitgliedstaaten festlegt. Außerdem sind die Verordnungen Nr. 2988/95²⁰⁷ und Nr. 2185/96²⁰⁸ bzw. Nr. 1073/99²⁰⁹ verabschiedet worden, um auch auf Gemeinschaftsebene umfassende Sanktionen und Kontrollen zu ermöglichen. Dadurch wurden die Maßnahmen verstärkt, einen effektiveren rechtlichen Rahmen für die Ermittlung und Sanktionierung von Betrugereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zu schaffen. Denn die gemeinschaftliche sektorübergreifende verwaltungsrechtliche Möglichkeit zur Durchführung von Kontrollen und zum Erlass von Sanktionen ermöglicht eine umfassende Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen. Sie enthält auch eine mittelbare Kontrolle der Gemeinschaftsbehörden gegenüber den Behörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Umstand, ob letztgenannte ihrer vertraglich festgelegten Kontrollverpflichtung nachkommen.

IV. Umfang der Schäden

Unmittelbar schädigen Betrugereien und Unregelmäßigkeiten die Gemeinschaften durch zu Unrecht nicht erhobene Einnahmen und durch unrechtmäßig erfolgte Ausgaben beträchtlich²¹⁰.

Die Angaben bzw. Vermutungen über die Höhe der Unregelmäßigkeiten reichen von 1% bis zu 20% der Gemeinschaftsausgaben²¹¹. Mit Sicherheit sind diese Summen nicht festzustellen, zumal ein Dunkelfeld besteht, so dass diese Angaben allenfalls auf Schätzungen beruhen können²¹².

Im Rahmen der festgestellten Fälle wurde der Großteil der Schädigungen im Agrarbereich ermittelt, allein die Auszahlungen des EAGFL, Abteilung Garantie waren im Jahre 2000 mit Schädigungen in Höhe von ca. 474 Millionen Euro betroffen²¹³. Auch die traditionellen Eigenmittel wurden in Höhe

207 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

208 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

209 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

210 Müller/Wabnitz/Janovsky, Wirtschaftskriminalität, 2. Kapitel, Rn. 7; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 69.

211 Heitzer, Sanktionen, S. 2 f.; Hölscheidt, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 1305; Magiera, in: Grabitz/Hilf, Art. 209 a Rn. 3; Sieber, ZStrR 1996, S. 357, 358; Tiedemann, in: FS Pfeiffer, S. 101, 107; Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 31.

212 Magiera, in: FS Friauf, S. 13, 20; Wuermeling, in: Röttinger/Weyringer, S. 250, 271.

213 Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 255 endgültig/2 vom 23.05.2001 – Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2002-, S. 84 ff.

von 527 Millionen Euro beachtlich geschädigt²¹⁴. Weniger stark ausgeprägt sind die Schädigungen im Bereich der Strukturfonds. Hier wurde im Bericht des Jahres 2000 ein Schadensvolumen von 114 Millionen Euro festgestellt²¹⁵. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum ist im Jahr 2001 die Gesamtzahl der übermittelten Unregelmäßigkeitsmitteilungen in allen Bereichen zurückgegangen²¹⁶. Dies trifft vor allem auf die Bereiche Eigenmittel und Landwirtschaft zu, weit weniger jedoch auf den Strukturfondsbereich. Auch bei den Beträgen als solchen lässt sich dieser Rückgang beobachten. Während die Auswirkungen der Unregelmäßigkeiten auf den Haushalt im Eigenmittelbereich (von 527 auf 256 Mio. Euro) und im Bereich EAGFL-Garantie (von 474 auf 141 Mio. Euro) zurückgegangen sind, haben sie im Strukturfondsbereich (von 114 auf 201 Mio. Euro) zugenommen. Dieser Anstieg kann möglicherweise auf verstärkte Bemühungen bei der Aufdeckung von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten und Fälle mit größerem Schadensvolumen zurückgeführt werden²¹⁷.

Allerdings sank der Umfang der Schäden im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2001, während die Unregelmäßigkeiten bei der Erlangung von Fördermitteln aus den Strukturfonds stark zunahmen²¹⁸.

Mittelbar, nämlich über die national unterschiedliche Verwaltungs- und Verfolgungspraxis, führen diese Schädigungen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Marktbürgern und Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten und bilden ein bedeutendes Hindernis für die Herstellung des einheitlichen Marktes²¹⁹. Außerdem führen sie dazu, dass der Nutzen und die Notwendigkeit der Gemeinschaften in Frage gestellt werden.

214 Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 255 endgültig/2 vom 23.05.2001 – Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2002-, S. 84 ff.

215 Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 255 endgültig/2 vom 23.05.2001 – Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2002-, S. 84 ff.

216 Mitteilung der Kommission: KOM (2002) 348 endgültig/3 vom 06.08.2002 – Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2001-S. 84 ff.

217 Mitteilung der Kommission: KOM (2002) 348 endgültig/3 vom 06.08.2002 – Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2001-, S. 98 ff.

218 Europäische Kommission, Betrugsbekämpfungsbericht 2001, (KOM 2002) 348 endg. vom 06.08.2002, S. 100.

219 *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 69; *Zuleeg*, JZ 1992, S. 761, 766.

C. Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung

Gegen die Schädigungen des Gemeinschaftshaushalts durch Betrügereien oder Unregelmäßigkeiten sind verschiedene Maßnahmen ergriffen worden. Zum verstärkten Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sind gesetzgeberische Initiativen ergriffen worden, etwa die Einführung des Art. 209 a a.F. EGV, verändert durch die aktuelle Fassung des Art. 280 EG. Dieser normiert die Assimilierungspflicht der Mitgliedstaaten, die beinhaltet, dass gemeinschaftsschädigende Handlungen denselben Maßnahmen zu unterwerfen sind wie sie im nationalen Recht für die schädigenden Handlungen zu Lasten der nationalen Finanzinteressen vorgesehen sind²²⁰. Überdies normiert Art. 280 Abs. 3 EG die Koordinierungspflicht der Mitgliedstaaten. Danach müssen sich die einzelnen Behörden untereinander bei ihren Maßnahmen abstimmen, um eine wirksame Betrugsbekämpfung zu garantieren²²¹.

Ferner sind zahlreiche Maßnahmen auf den unterschiedlichsten Ebenen ergangen, bei den Gemeinschaften selbst und bei den Mitgliedstaaten. Unter anderem sollte eine wirksamere Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung zwischen den Organen der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten ermöglicht werden.

Art. 10 EG legt fest, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu ergreifen. Der EuGH hat in einigen Entscheidungen²²² ausdrücklich erklärt, dass die Bekämpfung von betrügerischen Verhaltensweisen den Mitgliedstaaten obliegt. Diese trifft die Verpflichtung, sämtliche geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit die Geltung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts gewährleistet ist²²³. Auch das Sekundärrecht geht von einer primären

220 *Schoo*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 20; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 7.

221 *Magiera*, in: Grabitz/Hilf, Art. 209 a, Rn. 11.

222 EuGH, Rs. C-352/92 – Milchwerke Köln/Wuppertal e.G./Hauptzollamt Köln-Rheinau, Slg. 1994, I-3385, 3407; Rs. C-476/93 P – Nutril SpA/Kommission, Slg. 1995, I-4125, 4144.

223 EuGH, Rs. 68/88 – Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, 2984; Rs. C-326/88 – Hansen, Slg. 1990, I-2911, 2936; Rs. C-217/88 – Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-2879, 2903.

Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Verhinderung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten aus²²⁴.

Dennoch besteht für die Gemeinschaft die Möglichkeit, neben den Mitgliedstaaten auch selbst tätig zu werden. Im Ergebnis stellen sich die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft als komplementär dar und entsprechen damit dem Grundsatz der Kooperation bei der Betrugsbekämpfung, wie er aus Art. 280 EG herzuleiten ist²²⁵.

Die Maßnahmen, die im Bereich der Betrugsbekämpfung zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ergriffen worden sind, lassen sich unterscheiden in öffentlich-rechtliche und strafrechtliche Maßnahmen.

I. Öffentlich-rechtliche Maßnahmen

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beinhaltet zum einen präventive, zum anderen repressive Aspekte. Entsprechend sind in das Gemeinschaftsrecht Schutzvorschriften aufgenommen worden, welche die Sicherung der finanziellen Interessen bezwecken. Neben Art. 280 EG und einigen Maßnahmen im Bereich der dritten Säule²²⁶, sind vor allem Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten geschaffen worden, die der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten die koordinierte und gezielte Durchführung von Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen ermögli-

224 Vgl. Art. 8 Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 729/70, ABIEG 1970 Nr. L 94, S. 13, Verordnung (EWG) Nr. 386/90, ABIEG 1990 Nr. L 42, S. 6, Art. 23 Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, ABIEG 1988 Nr. L 374, S. 1 ff., Verordnung (EWG) Nr. 1552/89, ABIEG 1989, Nr. L 155, S. 1 ff., Verordnung (EWG) Nr. 595/91, ABIEG 1991 Nr. 67, S. 11 ff., Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 1 ff.

225 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 89.

226 Übereinkommen aufgrund von Art. K3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1995 Nr. C 316, S. 49 ff., Protokoll aufgrund von Art. K3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1996 Nr. C 312, S. 2 ff., zweites Protokoll aufgrund von Art. K3 des Vertrages über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ABIEG 1997 Nr. C 221, S. 12 ff., Protokoll aufgrund von Art. K3 des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch den Europäischen Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung, ABIEG 1997 Nr. C 151, S. 2 ff.

chen bzw. erleichtern sollen. Darüber hinaus ist die Kontrolle der Haushaltsführung als entsprechende Maßnahme anzusehen²²⁷.

1. Kontrollen

Um die finanziellen Interessen der Gemeinschaften in angemessener Form zu schützen, sind verschiedene Formen von Kontrollen erforderlich. Einerseits besteht die Möglichkeit der Finanzkontrolle. Darunter werden sämtliche Maßnahmen der Überprüfung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Tätigkeiten jener Stellen verstanden, die für die Vereinnahmung, Verausgabung und Verwaltung der finanziellen Mittel der Gemeinschaft zuständig sind²²⁸. Bei der Finanzkontrolle wird unterschieden zwischen der externen, internen und der politischen Überprüfung der Handlungen von Gemeinschaftsbehörden²²⁹.

So genannte verwaltungsrechtliche Kontrollen sind dagegen auf die Überprüfung der Mittelempfänger selbst ausgerichtet²³⁰. Sie werden von der Kommission aufgrund ihrer Rolle als Hüterin der Verträge (vgl. Art. 211 EG) und entsprechend ihrer Verantwortung für die Durchführung des Haushalts (vgl. Art. 274 EG) als eigene Kontrollbefugnisse wahrgenommen²³¹. Beide Formen der Überprüfungen sind notwendig für eine umfassende Aufklärung von möglichen Unregelmäßigkeiten.

a. Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle der Gemeinschaft unterteilt sich in die interne Überprüfung durch die Kommission, die externe durch den Europäischen Rechnungshof und die politische Kategorie durch das Europäische Parlament²³².

aa. Interne Finanzkontrolle

Bei den internen Kontrollbefugnissen kommt der Kontrolle der Organe im Rahmen des Haushaltsrechts der Gemeinschaften eine besondere Rolle zu. Für die Kommission wird diese Aufgabe durch die Generaldirektion XX (Finanzkontrolle) wahrgenommen, die ihre Tätigkeit auf der Grundlage der Haushaltsordnung des Rates der EG vom 21.12.1977 ausübt²³³. Sie konkre-

227 *Griese*, EuR 1998, S. 462, 475.

228 *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 39.

229 *Pieperschneider*, in: KAS, Finanzkontrolle, S. 9, 10.

230 *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 33.

231 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, 37, 37.

232 *Graf*, Finanzkontrolle in der EG, S. 21 ff.; *Heine*, WiVerw 1996, S. 149, 163.

233 *Fugmann*, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A III, Rn. 77; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 105.

tisiert die für die Gemeinschaft geltenden Haushaltsgrundsätze²³⁴. Die interne Finanzkontrolle ist gekennzeichnet durch die Aufteilung der Funktionen in Anweisungsbefugte²³⁵, Finanzkontrolleure²³⁶, Innenrevisoren und Rechnungsführer²³⁷. Diese untersuchen solche Positionen, die alle Transaktionen des Haushalts durchlaufen, zum Beispiel Mittelbindungsvorschläge, Auszahlungsanordnungen, Rückzahlungsforderungen, Übertragungen²³⁸.

Gemäß Art. 21 Abs. 2 HO-EG ist der Anweisungsbefugte die sachlich für die Verwaltung der Mittel zuständige Stelle. Der Rechnungsführer veranlasst gemäß Art. 21 Abs. 2 HO-EG die Einziehungen und Auszahlungen. Der Finanzkontrolleur und seine Mitarbeiter können alle Finanzbewegungen eines Organs ex ante überprüfen, wobei sie einen völlig unabhängigen Status haben²³⁹. Dagegen führt der Finanzkontrolleur hauptsächlich Buch- und Dokumentenkontrollen in der Form einer Vorabkontrolle durch, die eine Prüfung der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Finanzen beinhaltet²⁴⁰. Wenn der Finanzkontrolleur sich weigert, seinen Kontrollvermerk zu erteilen, kann sich die Kommission über dieses Verhalten hinwegsetzen, allerdings muss sie den Rechnungshof entsprechend informieren²⁴¹. Dazu werden die betreffenden Vorgänge vom so genannten Innenrevisor im internen Audit auf ihre verwaltungsrechtliche Ordnungsmäßigkeit geprüft²⁴².

Anweisungsbefugter, Finanzkontrolleur, Innenrevisor und Rechnungsführer sind gegenüber der Kommission disziplinarisch und finanziell für ihre Handlungen verantwortlich²⁴³. Wegen der großen Anzahl von Transaktionen

234 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 105.

235 Art. 21 HO, Art. 43 ff. HO-EG, *Fugmann*, in: Dausess, Hdb. EU-WirtschaftsR, A.III Rn. 77 ff.

236 Art. 24 HO-EG; siehe auch *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 27.

237 Vgl. Art. 73 ff. HO-EG.

238 *Fugmann*, Der GesamtHaushalt der EG, S. 442 ff.; *Schüler*, in: KAS, S. 35, 37 f.; *Strohmeier*, DÖV 1993, S. 217, 226.

239 Art. 24 der Haushaltsordnung; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 105.

240 *Bieber*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 188 c, Rn. 3; *Fugmann*, in: Dausess, Handbuch des EU-WirtschaftsR, A.III, Rn. 76 ff.; *Heine*, WiVerw 1996, S. 149, 170.

241 *Schüler*, in: KAS, S. 35, 38 f.; *Strasser*, Finanzen Europas, S. 246 f.

242 Vgl. Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 762/2001 des Rates vom 09.04.2001 zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21.12.1977 für den GesamtHaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften betreffend die Trennung zwischen internen Auditaufgaben und Ex-ante-Finanzkontrollen, ABIEG 2001 Nr. L 111, S. 1 ff.

243 Art. 73 ff. HO-EG.

werden von den Stellen der Finanzkontrolle nur Stichprobenüberprüfungen und Systemkontrollen vorgenommen²⁴⁴.

Grundsätzlich besteht für die Finanzkontrolle gemäß Art. 24 Abs. 5 HO-EG die Möglichkeit, Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten vorzunehmen, sofern dies erforderlich ist²⁴⁵. Wenn jedoch ein Verdacht im Hinblick auf die Begehung von Unregelmäßigkeiten oder Betrugereien besteht, leitet die Finanzkontrolle den jeweiligen Fall an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung weiter²⁴⁶.

bb. Externe Finanzkontrolle

Die externe Finanzkontrolle wird vornehmlich durch den Europäischen Rechnungshof als Organ der EG²⁴⁷ vorgenommen. Dieser wurde durch den Haushaltsvertrag 1975²⁴⁸ eingerichtet und prüft gemäß Art. 248 EG ex post alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft und ihrer Einrichtungen²⁴⁹. Die Überprüfungen sind gerichtet auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung²⁵⁰. Die Kontrollen können gemäß Art. 248 Abs. 2 EG auch vor dem tatsächlichen Rechnungsabschluss durchgeführt werden und die Mittelverwendung begleiten²⁵¹.

Die Kontrollen des Rechnungshofes werden gemäß Art. 248 Abs. 3 EG anhand der vorhandenen Rechnungsunterlagen vorgenommen. Außerdem wird vor Ort bei den betreffenden Behörden oder bei Wirtschaftsbeteiligten geprüft, die Zahlungen aus dem Haushalt erlangt haben²⁵². Gemäß Art. 87 Abs.

244 *Schüler*, in: KAS, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung, S. 36, 38.

245 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 105; *Schweitzer/Hummer*, S. 183 ff.

246 *Kuhl*, Kriminalistik 1997, S. 105 ff.; *Prieß/Spitzer*, EuZW 1994, S. 297, 302; *Schüler*, in: KAS, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung, S. 36, 43.

247 Vgl. Art. 7 EGV.

248 Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1977 Nr. L 359, S. 1 ff.

249 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 123.

250 Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 123 f.; *Fugmann*, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A III, Rn. 79; *Graf*, Finanzkontrolle der EG, S. 28; *Häde*, EuZW 1993, S. 401, 406; *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 30; *Schweitzer/Hummer*, Rn. 287.

251 *Häde*, EuZW 1993, S. 401, 406; *Strasser*, Finanzen Europas, S. 285.

252 *Friedmann*, in: KAS, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung, S. 54 f.; *Heine*, Wi-Verw 1991, S. 149, 163; *Strasser*, Finanzen Europas, S. 286.

6 HO-EG wird mit den jeweils zuständigen nationalen Rechnungshöfen oder mit den zuständigen Dienststellen kontrolliert. Die Tätigkeiten des Europäischen Rechnungshofes allein können keine Rechtswirkung gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern entfalten.

Die Ergebnisse der Prüfungen des Rechnungshofes werden nach Beendigung des Haushaltsjahres in einem Jahresbericht veröffentlicht²⁵³.

cc. Politische Finanzkontrolle

Die politische Kontrolle des Haushaltsvollzugs erfolgt hauptsächlich durch das Europäische Parlament²⁵⁴. Dabei kommt den Fachausschüssen des Parlaments, dem Haushaltskontrollausschuss (HHKA) und dem Haushaltsausschuss eine besondere Bedeutung zu²⁵⁵. In erster Linie wird die politische Kontrolle durch das so genannte Entlastungsverfahren und die begleitende Kontrolle der Haushaltsführung durchgeführt.

Das Entlastungsverfahren hat seine primärrechtliche Grundlage in Art. 276 EG. Es ist die einzige Haushaltskompetenz, die dem Europäischen Parlament ungeteilt zusteht²⁵⁶.

Gemäß Art. 276 Abs. 1 EG bilden die von der Kommission erstellte Haushaltsabrechnung, die Vermögensübersicht, der Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs und die Auskünfte der überprüften Gemeinschaftsorgane die Grundlage für das Entlastungsverfahren. Mit dem Entlastungsbeschluss trifft das Parlament eine politische Entscheidung über die Haushaltsführung der Kommission und ermöglicht den abschließenden haushaltsrechtlichen Rechnungsabschluss²⁵⁷.

Das Europäische Parlament kann der Europäischen Kommission die Entlastung gewähren oder sie aufschieben oder verweigern und so die Durchführung von konkreten Änderungen erreichen²⁵⁸. In dieser Möglichkeit liegt die größte Bedeutung des Entlastungsverfahrens.

253 Art. 248 Abs. 4 EG.

254 *Fugmann*, Der GesamtHaushalt der EG, S. 459; *Magiera*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 115, 126 f.; *Seeler*, EuR 1990, S. 99, 108 ff.; *Theato/Graf*, S. 128.

255 *Strasser*, Finanzen Europas, S. 299.

256 *Graf*, Finanzkontrolle der EG, S. 110; *Theato*, in: KAS, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung, S. 17, 20.

257 *Fugmann*, Der GesamtHaushalt der EG, S. 440 ff.

258 *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 30.

Die Kontrolle der Haushaltsführung während des Haushaltsjahres ist aufgeteilt in die Ausgabenüberwachung, die Erstellung von Vorgaben für den neuen Haushalt und die Überwachung der Vereinnahmung der Eigenmittel²⁵⁹.

Um eine genügende Einsicht in die Haushaltsdurchführung der Kommission zu erhalten, normiert die HO-EG²⁶⁰ Informations- und Kontrollmittel, die der Kommission die Pflicht auferlegen, monatliche Zahlenangaben und Übersichten an das Parlament weiterzuleiten. Zudem ist das Europäische Parlament befugt, die Kommission im Zusammenhang mit der Ausübung der Haushaltsbefugnisse aufzufordern, das Ausgabeverhalten und die Finanzkontrollsysteme mitzuteilen.

Ferner wirkt das Europäische Parlament bei der Aufstellung des neuen Haushaltsplans mit. Dabei erfolgt jährlich eine ausführliche Diskussion über die Einzelheiten des geltenden Haushaltsplans²⁶¹. Für das Parlament bedeutet dies das Erfordernis der Kenntnis über die Mittelverwendung im laufenden Jahr, so dass eine konkrete Planung für die Mittelverwendung des Folgejahres durchgeführt werden kann²⁶².

b. Verwaltungsrechtliche Kontrollen

Die verwaltungsrechtlichen Kontrollen gegenüber dem Wirtschaftsbeteiligten sind anderer Natur als die internen Überprüfungen, die das europäische Finanzsystem kennzeichnen. Sie sind einzuteilen in solche Kontrollen, die durch die Mitgliedstaaten durchgeführt werden und solche, die von den Behörden oder Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften selbst vorgenommen werden. Diese Zweiteilung resultiert aus der Tatsache, dass die grundsätzliche Durchführungskompetenz für das Gemeinschaftsrecht in der Form des so genannten indirekten Vollzugs bei den Mitgliedstaaten liegt²⁶³.

259 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 783.

260 Art. 34 und Art. 99 Abs. 2.

261 *Bettendorf*, Die rechtlichen Befugnisse und politischen Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, S. 5 ff.; Europäische Kommission, Die Finanzverfassung, S. 127; *Theato*, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A.III, Rn. 80; *Theato*, in: KAS, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung, S. 17, 21.

262 *Graf*, Finanzkontrolle der EG, S. 115.

263 *Scheuing*, EuR 1985, S. 229, 249; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 25, 33; *Streinz*, WiVerw 1996, S. 129, 131 f.; vgl. auch EuGH, verb. Rs. 205–215/82 – Milchkontor/Deutschland, Slg. 1983, 2633, 2665; Rs. 262/87 – Niederlande/Kommission, Slg. 1989, 225, 226.

aa. Kontrollen durch die Mitgliedstaaten

Die mitgliedstaatliche Kontrollverpflichtung stellt den Regelfall der verwaltungsrechtlichen Überprüfungen dar²⁶⁴, zumal die grundsätzliche Vollzugskompetenz bei den Mitgliedstaaten liegt. Dies resultiert aus Art. 10 EG und wird für den Schutz der finanziellen Interessen auch in Art. 280 EG festgehalten. Allerdings ist auch hier wegen der großen Unterschiede der nationalen Systeme eine Vereinheitlichung oder zumindest Harmonisierung angestrebt worden, so dass einzelne Kontrollregelungen, die Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten enthalten, auch in europarechtlichen Verordnungen festgehalten wurden.

Eine solche Regelung beinhaltet das „integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem“ im Bereich des EAGFL, Abteilung Garantie²⁶⁵. In diesen Verordnungen sind einige Bestimmungen für Kontrollen vor Ort und Sanktionen für den Bereich der Landwirtschaft, insbesondere für landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Reis, Rindfleisch, Schafffleisch, Milch und Milcherzeugnisse, geschaffen worden. Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 8 Verordnung Nr. 3508/92²⁶⁶ jeden Antrag auf Beihilfe kontrollieren. Darüber hinaus sind Stichprobenkontrollen vor Ort vorgesehen²⁶⁷.

Überdies ist im Bereich des Ausfuhrerstattungsrechts die Verordnung Nr. 386/90²⁶⁸ eingeführt worden, die Verpflichtungen für körperliche Kontrollen enthält. Die Verordnung Nr. 386/90 betrifft Kontrollen bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden²⁶⁹. Die Verordnung setzte zunächst einen Mindestkontrollsatz der Ausfuhranmeldungen je Erzeugnissektor fest. Die Mitgliedstaa-

264 Heine, WiVerw 1996, S. 149, 165.

265 Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln, ABIEG 1992 Nr. L 355, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 495/2001, ABIEG 2001 Nr. L 72, S. 6 ff. und Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln, ABIEG 1992 Nr. L 391, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2721/2000, ABIEG 2000 Nr. L 314, S. 8.

266 ABIEG 1992 Nr. L 355, S. 1 ff.

267 Art. 8 Abs. 2 Verordnung Nr. 3508/92, ABIEG 1992 Nr. L 355, S. 1 ff.

268 Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates vom 12. Februar 1990 über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden, ABIEG 1990 Nr. L 42, S. 6 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 163/94, ABIEG 1994, Nr. L 24, S. 2 ff.

269 5. Erwägungsgrund der Verordnung (EWG) Nr. 386/90, ABIEG 1990 Nr. L 42, S. 6 ff.

ten sind verpflichtet, physische Warenkontrollen durch häufige, unangemeldete und repräsentative Stichproben durchzuführen²⁷⁰. Das heißt gleichzeitig, dass neben den durch die Verordnung definierten Mindestkontrollen von 5 % der Ausfuhren²⁷¹ die Durchführung der Kontrollen allein durch die Mitgliedstaaten unangetastet bleibt²⁷².

Die Kontrollen nach der Verordnung Nr. 386/90 bleiben wirksam, da die Verordnung Nr. 800/99²⁷³ keine spezielleren Kontrollregelungen enthält.

Darüber hinaus enthält die Verordnung Nr. 3002/92²⁷⁴ Kontrollregelungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die von Interventionsstellen freigegeben werden und einer besonderen Verwendung zuzuführen sind. Gemäß Art. 1 Abs. 1 Verordnung Nr. 3002/92 handelt es sich hierbei um Fette, Reis, Milch, Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Rohtabak, Getreide, Schweinefleisch, Obst und Gemüse.

Auch die Verordnung Nr. 4045/89²⁷⁵ enthält Kontrollbestimmungen. Diese beinhaltet Tatbestände zu „ex-post-Kontrollen“ im Rahmen der Auszahlungen des EAGFL, Abteilung Garantie und regelt die Prüfungspflichten der Mitgliedstaaten (nachträgliche Buchprüfungen)²⁷⁶. Sie legt fest, in welchem Umfang die Bücher, Register und Geschäftsdaten der betroffenen Unter-

270 Mögele, EWS 1998, S. 1, 3; Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 95.

271 Vgl. Verordnung Nr. 386/90 und Verordnung Nr. 2221/95, Verordnung (EG) der Kommission vom 20.09.1995 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates hinsichtlich der Warenkontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die eine Erstattung gewährt wird, ABIEG 1995 Nr. L 224, S. 13 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2655/99, ABIEG 1999 Nr. L 325, S. 12 ff.

272 Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 95.

273 Verordnung (EG) Nr. 800/99 der Kommission vom 15.04.1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABIEG 1999 Nr. L 102, S. 11 ff. zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 90/2000, ABIEG 2000 Nr. L 14, S. 22 ff.

274 Verordnung (EWG) Nr. 3002/92 der Kommission vom 16.10.1992 über gemeinsame Durchführungsbestimmungen für die Überwachung der Verwendung und/oder der Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen von Interventionsstellen, ABIEG 1992 Nr. L 301, S. 17 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 770/96, ABIEG 1996 Nr. L 104, S. 13 ff.

275 Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates vom 21. Dezember 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, ABIEG 1989 Nr. L 388, S. 18 ff., zuletzt geändert durch die Verordnung Nr. 3094/94, ABIEG 1994, Nr. L 328, S. 1 ff.

276 Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 94.

nehmen geprüft werden müssen und enthält Vorgaben hinsichtlich der Art und Weise der Kontrollen²⁷⁷. Die Mitgliedstaaten haben die Verpflichtung, so genannte Prüfungsprogramme für Kontrollen zu erstellen und der Kommission zur Genehmigung vorzulegen²⁷⁸. Hinsichtlich der Beteiligung der Kommissionsbeamten an den Prüfungen sieht Artikel 21 Verordnung Nr. 4045/89 vor, dass die Bediensteten der Kommission Zugang zu sämtlichen Unterlagen haben sollen, die bei den Prüfungen erstellt werden²⁷⁹. In dem Vorschlag der Kommission zur Änderung dieser Verordnung ist vorgesehen, dass die Kommissionsbeamten das Recht haben werden, bei den Untersuchungen anwesend zu sein, ohne jedoch eingreifen zu können²⁸⁰.

Kontrollen nach der Buchführungsverordnung und solche nach den Vorschriften des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems schließen sich aus²⁸¹.

bb. Kontrollen durch die Gemeinschaftsbehörden

Trotz der vorrangigen Kontrollen durch die Mitgliedstaaten besteht die Möglichkeit für die Gemeinschaft, eigene Kontrollen durchzuführen. Diese Kontrollen werden von der Kommission in ihrer Eigenschaft als Hüterin der Verträge einerseits bei den Mitgliedstaaten durchgeführt, um die ordnungsgemäße Verwaltung der europäischen Finanzmittel zu überprüfen, und andererseits bei den Wirtschaftsbeteiligten selbst.

Hinsichtlich der Kontrollen wird unterschieden zwischen der Durchführung eigenständiger Kontrollen durch Dienste der Kommission ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten einerseits und der Hinzuziehung von Beamten der Kommission bei den von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen andererseits²⁸².

(1) Kontrollen bei Behörden der Mitgliedstaaten

Die Kontrollen bei den Behörden der Mitgliedstaaten sind insofern von besonderer Bedeutung, als sie Aufschluss darüber geben, ob die Mittel der Gemeinschaft ordnungsgemäß verbucht worden sind und ob die Verwaltung

277 Art. 1 ff. Verordnung Nr. 4045/89, Verordnung (EWG) Nr. 4045/89, ABIEG 1989 Nr. L 388, S. 18 ff.

278 Artikel 10 Verordnung Nr. 4045/89, ABIEG 1989 Nr. L 388, S. 18 ff.

279 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 94.

280 KOM (94) 159 endgültig, ABIEG 1994, Nr. L 175 S. 7.

281 Vgl. insofern Art. 1 Verordnung Nr. 4045/89, Verordnung Nr. 3235/94, ABIEG 1994 Nr. L 338/16.

282 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 91.

der Mitgliedstaaten im gemeinschaftlichen Bereich präzise vorgeht. Dieser Bereich ist besonders detailliert durch europäische Verordnungen geregelt.

(a) Eigenmittel

Für die Eigenmittel der Gemeinschaft sind die Befugnisse der Kommission in dem Beschluss 94/728/EG, Euratom²⁸³ und die dazu ergangenen Ausführungsverordnungen Nr. 1150/2000²⁸⁴ und Nr. 1553/89²⁸⁵ festgelegt. Tatsächliche Voraussetzung für die Ausübung dieser Kontrollbefugnisse ist die Erfüllung der Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten²⁸⁶. Danach besteht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung mitzuteilen.

Bei den traditionellen Eigenmitteln sieht Art. 18 der Verordnung (EWG) Nr. 1552/89²⁸⁷ einerseits die Hinzuziehung von Beamten der Kommission bei von Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen²⁸⁸ und andererseits eigene Kontrollen durch die Kommission²⁸⁹ als Grundformen von Kontrollbefugnissen der Kommission vor. Eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur halbjährlichen Mitteilung von Informationen über festgestellte Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, die den Betrag von 10.000,- Euro übersteigen, besteht gemäß Art. 6 Abs. 3 Verordnung Nr. 1552/89²⁹⁰. Darüber hinaus sind in der Verordnung Nr. 1150/2000²⁹¹ einige Informations- und Meldepflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission für die traditionellen Eigenmittel enthalten. Danach werden die übermittelten Angaben von der Kommission auf Fehlerfassungen überprüft und gegebenenfalls Berechnungen und Statistiken eingesehen. Diese Kontrollen erfolgen notwendigerweise in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Mitgliedstaat. Die Rechte

283 Beschluss (94/728/EG, Euratom) des Rates vom 31.10.1994 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABIEG 1994 Nr. L 293 S. 9 ff.

284 Verordnung (EG) Nr. 1150/2000 des Rates vom 29.09.2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 2000 Nr. L 130, S. 1 ff.

285 Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29.05.1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1989 Nr. L 155, S. 9 ff.

286 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 102.

287 Verordnung (EG) Nr. 1258/99 des Rates vom 17.05.1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

288 Art. 18 Abs. 2 Verordnung Nr. 1552/89.

289 Art. 18 Abs. 3 Verordnung Nr. 1552/89.

290 ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

291 ABIEG 2000 Nr. L 130, S. 1 ff.

und Pflichten der Kommission sind in der Verordnung Nr. 1026/99²⁹² festgelegt.

Bei den Mehrwertsteuereigenmitteln ergeben sich die Kontrollbefugnisse der Kommission aus Artikel 11 Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89²⁹³. Für die Rechte und Pflichten der Kommissionsbediensteten, die an derartigen Kontrollen teilnehmen, verweist Art. 11 Abs. 2 auf die Regeln der Verordnung Nr. 165/74²⁹⁴. Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Mehrwertsteuereigenmittel sind in der Verordnung (EWG) Nr. 218/92²⁹⁵ niedergelegt, die im Zusammenhang mit der Reformierung und Harmonisierung der Mehrwertsteuersysteme der Mitgliedstaaten ergangen ist. Darin sind auch elektronische Datenbanken zugunsten der Mitgliedstaaten für die Speicherung von Informationen bezüglich der Mehrwertsteuereigenmittel vorgesehen.

(b) Agrarbereich

Das primäre Gemeinschaftsrecht sieht in Artikel 40, 43 und 155 EG rechtliche Grundlagen für die Kontrollen im Agrarbereich vor²⁹⁶.

Darauf stützte sich die für die interne Kontrolle im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik grundlegende Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21.4.1970²⁹⁷, die allerdings unmittelbar der Kontrolle der Mitgliedstaaten und damit der Kontrolle des einzelnen Marktbeteiligten nur mittelbar

292 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1026/99 vom 10. Mai 1999 des Rates zur Festlegung der Rechte und Pflichten der von der Kommission mit der Kontrolle der Eigenmittel der Gemeinschaft beauftragten Bediensteten, ABIEG 1999, Nr. L 126, S. 1 ff.

293 ABIEG 1989 Nr. L 155, S. 9 ff.

294 Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 165/74 zur Festlegung der Rechte und Pflichten der von der Kommission beauftragten Bediensteten gemäß Art. 14 Abs. 5 der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2/71, ABIEG 1992 Nr. L 24 S. 1.

295 Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt.) ABIEG 1992 Nr. L 24 S. 1. Vgl. auch Richtlinie 77/799/EWG, Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten und indirekten Steuern, ABIEG 1977 Nr. L 336, S. 15 ff.

296 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 93.

297 Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21.04.1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1970 Nr. L 94 S. 13, grundlegend reformiert durch Verordnung (EG) Nr. 1287/95, ABIEG 1995 Nr. L 125 S. 1 und Verordnung (EG) Nr. 1663/95, ABIEG 1995 Nr. L 158 S. 6; vgl. dazu *Kummer*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 40, Rn. 66; sowie die Entscheidung EuGH, Rs. 11/76 – Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245.

diente²⁹⁸. Die Verordnung Nr. 729/70 enthielt bereits detaillierte Kontrollbefugnisse²⁹⁹.

Diese Befugnisse sind im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik nunmehr ersetzt worden durch die Verordnung Nr. 1258/99³⁰⁰. Danach besteht die Möglichkeit, gemäß Art. 9 Verordnung Nr. 1258/99³⁰¹ die Tätigkeit der nationalen Verwaltung sektorübergreifend zu überprüfen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission die genauen Modalitäten der Zahlungen aus den Fonds ebenso wie die Jahresabrechnungen und Ausgabenvorschläge mitzuteilen³⁰². Auch die Wiedereinzahlung von zu Unrecht gezahlten Beträgen ist in der Verordnung Nr. 1258/99 vorgesehen³⁰³.

Im Rahmen einzelner Marktordnungen gibt es Sonderregelungen über Kontrollen und ihre Durchführung durch Kontrollbedienstete der Gemeinschaft, die vorwiegend Informations- und Meldepflichten normieren³⁰⁴.

298 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 93.

299 Artikel 8 Verordnung Nr. 729/70 betonte grundsätzlich die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Verhinderung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten. Nach Artikel 6 Verordnung Nr. 729/70 konnte die Kommission von den Mitgliedstaaten die Durchführung von Untersuchungen verlangen, an denen Bedienstete der Kommission teilnehmen konnten. Allerdings beschränkten sich die Befugnisse der Kommission auf die den nationalen Verwaltungsbehörden zur Verfügung stehenden Kompetenzen. Nach der Verordnung Nr. 729/70 des Rates in der Fassung der Verordnung Nr. 1287/95, Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21.04.1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1970 Nr. L 94, S. 13 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1287/95, ABIEG 1995 Nr. L 125, S. 1 ff. wurde überprüft, inwiefern der betreffende Mitgliedstaat die Mittelvergabe im Bereich der gemeinschaftlichen Marktordnungen ordnungsgemäß vorgenommen hat. Artikel 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 729/70 ermächtigte die Bediensteten der Kommission, Kontrollen in eigener Verantwortung durchzuführen. Diese Prüfungen vor Ort bezweckten, die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen nachzuprüfen.

300 Verordnung (EG) Nr. 1258/99 des Rates vom 17.05.1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

301 ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

302 Art. 4 Verordnung Nr. 1258/99, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

303 Art. 8 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1258/99, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 107 ff.

304 Verordnung (EWG) Nr. 2262/84 über Sondermaßnahmen für Olivenöl, ABIEG 1984 Nr. L 208 S. 11 ff., Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 des Rates vom 30.06.1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak, ABIEG 1992 Nr. L 215, S. 70 ff., zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1336/2000, ABIEG 2000 Nr. L 154, S. 2 ff., Verordnung (EWG) Nr. 2048/89 betreffend die allgemeinen Regeln für Kontrollen im Weinsektor, ABIEG 1989 Nr. L 202 S. 32, Verordnung (EWG) Nr. 1198/90 über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Zitruskartei, ABIEG 1990 Nr. L 119 S.

Außerdem kann die Kommission im Bereich des EAGFL, Abteilung Garantie, nach Art. 6 Verordnung Nr. 595/91³⁰⁵ gemeinsam mit den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats Kontrollen vornehmen, wenn der Verdacht besteht, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind. Die Verordnung ermächtigt zur Durchführung von Ermittlungen und Untersuchungen. Diese Kontrollen erfolgen allerdings wie die Verordnung im Hinblick auf das Rechnungsabschlussverfahren und sind damit in erster Linie auf eine Kontrolle der EAGFL-Ausgaben der Mitgliedstaaten gerichtet³⁰⁶. Die Mitgliedstaaten müssen danach die nationalen Vorschriften zur Kontrolle der ausgezahlten Mittel mitteilen und detaillierte Berichte über die erkannten Unregelmäßigkeiten erstellen und der Kommission weiterleiten³⁰⁷.

(c) Strukturfonds

Im Ausgabenbereich kann die Kommission Kontrollen der mitgliedstaatlichen Verwaltungssysteme im Bereich der Struktur- und des Kohäsionsfonds durchführen nach Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/99³⁰⁸.

Für die Kontrollbefugnisse im Hinblick auf die Strukturfonds war zunächst Art. 23 der Verordnung Nr. 4253/88³⁰⁹ die wirksame Rechtsgrundlage. Nach Art. 23 Abs. 2 Verordnung Nr. 4253/88³¹⁰ waren die Bediensteten der Kommission zusätzlich zu den nach Abs. 1 grundsätzlich zuständigen Mitgliedstaaten zur Vornahme von Kontrollen vor Ort befugt. Die Behörden der Mitgliedstaaten können an diesen Kontrollen teilnehmen, sind dazu aber nicht

59, Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, ABIEG 1996 Nr. L 297, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2520/97 der Kommission vom 15. Dezember 1997, ABIEG 1997 Nr. L 346, S. 41 ff.

305 Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 4. März 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 Verordnung (EWG) Nr. 283/72, ABIEG 1991 Nr. 67, S. 11 ff.

306 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 99.

307 Art. 2 Verordnung Nr. 595/91, ABIEG 1991 Nr. L 67, S. 11 ff.

308 Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates vom 21.06.1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1264/99, ABIEG 1999 Nr. L 130, S. 1 ff.

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

310 ABIEG 1988 Nr. L 374, S. 1 ff.

verpflichtet, so dass man auch hier von einer eigenständigen Kontrollbefugnis der Kommission sprechen konnte. Diese eigenen Kontrollbefugnisse sind nun geregelt in Art. 38 Verordnung Nr. 1260/99³¹¹. Darunter fallen auch Stichprobenkontrollen durch die Kommission.

Die Kommission hat zur Regelung der Mitteilungspflichten für den Bereich der Strukturfonds sowie des Kohäsionsfonds zwei Verordnungen verabschiedet, die Verordnung Nr. 1681/94³¹² und die Verordnung Nr. 1831/94³¹³. Die hier neu geregelten Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten umfassen die Mitteilung der festgestellten bzw. vermuteten Unregelmäßigkeiten³¹⁴ sowie der ergriffenen Maßnahmen und Entscheidungen in detaillierter Form³¹⁵. Artikel 1 Abs. 2 Verordnung Nr. 1681/94³¹⁶ sieht vor, dass bei einer Finanzierung aus den beiden Abteilungen des EAGFL für die Mitteilungspflichten bei Unregelmäßigkeiten die Verordnung Nr. 595/91³¹⁷ Anwendung findet. Die Mitgliedstaaten müssen demnach die festgestellten Unregelmäßigkeiten der Kommission melden. In diesem Rahmen sind auch die eingeleiteten Verfahren in den Mitgliedstaaten mitzuteilen. Für den Bereich des FIAF sind in der Verordnung Nr. 2847/93³¹⁸ Mitteilungspflichten normiert.

311 ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 1 ff.

312 Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems, ABIEG 1994 Nr. L 178, S. 43 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1264/99, ABIEG 1999 Nr. L 130, S. 1 ff. Vgl. für den Kohäsionsfonds Verordnung Nr. 1164/94, ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 57 ff.

313 Verordnung (EG) Nr. 1831/94 der Kommission betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung des Kohäsionsfonds sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems, ABIEG 1994 Nr. L 191 S. 9 ff.

314 Vgl. jeweils Art. 4 der oben genannten Verordnungen, Verordnung (EG) Nr. 1681/94, ABIEG 1994 Nr. L 178, S. 43 ff., Verordnung (EG) Nr. 183/94, ABIEG 1994 Nr. L 191, S. 9 ff.

315 Artikel 5 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1681/94, ABIEG 1994 Nr. L 178, S. 43 ff., Verordnung (EG) Nr. 183/94, ABIEG 1994 Nr. L 191, S. 9 ff. nimmt jeweils Bezug auf die eventuelle Einstellung der Strafverfolgung.

316 Verordnung (EG) Nr. 1681/94, ABIEG 1994 Nr. L 178, S. 43 ff.

317 Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 04.03.1991 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 283/72, ABIEG 1991 Nr. L, S. 11 ff.

318 Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates vom 12.10.1993 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gesamte Fischereipolitik, ABIEG 1993 Nr. L 261, S. 1 ff.,

(2) Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten

Die Kontrollen bei Wirtschaftsteilnehmern werden hauptsächlich vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF, durchgeführt. Die Tätigkeit von OLAF findet dabei ihre Rechtsgrundlage teilweise in den Verordnungen, die sektorielle Kontrollbefugnisse gewähren. Daneben besteht jedoch auch die Möglichkeit, nach den Verordnungen Nr. 2185/96³¹⁹ und Nr. 1073/99³²⁰ bzw. Nr. 1074/99³²¹ vorzugehen, die horizontale Kontrollbefugnisse gewähren. Unter horizontalen Kontrollbefugnissen versteht man die Möglichkeit, gebietsübergreifend und nicht auf einzelne Sektoren beschränkt vorzugehen.

Die Besonderheit der aufgeführten Verordnungen liegt in dem Umstand, dass dem OLAF originäre Befugnisse zuerkannt werden, selbständig und gebietsübergreifend Unregelmäßigkeiten bei Wirtschaftsbeteiligten zu ermitteln³²².

2. Sanktionen

Die Ermittlungen von Unregelmäßigkeiten durch die Kommission ergeben nur dann einen Sinn, wenn sie auch mit einer Sanktion belegt sind, so dass neben der Restitutionswirkung eine abschreckende Wirkung für den Wirtschaftsbeteiligten entsteht. Denn der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften kann nur dann gewährleistet sein, wenn Unregelmäßigkeiten auch rechtlich nachteilige Folgen mit sich bringen.

Die Assimilierungsverpflichtung des Art. 280 EG beschränkt sich nicht nur darauf, die Mitgliedstaaten zur Gleichstellung der finanziellen Interessen mit ihren eigenen finanziellen Interessen zu verpflichten. Vielmehr ist es auch erforderlich, dass bei einem Verstoß gegen die dem Schutz dieser Interessen dienenden Ge- und Verbotsvorschriften Sanktionen verhängt werden³²³.

Bei den verwaltungsrechtlichen Sanktionen handelt es sich um Reaktionen auf Rechtsverstöße, bei denen sich das begangene Unrecht vom strafbaren Unrecht nur graduell unterscheidet und aufgrund einer Ermessensentscheidung des Gesetzgebers eine administrative Ahndung ohne gesellschaftliches

zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2846/98', ABIEG 1998 Nr. L 358, S. 5 ff.

319 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

320 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

321 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

322 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 47; *Schoo*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 280, Rn. 9.

323 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 26.

Unwerturteil und ohne moralische Verurteilung erfolgt³²⁴. Im Vordergrund steht die präventive Funktion, obwohl auch repressive Erwägungen und der Schadensausgleich eine Rolle spielen³²⁵.

a. Der Sanktionsbegriff

Der Sanktionsbegriff ist nicht legaldefiniert und wird im Gemeinschaftsrecht unterschiedlich verstanden. Nach einer rechtstheoretischen Ansicht, die den Sanktionsbegriff sehr weit interpretiert, fallen darunter alle Maßnahmen, die zu einer wirksamen Rechtsdurchsetzung beitragen³²⁶. Auch der EuGH verwendet diesen weiten Sanktionsbegriff, wobei Sanktionen als repressive aber auch präventive und restitutive Maßnahmen verstanden werden³²⁷. Verwaltungsrechtliche Sanktionen sind demnach Maßnahmen, die darauf abzielen, durch die Auferlegung nachteiliger finanzieller und wirtschaftlicher Folgen von der Begehung von Rechtsverstößen abzuschrecken und die durch Rechtsverstöße entstandenen (Vermögens-)schäden auszugleichen³²⁸.

In der Literatur wird hingegen eine andere Auffassung vertreten³²⁹. Die Vertreter dieser Auffassung gehen von einem engeren Sanktionsbegriff aus. Danach sind Sanktionen solche Maßnahmen, die sich rechtlich oder wirtschaftlich nachteilig auf den Betroffenen auswirken³³⁰. Darunter fallen somit keine Bestimmungen, die allein der Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes dienen und keine darüber hinausgehende Beschwer enthalten³³¹. Dieser Auslegung des Sanktionsbegriffs entspricht auch die Verwendung durch die

324 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 26.

325 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 26.

326 *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 34; ders. in: Grabitz/Hilf, Art. 209 a, Rn. 15; von dieser weiten Definition erfasst werden soziale wie rechtliche Normen sowie positive wie negative Sanktionen, also Belohnungen und Bestrafungen.

327 EuGH, Rs. 50/76 – Amsterdam Bulb/Produktschaap voor Siergewassen, Slg. 1977, 137, 150 („Prävention und Repression“); EuGH, Rs. C-240/90 – Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, 5430; – Maizena/BALM, Slg. 1987, 4587, 4607 („Restitution“).

328 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 26; *Sieber*, in: FS Geerds, S.113, 117.

329 *Lenaerts*, EuR 1997, S. 17, 18; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 188; *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, S. 1100, 1112; *Sieber*, in: Van Gerven/Zuleeg, S. 71, 72 f.

330 *Lenaerts*, EuR 1997, S. 17, 18; *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, S. 1100, 1112.

331 *Kadelbach*, in: Van Gerven, Sanktionen, S. 81 f.; *Priebe*, in: Van Gerven, Sanktionen, S. 55 f.

Kommission. So unterscheidet die Verordnung Nr. 2988/95³³² zwischen Maßnahmen und Sanktionen. Der engere Begriff entspricht der dort vorgenommenen Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen im Sinne der Auslegung der Verordnung Nr. 2988/95³³³. Unter den dort genannten Maßnahmen werden solche Regelungen verstanden, die rein restitutiver Art sind und keine darüber hinausgehenden Nachteile erfassen. Die Verordnung Nr. 2988/95 ist wiederum die Grundlage für die Verordnung Nr. 2185/96³³⁴, die für diese Untersuchung maßgebend ist. Die begriffliche Unterteilung in Maßnahmen und Sanktionen legt die Auslegung nahe, dass „Sanktionen“ im Gegensatz zu den reinen Maßnahmen mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sind. Dementsprechend wird hier dem engeren Sanktionsbegriff gefolgt.

b. Betroffene

Potentiell können von den Sanktionen die Gemeinschaftsbediensteten, die Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsteilnehmer betroffen sein.

aa. Gemeinschaftsbedienstete

Obwohl die finanziellen Interessen der Gemeinschaften auch von den Bediensteten der Gemeinschaften selbst geschädigt werden können, ist bisher die Sanktionierung solcher Verstöße noch nicht umfassend geregelt. Ansätze dazu bestehen im strafrechtlichen Bereich, zumal hier das erste Zusatzprotokoll³³⁵ zum Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geschaffen wurde, das am 17.10.2002 in Kraft getreten ist. In Art. 3 und 4 des Protokolls³³⁶ sind strafrechtliche Regelungen im Hinblick auf die Bestechung von EG-Beamten und bezüglich des Missbrauchs von Amtsbefugnissen festgelegt. Außerdem sind auch in dem so genannten „Corpus-Juris“³³⁷-Projekt strafrechtliche Maßnahmen enthalten. Der Entwurf des „Corpus Juris“ enthält spezifische materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Regelungen für den strafrechtlichen Schutz des

332 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

333 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1, S. 3 – insbesondere Art. 4 der Verordnung.

334 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

335 Protokoll aufgrund von Art. 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. September 1996, S. 2 ff.

336 Protokoll aufgrund von Art. 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. September 1996, S. 2 ff.

337 *Delmas-Marty/Vervaele* (Hrsg.), *Implementation of the Corpus Juris*, Volume I, II, III. Kurze Darstellung bei *Otto*, Jura 2000, S. 98, 102.

EG-Haushalts und sieht unter anderem die Errichtung eines europäischen Staatsanwalts vor³³⁸. Allerdings ist der Entwurf des Corpus Juris noch nicht rechtlich wirksam.

bb. Mitgliedstaaten

Das Sanktionssystem gegenüber den Mitgliedstaaten ist wesentlich stärker ausgeprägt als gegenüber den Gemeinschaftsbediensteten.

Die wirksamste Sanktion kann sich aus einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG ergeben. Danach kann die Europäische Kommission den EuGH anrufen, wenn sie der Ansicht ist, ein Mitgliedstaat habe gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen³³⁹. Daneben können gemäß Art. 228 Abs. 2 Satz 3 EG bei Nichtbeachtung von EuGH-Urteilen Zwangsgelder oder Pauschalbeträge gegenüber den jeweiligen Mitgliedstaaten verhängt werden³⁴⁰.

Ferner besteht die Möglichkeit, über das so genannte „Rechnungsabschlussverfahren“ im Agrarrecht Sanktionen gegenüber einem Mitgliedstaat zu erlassen³⁴¹. Dieses Verfahren gilt für den Bereich des EAGFL. Es ist eine Möglichkeit zur Überprüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der jährlichen Ausgaben im Bereich der Ausfuhrerstattungen³⁴². Ausgaben, die nach dem Gemeinschaftsrecht dem Haushalt rechtmäßig angelastet wurden, werden vom EAGFL übernommen, allerdings erst nach Beendigung des Rechnungsabschlussverfahrens³⁴³. Diese Sanktion wirkt sich insofern besonders effektiv aus, als die Mitgliedstaaten unabhängig vom eigenen Verschulden solche Ausgaben aus dem eigenen Haushalt tragen müssen, die nach diesem Verfahren zu Unrecht an Wirtschaftsteilnehmer geleistet wurden³⁴⁴.

338 *Brüner/Spitzer*, Der europäische Staatsanwalt, NStZ 2002, S. 393, 394.

339 *Ehlermann*, Die Verfolgung von Vertragsverletzungen, S. 135 ff.; *Heine*, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 149, 152.; EuGH, Rs. 67/88 – Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965 ff.; *Jarass*, Grundfragen, S. 111; *Steinhauer*, S. 220 ff.; *Streinz*, Vollzugsprobleme, S. 129, 145.

340 *Hölscheidt*, BayVBl 1997, S. 459 ff.; *Magiera*, DÖV 1998, S. 173, 181.

341 Art. 7 Verordnung (EG) Nr. 1258/99, durch die die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 aufgehoben wurde.; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 278 ff.; *Scherer*, EuR 1986, S. 52 ff.

342 *Allkemper*, RIW 1992, S. 121, 121; *Priebe*, in: *Van Gerven*, Sanktionen, S. 55, 57.

343 Art. 7 Verordnung Nr. 1258/99.

344 EuGH, Rs. 11/76 – Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 257 ff.; Rs. 18/76 – Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 343, 352 ff.; *Lukanow*, AgrarR 1994, S. 256, 257; *Mögele*, EWS 1998, S. 1, 9; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 280, 286; *Priebe*, in: *Van Gerven*, Sanktionen, S. 55, 67; *Prieß/Spitzer*, EuZW 1994, S. 297, 300; a.A. *Heine*, WiVerw

Hierbei handelt es sich um eine Sanktion im weiteren Sinne, die jedoch zur Verstärkung der Kontrollen der Mitgliedstaaten führt.

cc. Wirtschaftsbeteiligte

Den größten Anteil an den Betrugereien zu Lasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften verursachen die Wirtschaftsteilnehmer. Dementsprechend sind hier auch besonders effektive Sanktionen zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlich. Grundsätzlich fällt es in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten, Sanktionen gegen die jeweiligen Verursacher von Gesetzesverstößen zu verhängen und zu vollziehen³⁴⁵. Allerdings sind dabei auch Bestimmungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen. So müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 EG Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht auf dieselbe Art ahnden wie solche gegen nationales Recht (Assimilierungspflicht)³⁴⁶. Darüber hinaus gilt die Regelung des Art. 280 Abs. 1 EG, welche die Pflicht der Mitgliedstaaten zum effektiven und abschreckenden Schutz der finanziellen Interessen vor schädigenden Verhalten normiert³⁴⁷. Zu berücksichtigen sind dabei allerdings auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergeben³⁴⁸.

Die Sanktionen, die im Bereich des öffentlichen Rechts gegenüber Wirtschaftsbeteiligten verhängt werden, sind grundsätzlich verwaltungsrechtlicher Natur. Dabei sind die administrativen Sanktionen vorwiegend von prä-

1996, S. 149, 152 f., der von einem engen Sanktionsbegriff ausgeht; *Schrömbges*, ZfZ 1997, S. 290, 293; *Sieber*, ZStrR 1996, S. 357, 387.

345 EuGH, Rs. 352/92 – Milchwerke Köln/Wuppertal e.G./Hauptzollamt Köln-Rheinau, Slg. 1994, I-3385, 3407; Rs. 476/93P – Nutril SpA/Kommission, Slg. 1995, I-4125, 4144; *Böse*, Strafen und Sanktionen, S. 253; *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 33; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EGV, Art. 209 a, Rn. 108; *Schweitzer/Hummer*, Rn. 424 ff.

346 *Bleckmann*, in: FS Stree/Wessels, S. 109 ff.; *Gröbblinghoff*, Verpflichtung, S. 19 ff.; *Tiedemann*, EuZW 1990, S. 100 f.

347 *Dannecker*, JURA 1998, S. 79, 82; ders. in: ZStW 108 (1996), 577, 585; *Hix*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar Art. 34, Rn. 98; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EGV, Art. 209 a, Rn. 17 ff.

348 EuGH, Rs. 68/88 – Kommission/Griechenland „Mais“, Slg. 1989, 2965 ff.; Rs. 352/92 – Milchwerke Köln/Wuppertal e.G./Hauptzollamt Köln-Rheinau, Slg. 1994, I-3385, 3407, dazu *Tiedemann*, NJW 1993, S. 23, 25; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 108.; *Zuleeg*, JZ 1992, S. 761, 767.

ventivem Charakter, berücksichtigen dabei allerdings auch die Repression und den Schadensausgleich³⁴⁹.

Die Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften sind zum Teil sektorbezogen geregelt, das heißt, sie beziehen sich nur auf ein bestimmtes Rechtsgebiet, z.B. das Agrarrecht. Daneben gibt es auch eine horizontale Sanktionsverordnung, die gebietsübergreifend wirkt.

(1) Sektoriell

Die sektorbezogenen Verordnungen enthalten Sanktionsbestimmungen in unterschiedlichen Bereichen, die vom Primärrecht als Ziele der Gemeinschaften normiert werden.

Im Agrarrecht sieht die so genannte „Ausfuhrerstattungsverordnung“³⁵⁰ verwaltungsrechtliche Sanktionen vor, nämlich die Wiedereinziehung mit Zuschlag von unrechtmäßig empfangenen Förderbeträgen, unabhängig vom Verschulden des Wirtschaftsbeteiligten. Die primärrechtliche Kompetenz der Gemeinschaft zum Erlass von verwaltungsrechtlichen Sanktionsnormen ist für den Bereich landwirtschaftlicher Marktordnungen vom Gerichtshof bestätigt worden³⁵¹. Die Kompetenz ergibt sich aus Art. 40 Abs. 3 und Art. 43 Abs. 2 EG³⁵². Eine Sanktion ist dann mit Artikel 40 Abs. 3 EG vereinbar, wenn sie dazu dient, also geeignet und notwendig ist, die ordnungsgemäße Verwaltung öffentlicher Mittel der Gemeinschaft sicherzustellen³⁵³.

Grundsätzlich sind in den jeweiligen Bereichen der finanziellen Interessen unterschiedliche Sanktionen vorgesehen. Es besteht die Möglichkeit, Geldbußen zu verhängen³⁵⁴, Beihilfen zu kürzen, Sicherheiten verfallen zu lassen³⁵⁵ oder zukünftige Leistungen³⁵⁶ zu versagen³⁵⁷. Des Weiteren können

349 Prieß, in: EFA, Hemmnisse und Sanktionen, S. 44, 54.

350 Verordnung (EG) Nr. 800/99, ABIEG 1999 Nr. L 102, S. 11 ff.; Vgl. auch Feit, Die Neufassung der Ausfuhrerstattungsverordnung, Aw-Prax 1999, 201 ff.

351 Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 29.

352 Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 29.

353 Prieß, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 29.

354 Verordnung (EWG) Nr. 2677/85 über die Durchführungsvorschriften für die Verbrauchshilfe für Olivenöl, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 643/93 der Kommission vom 19.03.1993, ABIEG 1993 Nr. L 69, S. 19, 20.

355 Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 der Kommission vom 22.07.1985 mit gemeinsamen Durchführungsbestimmungen zur Regelung von Sicherheiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABIEG 1985 Nr. L 205, S. 5; ausführlich: Jäger, Kautionen im Agrarrecht der EWG, 1994.

356 Verordnung (EWG) Nr. 714/89 der Kommission zur Durchführung der Sonderprämienregelung für Rindfleischherzeuger, ABIEG 1989 Nr. L 78, S. 38; „Schwarze Lis-

Zulassungen oder Lizenzen entzogen werden³⁵⁸. Außerdem besteht eine gemeinschaftliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Verhängung von Sanktionen im Bereich der Strukturfonds³⁵⁹.

Für den Bereich der Zölle und der Mehrwertsteuereigenmittel gibt es keine sektoriellen Sanktionen im Gemeinschaftsrecht, zumal hier die nationalen Vorschriften als ausreichend erachtet werden³⁶⁰.

(2) Horizontal

Horizontale Sanktionen sind in der Verordnung Nr. 2988/95³⁶¹ geregelt. Die Verordnung ordnet dabei keine ausdrücklichen Sanktionen an, sondern ist mit einem allgemeinen Teil vergleichbar, der Rahmenregelungen schafft³⁶². Diese sog. „Sanktionsverordnung“ ist gem. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung bei Unregelmäßigkeiten zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft anwendbar.

Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95³⁶³ sieht Maßnahmen der Wiedereinzahlung von Leistungen und des Verfalls eventueller Sicherheiten vor, sofern Unregelmäßigkeiten begangen worden sind. Darüber hinaus regelt Art. 5 der Verordnung Nr. 2988/95³⁶⁴ Sanktionen, die bei vorsätzlichem oder fahrlässigem Verhalten des Wirtschaftsteilnehmers verhängt werden. Vorgesehen sind hier Geldbußen und sonstige Zahlungen, Kürzungen und Versagungen,

te“, Verordnung (EG) des Rates Nr. 1469/95 über Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen, ABIEG 1995 Nr. L 145, S. 1 ff. sowie die dazu erlassene Durchführungsverordnung (EG) Nr. 745/96 der Kommission, ABIEG 1996 Nr. L 102, S. 15 ff.

357 Böse, Strafen und Sanktionen, S. 256, 273, 279; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 273; *Schrömbges*, ZfZ 1997, S. 290, 293; *Tiedemann*, NJW 1993, 23, 27.

358 Böse, Strafen und Sanktionen, S. 256, 293.

359 Art. 23 Verordnung (EWG) Nr. 2082/93, ABIEG 1993 Nr. L 193, S. 207; Art. 12 Verordnung (EWG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16.5.1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABIEG 1994 Nr. L 130, S. 1, 6 f.; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a Rn. 114.

360 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 113.

361 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

362 *Dannecker*, ZStW 108 (1996), S. 577, 604; *Kuhl*, in: EFA, Hemmnisse und Sanktionen, S. 149, 154; *Prieß*, in: EFA, Hemmnisse und Sanktionen, S. 44, 54; *Sieber*, Sanktionensystem zum Schutz der Gemeinschaftsinteressen, in: Schlüchter (Hrsg.), FS für Geerds, S.113, 116.

363 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1, 3.

364 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1, 3.

Aussetzung oder Ausschluss, Entzug einer Genehmigung oder Aberkennung und Verfall von Sicherheiten.

Unabhängig davon bleiben die bereits geltenden sektorbezogenen Sanktionen neben diesen horizontalen Bestimmungen bestehen, Art. 5 Abs. 2 Verordnung Nr. 2988/95.

Insgesamt sind im Gemeinschaftsrecht sowohl sektorbezogen als auch horizontal umfangreiche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten vorhanden.

II. Strafrechtliche Maßnahmen

Sanktionen strafrechtlicher Art gehen über finanzielle oder wirtschaftliche Nachteile für den Betroffenen hinaus, indem Sie grundsätzlich durch ihre repressive Natur und zudem durch ein ihnen zugrunde liegendes moralisches Unwerturteil gekennzeichnet sind³⁶⁵.

Die Befugnis zur Setzung strafrechtlicher Normen obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten. Den Gemeinschaftsorganen fehlt die unmittelbare demokratische Legitimation für die Kodifizierung strafrechtlicher Eingriffstatbestände und damit auch die Kompetenz zum Erlass von strafrechtlichen Sanktionstatbeständen³⁶⁶. Das Strafrecht ist daher noch nicht harmonisiert. Neben den öffentlich-rechtlichen Maßnahmen besteht somit verstärkt ein Bedürfnis zur Schaffung von einheitlichen Straftatbeständen bzw. allgemein zum Ergreifen von strafrechtlichen Maßnahmen, da die strafrechtlichen Normen der einzelnen Mitgliedstaaten völlig uneinheitlich ausgestaltet sind. Diese Diskrepanz verursacht insofern Probleme, als ein wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften nur dann bestehen kann, wenn in allen Mitgliedstaaten zumindest gleiche Rahmenbedingungen für die strafrechtliche Ahndung von Delikten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts (z.B. Betrugsdelikten) vorliegen³⁶⁷.

365 *Prieß*, in: EFA, Hemmnisse und Sanktionen, S. 44, 53 ff.; ders. in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 16; *Sieber*, in: FS Geerds, S. 113, 117; *Tiedemann*, NJW 1990, S. 2226, 2231.

366 *Kadelbach*, in: van Gerven, Sanktionen, S. 81, 83; *Sieber*, ZStW 103 (1991), S. 957, 969 f.; *Spannowsky*, JZ 1994, S. 326, 329; *Thomas*, NJW 1991, S. 2233, 2234; *Tiedemann*, NJW 1993, S. 23, 24.

367 Die Notwendigkeit eines einheitlichen Strafrechts bejahend: *Brüner/Spitzer*, Der europäische Staatsanwalt, NStZ 2002, 393, 394.

In der EuGH-Rechtsprechung³⁶⁸ lassen sich Tendenzen zur Richtungsweisung im strafrechtlichen Bereich erkennen. Unter dem Gesichtspunkt der vollen Geltung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts (so genanntes Effektivitätsgebot) hat der EuGH entschieden, dass die Mitgliedstaaten aus Art. 10 EG verpflichtet sind, Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zu den gleichen Bedingungen wie denen des nationalen Rechts zu verfolgen³⁶⁹. Die dabei eintretenden Rechtsfolgen (z.B. Sanktionen) müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein³⁷⁰. Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus Art. 280 EG, der insoweit die Verpflichtung aus Art. 10 EG konkretisiert³⁷¹. Allerdings ist diese Vorgabe allein nicht ausreichend, um eine gleiche Behandlung von strafrechtlich verfolgbarem Unrecht zu garantieren. Zu diesem Zweck müssen konkretere Regelungen geschaffen werden.

Nach überwiegender Auffassung³⁷² hat die Gemeinschaft selbst keine Kompetenz zum Erlass von strafrechtlichen Vorschriften, da der Souveränitätsvorbehalt des nationalen Rechts einer solchen Kompetenz entgegensteht³⁷³. Aus diesem Grund wurden für die strafrechtliche Normierung von Sanktionen Maßnahmen im Bereich der sog. „Dritten Säule“³⁷⁴ gewählt.

368 EuGH, Rs. C-240/90 – Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1992, 5383, 5431; EuGH, Rs. C-104/94 – Cereol Italia, Slg. 1995, I-2983.

369 EuGH, Rs. 68/88 – Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965 ff. mit Anm. *Tiedemann*, EuZW 1990, 100 f.; *Möhrenschläger*, in: Dannecker, 162 ff. *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 31; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 638.

370 *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 638.

371 *Dannecker*, ZStW 1996 (108), S. 577, 585; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 638.

372 EuGH, Rs. 203/80 – Casati, Slg. 1981, 2595, 2618; *Dannecker*, JURA 1998, S. 79 f.; Heise, S. 208 f.; *Oehler*, in: FS Jescheck, S. 1399, 1403 ff.; *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 30.; *Sieber*, in: Van Gerven/Zuleeg, S. 71, 77 ff.; ders., ZStW 103 (1991), S. 957, 969 f.; *Spannowsky*, JZ 1994, S. 326, 329 ff.; *Thomas*, NJW 1991, S. 2233, 2234; *Tiedemann*, NJW 1993, S. 23, 24; *Tiedemann*, in: Kreuzer/Scheuing/Sieber, Europäisierung, S. 133, 146; *Vogel*, in: Dannecker, Subventionsbetrug, S. 170, 185; *Zuleeg*, JZ 1992, S. 761 ff.; a.A. *Bleckmann*, in: FS Stree/Wessels, S. 107, 113; *Magiera*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 18; ders., in: FS Friauf, S. 13, 36.

373 *Dannecker*, JURA 1998, S. 79, 80; *Haizmann/Hehn*, DVP 1998, S. 200, 204; *Pieperschneider*, in: KAS, S. 13.

374 Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS). Vgl. *Di Fabio*, DÖV 1997, S. 89, 91.

1. Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen und die Zusatzprotokolle

Wegen der großen Unterschiede im Strafrechtsschutz der nationalen Rechtsordnungen fasste der Rat 1994 einen Entschluss über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, in der die Notwendigkeit eines einheitlichen strafrechtlichen Schutzes dieser Finanzinteressen festgestellt wurde³⁷⁵. Am 26.07.1995 entstand so das „Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“³⁷⁶, gestützt auf Art. K.3 Abs. 2 lit. c EG.

Gemäß Art. 11 Abs. 3 tritt das Übereinkommen 90 Tage nach der Notifizierung durch den Mitgliedstaat der diese Förmlichkeit zuletzt vornimmt, in Kraft³⁷⁷.

Nach Inkrafttreten des Übereinkommens am 17.10.2002 sind die Unterzeichnerstaaten zur jeweiligen Änderung ihrer Strafgesetze hinsichtlich der strafrechtlichen Verfolgung von betrügerischen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaften verpflichtet.

a. Vorgaben des Übereinkommens

Nach Art. 1 des Übereinkommens umfasst der Tatbestand des „Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften“ im Zusammenhang mit Ausgaben oder Einnahmen, jedes vorsätzliche oder leichtfertige Verhalten, das sich nachteilig auf die finanziellen Interessen der Gemeinschaft auswirkt. Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens enthält die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, derartig definierte Verhaltensweisen als Straftaten zu umschreiben. Gem. Art. 2 Abs. 1 sollen neben der Handlung selbst, auch die Beteiligung an dieser, die Anstiftung dazu und auch der Versuch durch wirksame, angemessene und abschreckende Strafen geahndet werden. Diese sollen zumindest in schweren Betrugsfällen Freiheitsstrafen vorsehen und die Auslieferungsmöglichkeit beinhalten (Art. 2 Abs. 1). Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, wonach in bestimmten

375 Entschließung des Rates vom 6.12.1994, ABIEG 1994 Nr. C 355, S. 2 f., erläuternder Bericht zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1997 Nr. C 191 S. 1 ff.; *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, 616, 639 f.

376 ABIEG 1995 Nr. C 316, S. 49 ff.

377 Zuletzt haben Belgien am 12.03.2002, Irland am 03.06.2002 und Italien am 19.07.2002 das Abkommen ratifiziert; Pressenachricht der Europäischen Kommission vom 18.10.2002: <http://www.eu-kommission.de/html/presse/pressemeldung.asp?meldung=3557>.

Fällen (z.B. wenn eine ihnen unterstellte Person betrügerische Handlungen zum Vorteil des Unternehmens begeht) die Leiter und Entscheidungsträger oder Träger von Kontrollbefugnissen von Unternehmen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können (Art. 3). Das Übereinkommen enthält darüber hinaus Regelungen über die Zuständigkeit der nationalen Gerichte (Art. 4), die Auslieferung und Verfolgung (Art. 5) sowie eine „ne bis in idem-Klausel“ (Art. 7).

Das Übereinkommen soll einen gemeinschaftlichen Mindeststandard garantieren und lässt ausdrücklich strengere nationale Regelungen zu; vgl. Art. 9 des Übereinkommens.

b. Die Zusatzprotokolle

Mit dem Übereinkommen war zunächst ein Kerninstrument erarbeitet worden, das indes der Weiterentwicklung bedurfte³⁷⁸. Hierzu hat der Rat der Europäischen Union den Mitgliedstaaten die Annahme zweier Zusatzprotokolle empfohlen.

aa. Das Erste Protokoll

Das Erste Protokoll vom 27.09.1996 betrifft die Bestechung und Bestechlichkeit von Beamten der Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten³⁷⁹. Das Protokoll definiert die beiden Tatbestände und die Sanktionen und verpflichtet die Mitgliedstaaten, im nationalen Strafrecht deren Strafbarkeit sicherzustellen³⁸⁰.

bb. Das Zweite Protokoll vom 19.06.1997³⁸¹

Das zweite Protokoll zum Übereinkommen³⁸² wurde den Mitgliedstaaten am 19.06.1997 vom Rat zur Annahme vorgelegt. Es enthält die Verpflichtung

378 Siehe den erläuternden Bericht zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1996 Nr. C 191, S. 391; *Sieber ZStrR* 1996, 357, 391; *Wolfgang/Ulrich*, *EuR* 1998, 616, 642.

379 Protokoll aufgrund K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1996 Nr. C 313 S. 2 ff.

380 Gemeinsam mit dem Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist das Erste Protokoll zuletzt am 19.07.2002 von Italien ratifiziert worden und nunmehr in Kraft getreten.

381 Vgl. zum aktuellen Stand der Ratifizierung die Übersicht der Kommission: Pressemitteilung der Europäischen Kommission (DN: IP/02/1515 vom 18.10.2002) unter: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=getfile=gf&doc=IP/02/1515|0|RAPID&lg=DE&type=PDF.

der Mitgliedstaaten, im Rahmen der in den Instrumenten zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vorgesehenen Straftaten, die Geldwäsche unter Strafe zu stellen und die Verantwortlichkeit von juristischen Personen vorzusehen. Des Weiteren die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Beschlagnahme und die Einziehung der Tatinstrumente und der Erträge aus diesen Straftaten vorzusehen; sowie Vorschriften über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie über den Datenschutz³⁸³.

2. Corpus Juris

Neben den Bestimmungen des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen sind weitere strafrechtliche Maßnahmen auf gemeinschaftlicher Ebene unternommen worden. Dabei steht die Entwicklung eines Europäischen Strafrechts bzw. Strafverfahrensrechts im Vordergrund.

Die Kommission hat in diesem Zusammenhang eine Untersuchung über einen europäischen Rechtsraum anstellen lassen und eine mit dieser Aufgabe betraute Gruppe europäischer Strafrechtler daraufhin ein Regelwerk³⁸⁴ erarbeiten lassen, in dem strafrechtliche und strafprozessuale Tatbestände eines europäischen Strafrechts vorgeschlagen werden³⁸⁵. Dabei wurden gemeinsame Grundlinien in den europäischen Strafrechtssystemen festgestellt, die vom Corpus Juris aufgegriffen und zum Teil modifiziert wurden³⁸⁶.

Die Reichweite des Corpus Juris ist auf den strafrechtlichen Schutz der Finanzinteressen der EG beschränkt und auf ein in der Gemeinschaft einheitliches Strafprozessrecht unter Beibehaltung der mitgliedstaatlichen Verfah-

382 Protokoll aufgrund K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABIEG 1997 Nr. C 221 S. 12 ff.

383 Das am 19. Juni 1997 unterzeichnete sog. Zweite Protokoll zum Übereinkommen ist immer noch nicht von Deutschland, Finnland, Italien, Luxemburg und Österreich ratifiziert worden. Damit sind die Bestimmungen bezüglich der Geldwäsche, der Verantwortlichkeit juristischer Personen, der Einziehung und der Zusammenarbeit mit der Kommission (insbesondere dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)) weiterhin nicht in Kraft.

384 Corpus iuris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne; Abdruck bei *Tiedemann*, in: Kreuzer/Scheuing/Sieber, S. 133, 149 ff., *Delmas-Marty/Vervaele*, The Implementation of the corpus juris in the member states, Vol. I – III.

385 Vgl. die Darstellung der Tatbestände bei *Braum*, JZ 2000, S. 493, 495; *Otto*, Jura 2000, S. 98 ff.

386 *Huber/Ruegenberg*, ZStW 119 (1998), S. 279, 282.

rensordnungen zugeschnitten, die insoweit subsidiär gelten³⁸⁷. Bei Lücken oder Gegensätzen zwischen den Regeln des Corpus Juris und den mitgliedstaatlichen Normen sollen die nationalen Vorschriften vorrangig gelten³⁸⁸. Das „Corpus Juris“ beruht auf sechs grundlegenden Prinzipien, die teilweise aus der „Europäischen Menschenrechtskonvention“³⁸⁹ hervorgehen. Diese sind das Legalitätsprinzip, das Prinzip der individuell zu beurteilenden Strafbarkeit, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Prinzip der richterlichen Kontrolle und des rechtlichen Gehörs, das Europäische Territorialprinzip und das Prinzip der Gleichheit der Mittel im Bereich der Strafverteidigung³⁹⁰.

Art. 1–8 des Entwurfs enthalten materielle Straftatbestände³⁹¹. Ihnen folgen Regeln, die dem Allgemeinen Teil des deutschen Strafrechts entsprechen³⁹². Art. 18–35 regeln das Strafverfahren, insbesondere die Schaffung eines Europäischen Staatsanwalts sowie dessen Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche³⁹³. Der europäischen Staatsanwaltschaft sollen als delegierte Staatsanwälte mitgliedstaatliche Staatsanwälte angehören³⁹⁴. Der Entwurf sieht weiter vor, dass Strafverfahren nationalstaatliche Strafverfahren bleiben, so dass in den jeweiligen Mitgliedstaaten Anklage erhoben werden kann und soll³⁹⁵.

Das Corpus Juris-Projekt bildet die Grundlage für einen weitreichenden Schutz der finanziellen Interessen durch strafrechtliche und vor allem straf-

387 *Nelles*, ZStW 109 (1997), S. 727, 752; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 645.

388 *Nelles*, ZStW 109 (1997), S. 727, 753.

389 „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (in der Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz) vom 04.11.1950 in der Fassung des Protokolls Nr. 11 vom 11.05.1994, in Kraft getreten am 01.11.1998.

390 *Delmas-Marty/Vervaele*, The Implementation of the corpus juris in the member states, Vol. I, S. 34 ff.

391 *Braum*, JZ 2000, S. 493 ff.; *Otto*, Jura 2000, S. 98 ff.; die acht Straftatbestände in Art. 1 bis 8 sind: Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts; Ausschreibungsbruch, Bestechung und Bestechlichkeit, Mißbrauch von Amtsbefugnissen, Amtspflichtverletzung, Verletzung des Dienstgeheimnisses, Geldwäsche, Hehlerei, Bildung einer kriminellen Vereinigung.

392 So finden sich hier Regelungen bzgl. Vorsatz, Irrtum, individueller strafrechtlicher Verantwortung durch verantwortliche Personen in Unternehmen und bzgl. strafrechtlicher Verantwortlichkeit juristischer Personen. Zudem werden die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit der Strafe, Regeln der Strafzumessung, erschwerende, strafschärfende Umstände und Konkurrenzregeln normiert. Vgl. *Otto*, Jura 2000, S. 98, 99 f.

393 *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 645.

394 Vgl. zum Europäischen Staatsanwalt die Darstellung bei: *Brüner/Spitzer*, NSTZ 2002, S. 393 ff.; *Nelles*, ZStW 109 (1997), S. 727, 752.

395 *Nelles*, ZStW 109 (1997), S. 727, 753.

prozessuale Garantien in den Europäischen Gemeinschaften. Dieser Teilbereich befindet sich aber noch im Aufbau und in der Diskussion. Eine Weiterentwicklung auf diesem Gebiet ist im Rahmen der zunehmenden Vereinheitlichung und Harmonisierung von zentraler Bedeutung.

III. Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichen und strafrechtlichen Maßnahmen

Problematisch ist die gemeinschaftsrechtsbezogene Abgrenzung zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen. Dies ist insofern von erheblicher Bedeutung, als die Gemeinschaft keine Kompetenz zum Erlass strafrechtlicher Normen hat. Ansätze zu einer begriffsnotwendigen Abgrenzung finden sich zwar in Art. 280 Abs. 2 EG und Art. 29 EU wieder, diese geben jedoch keinen Aufschluss darüber, wie im Einzelnen die Grenzen zu bestimmen sind³⁹⁶. Auch der EuGH hat innerhalb seiner Rechtsprechung diesbezüglich keine konkrete Lösung entworfen³⁹⁷.

Dabei ist zwischen den oben beschriebenen verwaltungsrechtlichen und den strafrechtlichen Sanktionen zu unterscheiden. Die Verwaltungssanktionen stellen Reaktionen auf Rechtsverstöße dar, bei denen sich das begangene Unrecht vom strafbaren Unrecht nur graduell unterscheidet und aufgrund einer Ermessensentscheidung des Gesetzgebers eine administrative Ahndung ohne gesellschaftliches Unwerturteil und ohne moralische Wertung erfolgt³⁹⁸. Die Präventivfunktion steht dabei im Vordergrund, ohne dass repressive Erwägungen und der Ausgleich verursachter Schäden ausgeschlossen wären³⁹⁹. Verwaltungsrechtliche Sanktionen lassen sich im Anschluss an in der Literatur vertretene Definitionen als Maßnahmen bezeichnen, die darauf abzielen, durch die Auferlegung nachteiliger finanzieller und wirtschaftlicher Folgen von der Begehung von Rechtsverstößen abzuschrecken und die negativen finanziellen Konsequenzen von Rechtsverstößen auszugleichen⁴⁰⁰.

396 *Pache*, EuR 1993, S. 173, 178.

397 EuGH, Rs. C-240/90 – Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, 5431.

398 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 26; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 627.

399 *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 627.

400 *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 26; *Wolffgang/Ulrich*, EuR 1998, S. 616, 627.

Ferner ist keine genaue Abgrenzung durch die Verordnung Nr. 2988/95⁴⁰¹ zu erkennen. Art. 6 Verordnung Nr. 2988/95⁴⁰² bestimmt zwar, dass bei Einleitung eines Strafverfahrens das Verwaltungsverfahren ausgesetzt werden muss, die Verordnung legt aber auch keine genauen Abgrenzungskriterien fest. Zieht man allerdings das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften hinzu, lassen sich zumindest grundlegende Strukturen des Sanktionssystems und Hinweise auf eine künftig tendenziell wohl auch strafrechtlich orientierte Einordnung der Rechtsnatur erkennen⁴⁰³.

Bei unrechtmäßigen Handlungen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts, die mit subjektiven Elementen verbunden sind, werden verwaltungsrechtliche Sanktionen erhoben. Wenn der Schaden den Betrag von 4000 Euro überschreitet, sind die Mitgliedstaaten zur strafrechtlichen Verfolgung der Tat aus Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens verpflichtet. Unterhalb dieses Betrags können die Mitgliedstaaten gem. Art. 2 Abs. 2 Sanktionen einer anderen Rechtsnatur als der in Art. 2 Abs. 1 vorgesehenen Strafen – mithin auch verwaltungsrechtliche Sanktionen wählen⁴⁰⁴.

401 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

402 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

403 Vgl. hierzu die Darstellung der Rechtsinstrumente zur Umsetzung von Art. 280 EG-Vertrag – Wichtigste Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften in: Mitteilung der Kommission KOM (2002) 238 vom 02.07.2002, S. 41 ff.; *Heine*, Kontroll- und Sanktionssysteme, WiVerw 1996, S. 149, 157; *Magiera*, in: FS Friauf, S. 13, 24.

404 *Mögele*, EWS 1998, S. 1, 5.

2. Teil: Kontrollen durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung obliegt der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften. Um diesen Schutz zu erreichen, nimmt das Amt verschiedene Aufgaben wahr, zu denen auch die Durchführung von so genannten administrativen Kontrollen gehört. OLAF stützt seine Maßnahmen hierbei auf die Kontrollverordnung bzw. auf sektorbezogene Regelungen.

A. Das europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wurde bereits in den Anfangsphasen von der Kommission wahrgenommen, die zunächst vor allem das Verhalten der Mitgliedstaaten überprüfte. Mit zunehmendem Umfang der Schäden für den Gemeinschaftshaushalt wurde innerhalb der Kommission ein Amt für Betrugsbekämpfung eingerichtet, das die Aufdeckung und Verfolgung von Betrug im Zollbereich, die missbräuchliche Verwendung von Subventionen, die Bekämpfung von Korruption und sonstigen Gesetzesverstößen, die sich auf den Gemeinschaftshaushalt auswirken, gewährleisten sollte⁴⁰⁵.

I. UCLAF

Zunächst lag die Kompetenz zur Betrugsbekämpfung bei der kommissions-internen Bekämpfungseinheit UCLAF⁴⁰⁶. Diese wurde im Jahre 1989 gegründet⁴⁰⁷, ohne damit jedoch eine Kompetenzübertragung im Bereich des Strafrechts der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft zu begründen. UCLAF konzentrierte sich vorwiegend auf Ermittlungen wegen Unregelmäßigkeiten außerhalb der Kommission aufgrund sektorieller Verordnungen und – später – der Verordnung Nr. 2185/96⁴⁰⁸. Die Kontrolleinheit unterstützte auch die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung zur engen und regelmäßigen Zusammenarbeit der Dienststellen aus dem damals geltenden Art. 209 a Abs. 2 EGV⁴⁰⁹. Außerdem war UCLAF für den Aufbau von Datenbanken zur informationstechnischen Unterstützung der Betrugsbekämpfung zuständig⁴¹⁰. Problematisch bei dieser Koordinationseinheit war vor allem, dass weiterhin die Betrugsbekämpfungszuständigkeit nicht nur bei UCLAF, sondern auch bei den einzelnen Generaldirektionen der Kommission lag.

405 http://www.europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_de.html.

406 Unité de Coordination de la lutte antifraude.

407 *Mariella, Giovanni*, L'istituzione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), <http://www.guardiadifinanza.it/RIVISTA/Sitorivista/Anno%201999/Rivista%205-1999/ARTICOLI/12Mariella.html>.

408 *Butticé/Rossi*, Nuovi poteri della Commissione europea, *Il fisco* 96, S. 11138, 11140.

409 *Halla-Heißen/Nonhoff*, Marktordnungsrecht, S. 148; *Feit*, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen, S. 227.

410 *Prieß/Spitzer*, *EuZW* 1994, S. 297, 303, *Prieß*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 209 a, Rn. 129.

Innerhalb der Kommission bestand eine Ermächtigung zur Ermittlung gegen Betrügereien seit 1998⁴¹¹. Dabei wurde zum ersten Mal eine besondere Befugnis erteilt, bei der Kommission selbst Durchsuchungen und Anhörungen durchzuführen⁴¹². Ferner bestand die Verpflichtung für alle Kommissionsbeamten und –bediensteten, unverzüglich ihren Vorgesetzten bzw. den Direktor von UCLAF zu informieren, wenn sie Kenntnis von einer Tatsache erlangten, die auf eine finanzielle Unregelmäßigkeit schließen ließ. Über die Einleitung kommissionsinterner Ermittlungen entschied der Direktor von UCLAF, der jedoch in die Hierarchie der Kommission selbst eingebunden war. In dieser Hierarchie lag allerdings die Möglichkeit für die Kommissare begründet, wegen der von unten nach oben verlaufenden Berichtspflichten, Weisungsgebundenheit und Dienstaufsicht interne Nachforschungen zu unterdrücken⁴¹³.

Ein weiteres Problem bei der Arbeit von UCLAF bestand in dem Umstand, dass die Betrugsbekämpfungseinheit keine Kontakte zu den jeweiligen Mitgliedstaaten unterhielt, sondern vielmehr auf die Kooperation der zuständigen Generaldirektionen angewiesen war⁴¹⁴. Daraus resultierte, dass die Verfahren häufig nur schleppend und verzögert liefen.

Die Task-force-Einheit UCLAF hatte nur vorbereitenden Charakter⁴¹⁵. UCLAF sollte durch eine Dienststelle ersetzt werden, die in kompletter Unabhängigkeit, aber unter Beachtung der institutionellen Vorgaben des EG-Vertrages ihre Aufgaben wahrnehmen kann, deren Tätigkeit aber transparent sein sollte⁴¹⁶.

II. OLAF

Zum 1.6.1999 ist daraufhin das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF⁴¹⁷ eingerichtet worden⁴¹⁸, das für den Schutz der finanziellen Ge-

411 *Gleiß*, EuZW 1999, S. 618, 619.

412 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 47.

413 *Wassmann*, in: Bongartz, Europa im Wandel der Zeit, S. 371, 379.

414 *Prieß/Spitzer*, EuZW 1994, S. 297, 302.

415 *Carrarini/Massino/Sasso*, S. 48.

416 *Brüner*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), S. 17, 18 in: Erweiterung der Europäischen Union, EFA.

417 Office européen de la lutte anti-fraude.

418 Beschluss der Kommission vom 28.4.1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG 1999 Nr. L 136, 20 ff.; Verordnung Nr. 1073/99 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.5.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG 1999 Nr. L 136, 1 ff.; Verordnung (Euratom) Nr. 1074/99 des Rates vom 25.5.1999 über

meinschaftsinteressen sowie für alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrung der gemeinschaftlichen Interessen gegenüber rechtswidrigen Handlungen, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden können, zuständig ist⁴¹⁹.

1. Rechtsgrundlagen für die Gründung des OLAF

Primärrechtlich stützt sich das Amt für Betrugsbekämpfung bei seinen Aufgaben auf Art. 280 EG, welcher der Europäischen Gemeinschaft die Aufgabe zuweist, Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen. Außerdem räumt Art. 280 EG der Kommission eine Beteiligung an der engen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden ein⁴²⁰. Die sekundärrechtliche Kompetenz zur Betrugsbekämpfung wurde ihm mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/99 und Verordnung (Euratom) Nr. 1074/99⁴²¹ übertragen, außerdem durch den Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (1999/352/EG, EGKS, Euratom) und mit der interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung.

Allerdings wurde mit OLAF kein neues Gemeinschaftsorgan geschaffen, denn hierzu hätte es einer Änderung des EG-Vertrages bedurft⁴²². Vielmehr wurde das OLAF von der Kommission kraft ihrer Organisationsautono-

die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG 1999 Nr. L 136, 8 ff.; Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25.5.1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, ABIEG 1999 Nr. L 136, 15 ff. Beschluss vom 25.5.1999 für den Rat ABIEG Nr. L149 vom 16.6.1999, S. 16 ff. und für die Kommission Beschluss vom 2.6.1999, ABIEG Nr. L 149 vom 16.6.1999, S. 57 ff., vgl. auch *Ulrich*, EWS 2000, S. 137, 138.

419 Präambel Ziff. 5 Verordnung (EG) Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

420 *Brüner*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), S. 17, 18 in: Erweiterung der Europäischen Union, EFA.

421 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

422 *Haus*, EuZW 2000, S. 745, 745 f.

mie⁴²³ errichtet und von Rat und Parlament mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattet⁴²⁴.

a. Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99

Die Verordnung Nr. 1073/99⁴²⁵ und die Verordnung Nr. 1074/99 sind inhaltlich deckungsgleich. Die Verordnung Nr. 1073/99 ist im Rahmen der Kompetenzen der EG gemäß Art. 280 EG erlassen worden, während die Verordnung Nr. 1074/99⁴²⁶ für die EAG gilt und auf der Grundlage des Art. 203 EAG beruht. Beide Verordnungen behandeln detailliert die Rechte und Pflichten bei den Untersuchungen des OLAF. Darin sind Bestimmungen im Hinblick auf die Durchführung der externen und internen Untersuchungen des Amtes enthalten, ebenso die Rechte und Pflichten eines zur „Kontrolle der Kontrolleure“ eingerichteten Überwachungsausschusses und des Direktors von OLAF.

b. Errichtungsbeschluss der Kommission

Der Errichtungsbeschluss der Kommission wurde am 28. April 1999 gefasst⁴²⁷. Die primärrechtliche Grundlage für diesen Beschluss stellen die Art. 218 EG (ursprünglich Art. 162 EGV a.F.), Art. 16 EGKS und Art. 131 Euratom dar.

Art. 1 des Beschlusses sieht die Errichtung des Amtes vor, während in Art. 2 die Aufgaben des Amtes festgelegt sind. Art. 3–6 regeln die Unabhängigkeit des OLAF und ihre Absicherung. Schließlich sieht Art. 7 vor, dass der Beschluss nach dem Inkrafttreten der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung wirksam wird.

423 Die Organisationsgewalt der Kommission beinhaltet die umfassende Befugnis, ihre innere Organisation zu regeln. Sie umfasst die Ermächtigung, eine eigene Geschäftsordnung zu erlassen sowie den selbständigen Auf- und Ausbau der Beamtenhierarchie, den Erlass von Verwaltungsverordnungen über die allgemeine dienstliche Tätigkeit und über die Auslegung des Primär- und Sekundärrechts, die Ernennung von beratenden Ausschüssen, etc., *Bleckmann*, in: *Bleckmann, Europarecht*, Rn. 474.

424 *Ulrich*, EWS 2000, S. 137, 138.

425 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

426 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

427 Beschluss der Kommission vom 28. April zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), (1999/352/ EG, EGKS, Euratom), ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 20 ff.

c. Interinstitutionelle Vereinbarung

Neben den Verordnungen und dem Errichtungsbeschluss sind in der interinstitutionellen Vereinbarung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁴²⁸ Bestimmungen über die internen Untersuchungen des OLAF enthalten. Die Grundlage für diese Vereinbarung ist in Art. 4 der Verordnung Nr. 1073/99⁴²⁹ enthalten.

Die interinstitutionelle Vereinbarung enthält in ihrem Anhang einen Standardbeschluss über die Bedingungen der internen Untersuchungen des OLAF, der als Grundlage für die Beschlüsse dienen soll, die von den Organen oder Institutionen der Gemeinschaft getroffen werden sollen. Der Standardbeschluss regelt die Pflichten zur Zusammenarbeit mit OLAF. Darüber hinaus enthält er die Rechte der von den internen Untersuchungen Betroffenen und Regelungen zu der Vorgehensweise des Amtes bei dem Ersuchen eines Mitgliedstaats um Aufhebung der Immunität.

Von diesem Standardbeschluss darf nach der Interinstitutionellen Vereinbarung nur abgewichen werden, wenn dies aufgrund besonderer Erfordernisse geboten erscheint.

d. Umsetzungsbeschlüsse

Der Standardbeschluss wurde bisher umgesetzt durch den Rat⁴³⁰, das Europäische Parlament⁴³¹ und die Kommission⁴³². Allerdings haben die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank noch keine entsprechenden Umsetzungsbeschlüsse erlassen.

428 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 15 ff.

429 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

430 Beschluss des Rates vom 25. Mai 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft (1999/394/EG, Euratom), ABIEG Jahr 1999 Nr. L 149, S 36 ff.

431 Beschluss des Parlaments, PE 282.271, 18.11.1999.

432 Beschluss der Kommission vom 2. Juni 1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften, ABIEG Nr. L 149, S. 57 ff.

2. Rechtmäßigkeit der Errichtung des OLAF

Einige besondere Aspekte lassen die Rechtmäßigkeit der Errichtung des Amtes für Betrugsbekämpfung fraglich erscheinen. Dies ergibt sich zum einen aus dem Umstand, dass OLAF ein Amt innerhalb der Verwaltungsstruktur der Kommission darstellt, das partiell verselbständigt ist⁴³³. Demnach könnte die Möglichkeit bestehen, dass insofern die Kompetenzen des OLAF ausdrücklich im Vertrag vorgesehen sein müssten.

Zum anderen sind die OLAF-Verordnung und der Errichtungsbeschluss von der *Santer*-Kommission erlassen worden, nachdem diese bereits zurückgetreten war. Auch diese Tatsache könnte dazu führen, dass das Amt unrechtmäßig errichtet wurde.

a. Rechtmäßigkeit der Errichtung ohne spezifische Kompetenzzuweisung im Primärrecht

Problematisch ist, ob die Errichtung des OLAF rechtmäßig war, zumal diese verselbständigte Behörde nicht primärrechtlich im EG-Vertrag aufgeführt ist.

Für die Errichtung von verselbständigten Verwaltungseinheiten ist das Vorliegen von verschiedenen Kriterien erforderlich⁴³⁴. Zunächst muss ein Rechtfertigungsgrund dafür vorliegen, dass eine verselbständigte Verwaltungseinheit geschaffen wird⁴³⁵. Ferner dürfen keine im Vertrag bereits angelegten Kompetenzen begründet werden, die primärrechtliche Zuständigkeitsordnung der Gemeinschaftsorgane muss in ihren Grundzügen beibehalten werden, und das gemeinschaftliche Rechtsschutzsystem darf nicht beeinträchtigt werden⁴³⁶.

aa. Rechtfertigung für die Verselbständigung

Ein rechtfertigender Grund für die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten ist in dem Bedürfnis der engen Koordination mit den Mitgliedstaaten zu sehen und in der Notwendigkeit der Unabhängigkeit⁴³⁷. Bei OLAF ist die Unabhängigkeit des Amtes von besonderer Bedeutung für die Objektivität

433 Mager, ZEuS 2000, S. 177, 193.

434 Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 7, Rn. 25 ff.; *Hilf*, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, S. 109 ff.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Art. 4, Rn. 4 ff.

435 Uerpmann, AöR 125 (2000), S. 551, 559, 562.

436 Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 7, Rn. 37 f.; Uerpmann, AöR 125 (2000), S. 551, 559 f., 562.

437 Uerpmann, AöR 125 (2000), S. 551, 562 ff.

der Ermittlungen. Aus den negativen Erfahrungen mit UCLAF resultierte die essentielle Bedeutung der Unabhängigkeit des Amtes. Dies gilt auch im Hinblick auf die Kontakte zu den Mitgliedstaaten, die zuvor nicht in ausreichender Form bestanden. Demnach liegen diese Voraussetzungen vor. Die Verselbständigung des Amtes ist gerechtfertigt.

bb. Kompetenzgrundlage

Ferner müsste eine hinreichende Kompetenzgrundlage für die Ermittlungen des OLAF bestehen. Hier kommen Art. 218 Abs. 2 EG und Art. 280 EG in Betracht.

Der Errichtungsbeschluss der Kommission basiert auf der Rechtsgrundlage des Art. 218 Abs. 2 EG. Dieser ist bezogen auf die Organisationsautonomie der Kommission erforderlich, allerdings im Hinblick auf die Außenwirkung, welche die Ermittlungen des OLAF kennzeichnet, nicht ausreichend⁴³⁸. Darüber hinaus ist Art. 280 Abs. 4 EG als Rechtsgrundlage für die Kompetenzen des Amtes heranzuziehen. Allerdings ist die Regelung der internen Untersuchungsbefugnisse vom Wortlaut nicht ausdrücklich erfasst. Möglicherweise lassen sich diese Befugnisse jedoch durch eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs begründen. Das wäre der Fall, wenn diese Befugnis für OLAF nicht ausdrücklich vorgesehen wäre, diese allerdings unerlässlich wäre für eine ordnungsgemäße und sinnvolle Anwendung der ausdrücklich vorgesehenen Befugnisse⁴³⁹. Im vorliegenden Fall haben die Korruptionsfälle innerhalb der Kommission gezeigt, dass zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht nur die Mitgliedstaaten oder Wirtschaftsbeteiligte, sondern auch die Bediensteten der Organe und Institutionen der Europäischen Gemeinschaften selbst kontrolliert werden müssen. Da Unregelmäßigkeiten auch innerhalb der Gemeinschaftsorgane stattfinden, müssen diese konsequent auch der Kontrolle eines insofern selbständigen Amtes unterliegen. Eine primärrechtliche Kompetenzgrundlage für die Errichtung des OLAF liegt damit vor.

cc. Zuständigkeitsordnung der Gemeinschaftsorgane

Zudem müsste die Zuständigkeitsordnung der Gemeinschaftsorgane gewahrt sein. Dann dürften anderen Gemeinschaftsorganen durch die Errichtung des OLAF keine wesentlichen Kompetenzen entzogen worden sein. Gemäß Art. 274 EG unterliegt der Kommission die Kompetenz und Verantwortung für

438 Mager, *Zeus* 2000, S. 177, 185 f.

439 Nicolaysen, *EuR* 1966, S. 129, 132; *Pache*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 108.

die Ausführung des Gemeinschaftshaushalts. OLAF ist im Bereich des Schutzes der Finanzinteressen tätig. Allerdings führt OLAF lediglich Kontrollen auf diesem Gebiet durch. Das Amt nimmt damit eine unterstützende Funktion wahr und entzieht der Kommission keine wesentliche Funktion. Folglich ist die Zuständigkeitsordnung gewahrt. Die Kompetenzen des Rechnungshofes bestehen weiterhin, sie werden durch die Aktivitäten des OLAF nicht berührt.

dd. Keine Beeinträchtigung des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems

Überdies dürfte das gemeinschaftliche Rechtsschutzsystem nicht beeinträchtigt sein. OLAF ist keine selbständige juristische Person. Die Handlungen des OLAF sind der Europäischen Kommission zuzurechnen⁴⁴⁰. Gegen Entscheidungen der Kommission kann durch die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG vorgegangen werden, so dass sich keine Verkürzung des Rechtsschutzes ergibt. Folglich liegen solche Beeinträchtigungen nicht vor.

Damit war die Errichtung des OLAF wirksam. Es handelt sich hierbei um eine rechtlich verselbständigte Verwaltungseinheit.

b. Wirksamkeit des Errichtungsbeschlusses

Fraglich ist, ob die *Santer*-Kommission, die am 16.3.1999 wegen gewichtiger Korruptions- und Betrugsvorwürfe zurückgetreten ist, noch die Befugnis hatte, am 28.04.1999 den Errichtungsbeschluss für OLAF zu fassen⁴⁴¹. Sollte eine solche Befugnis nicht bestanden haben, wären der Errichtungsbeschluss und damit die nachfolgenden, auf diesem Beschluss basierenden Tätigkeiten des Amtes unwirksam.

Der freiwillige Rücktritt sämtlicher Kommissare ist in dem EG-Vertrag nicht geregelt⁴⁴² und in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften bisher einmalig⁴⁴³. Grundsätzlich sind im EG-Vertrag zwei Rücktrittsmöglichkeiten für die Kommission vorgesehen.

Art. 201 EG sieht vor, dass die Mitglieder der Kommission ihr Amt niederlegen müssen, wenn im Europäischen Parlament ein Misstrauensantrag Erfolg hat. Ein Misstrauensvotum des Europäischen Parlaments lag aber zum

440 Mager, *ZeuS* 2000, S. 177, 190.

441 Haus, *EuZW* 2000, S. 745, 746.

442 Hummer/*Obwexer*, *EWS* 1999, S.161, 164.

443 Haus, *EuZW* 2000, S. 745, 746.

Zeitpunkt des Rücktritts nicht vor, so dass die Voraussetzungen des Art. 201 EG nicht vorliegen⁴⁴⁴.

Die Vorschrift des Art. 215 EG regelt den Rücktritt der Kommissare mit der Rechtsfolge, dass diese bis zur Neubesetzung ihres Sitzes „im Amt“ bleiben⁴⁴⁵. Der Wirkungskreis der Kommissare wird hierbei nicht beschnitten. Art. 215 EG ist jedoch auf den Rücktritt einzelner Mitglieder ausgerichtet⁴⁴⁶. Neben dem Wortlaut („eines Mitglieds“) spricht hierfür, dass die Neubesetzung sich in diesem Fall durch das Zusammenwirken der Mitgliedstaaten ohne Mitwirkung des Europäischen Parlaments vollzieht⁴⁴⁷. Daher war auch Art. 214 EG keine einschlägige Rechtsgrundlage für den Rücktritt der Kommission. Der „geschlossene Rücktritt“ der Kommission ist demnach nicht primärrechtlich geregelt.

Die Kommission ist dementsprechend ohne Rechtsgrundlage zurückgetreten. Fraglich ist, unter welchen Voraussetzungen sie in der Übergangsphase rechtlich tätig werden durfte.

Grundsätzlich kann nach einem solchen faktischen Rücktritt nur nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungshandelns vorgegangen werden⁴⁴⁸. Die verbleibenden Kompetenzen entsprechen eher der Führung der „laufenden Geschäfte“ des Art. 201 Abs. 2 Satz 2 EG als einer Wahrnehmung unbeschränkter Befugnisse gemäß Art. 215 Abs. 4 EG. Die Kommission darf danach nur laufende Geschäfte weiterführen. Solche sind neben den alltäglichen Vorgängen der öffentlichen Verwaltungen auch jene Geschäfte, die zwar von einiger politischer Bedeutung sind, aber nicht sensibler Entscheidungen bedürfen oder sonst neue Initiativen darstellen⁴⁴⁹.

Die Errichtung des OLAF müsste somit ein Akt der laufenden Geschäftsführung gewesen sein. Angesichts des Umstandes, dass das OLAF durch den Errichtungsbeschluss nur Kompetenzen zugewiesen bekam, die mit UCLAF und der Task-force ohnehin schon bei der Kommission angesiedelt waren,

444 In der Praxis ist es noch nicht zu einem Rücktritt aufgrund eines Misstrauensvotums gekommen, vgl. *Schweitzer/Hummer*, Rn. 199.

445 *Haus*, EuZW 2000, S. 745, 746.

446 *Haus*, EuZW 2000, S. 745, 746.

447 *Hummer/Obwexer*, EWS 1999, S. 161, 164.

448 *Hummer*, in: Grabitz/Hilf, Art. 159, Rn. 42; *Hummer/Obwexer*, EuR 1995, S. 129, 138; *Hummer/Obwexer*, EWS 1999, S. 161, 164 f.

449 *Haus*, EuZW 2000, S. 745, 746.

kommt dem Beschluss keine gesonderte, über den bisherigen Rechtsbestand hinausgehende Außenwirkung zu⁴⁵⁰.

Anderes könnte aus der in Art. 3 Errichtungsbeschluss genannten Unabhängigkeit des OLAF folgen. Das OLAF führt die Tätigkeiten von UCLAF fort und erhält weiterreichende Befugnisse, die in der Unabhängigkeit begründet sind. Politisch stellt die Errichtung des OLAF insofern keine neue Initiative dar, als die Weiterentwicklung der Befugnisse nicht in starkem Maße in die Organisation oder Gemeinschaftsstruktur eingreift. Die über die ursprünglichen Befugnisse hinausgehende Unabhängigkeit nimmt einen Umfang ein, der von dem laufenden Verwaltungshandeln gedeckt ist, da die ursprüngliche Kompetenzverteilung beibehalten wird.

Somit stellte die Aufstellung des Errichtungsbeschlusses einen Akt der laufenden Geschäftsführung dar. Der Errichtungsbeschluss ist damit rechtlich wirksam.

Bei der rechtlichen Beurteilung der Klage der Abgeordneten des Europäischen Parlaments⁴⁵¹, welche die Möglichkeit der internen Kontrollen bei allen EG-Organen für rechtswidrig hielten, geht der EuGH in seinem Urteil vom 26.02.2002 ohne nähere Erläuterung zum Rücktritt der Kommission von der Anwendbarkeit der OLAF-Verordnung und damit von deren Rechtswirksamkeit aus⁴⁵².

3. Organisation

Das Amt ist eine Dienststelle der Kommission⁴⁵³. Außerdem ist das europäische Amt für Betrugsbekämpfung mit einer besonderen Personal- und Finanzhoheit ausgestattet⁴⁵⁴. Dennoch bleibt die Behörde organisatorisch in die Kommission eingegliedert.

450 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Errichtungsbeschluss, Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), (1999/352/EG, EGKS, Euratom), ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 20 ff.

451 EuGH, Rs T-17/00, Willi Rothley u.a./Europäisches Parlament, ABIEG 2000 Nr. C 102, S. 30 f.

452 <http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79979773T19000017&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET&where>, Nr. 67.

453 Kuhl/Spitzer, EuR 2000, S. 671, 675.

454 Art. 6 Abs. 1 und 3 des Errichtungsbeschlusses, Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), (1999/352/EG, EGKS, Euratom), ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 20 ff., vgl. auch: Brüner, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), 17, 20 in: Erweiterung der Europäischen Union, EFA.

OLAF ist indes eine unabhängige Einrichtung, die von einem weisungsfreien Direktor geleitet wird⁴⁵⁵. Dem Direktor kommt eine spezielle Funktion zu, die in der Verordnung Nr. 1073/99⁴⁵⁶ bzw. 1074/99⁴⁵⁷ gesondert geregelt ist. Zur Unterstützung der Unabhängigkeit des Direktors enthält die Verordnung zahlreiche Bestimmungen. So kann der Direktor gemäß Art. 12 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1073/99⁴⁵⁸ Anweisungen von Regierungen oder Gemeinschaftsorganen weder beanspruchen noch annehmen. Art. 12 Abs. 3 der oben genannten Verordnung sieht weiter die Klagemöglichkeit vor dem Gerichtshof für den Fall vor, dass eine Maßnahme der Kommission die Unabhängigkeit des Direktors antastet. Zudem ist das Amt des Direktors von einem umfassenden Ermessensspielraum geprägt⁴⁵⁹.

Der Direktor des OLAF hat somit umfangreiche Befugnisse, einen breit ausgestalteten Ermessensspielraum, weitgehende Unabhängigkeit und sogar die Möglichkeit, gegen Verletzungen seiner Position zu klagen. Dies stellt eine der Besonderheiten des OLAF dar, welche die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts garantieren soll.

4. Aufgaben

OLAF leistet seinen Beitrag zur Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten⁴⁶⁰, erarbeitet Konzepte zur Betrugsbekämpfung⁴⁶¹ und hat den Auftrag, Gesetzgebungsinitiativen zur Betrugsbekämpfung vorzubereiten⁴⁶². Daneben nimmt das Amt unterstützende Aufgaben im Bereich des Informationswesens, der gegenseitigen Amtshilfe und der Justizzusammenarbeit wahr⁴⁶³. Die unterstützende und koordinierende Tätigkeit des OLAF

455 Art. 3 des Beschlusses (1999/352/EG, EGKS, Euratom), ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 20 ff.

456 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

457 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

458 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

459 Vgl. etwa Art. 5, Art. 6, Art. 10 Abs. 2 Verordnung Nr. 1073/99. Danach steht dem Direktor insofern ein Entschließungsermessen zu, als er die Untersuchungen auf seine Initiative hin einleiten kann. Hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen steht ihm ein Auswahlermessen im Rahmen der Vorgaben der Verordnung zu.

460 Art. 2 Abs. 2 des Kommissionsbeschlusses vom 28.4.1999.

461 Art. 2 Abs. 2 des Kommissionsbeschlusses; *Brüner*, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), 17, 19 in: Erweiterung der Europäischen Union, EFA. Siehe auch Globalstrategie der Kommission zur Betrugsbekämpfung, KOM (2000) 358 endgültig vom 28.6.2000.

462 *Brüner*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), S. 17, 19 in: Erweiterung der Europäischen Union, EFA.

463 *Kuhl/Spitzer*, EuR 2000, S. 671, 681 f.

erstreckt sich auf sämtliche Teilbereiche der finanziellen Interessen und stützt sich primärrechtlich auf Art. 280 Abs. 3 EG. Das Amt für Betrugsbekämpfung kooperiert bei der Untersuchung von Unregelmäßigkeiten mit zahlreichen Diensten in den Mitgliedstaaten, mit den Betrugsbekämpfungsstellen der Weltbank und der Vereinten Nationen. Auch die Zusammenarbeit mit Interpol, Europol, Eurojust und dem Europäischen Justiziellen Netz wird weiter ausgebaut⁴⁶⁴.

Außerdem führt das Amt für Betrugsbekämpfung gemäß Art. 3 und 4 Verordnung Nr. 1073/99⁴⁶⁵ externe und interne Verwaltungskontrollen durch. Dabei handelt es sich um den hauptsächlichen Tätigkeitsbereich des OLAF.

a. Externe Betrugsbekämpfung

Da die Probleme von OLAF vorrangig bei den internen Kontrollmöglichkeiten bestanden, lässt die Verordnung (EG) Nr. 1073/99⁴⁶⁶ die Vorgaben für die Durchführung von Ermittlungen außerhalb der Kommission weitgehend unangetastet⁴⁶⁷. OLAF führt damit Kontrollen und Überprüfungen nach der Verordnung Nr. 2185/96⁴⁶⁸ durch, ebenso nach der Verordnung Nr. 2988/95⁴⁶⁹ und nach sektorbezogenen Regelungen. Damit ist festzuhalten, dass die Ermittlungen im externen Betrugsbekämpfungsbereich weitgehend nach den bereits vorhandenen Verordnungen durchgeführt werden⁴⁷⁰.

Soweit entsprechende Kooperationsabkommen bestehen, übt OLAF derartige Befugnisse auch in Drittstaaten aus⁴⁷¹. Solche Abkommen sind bereits teilweise geschlossen worden. Gleichwohl soll dieser Betätigungsbereich durch neue Abkommen erweitert werden.

Die wesentliche Neuerung liegt in dem Umstand, dass die Ermittlungen unter der Verantwortung des weisungsfreien Direktors des Amtes geführt werden, Art. 6 Verordnung Nr. 1073/99. Außerdem besteht die Verpflichtung zum Informationsaustausch zwischen der Kommission und anderen europäischen Organen bzw. den Mitgliedstaaten und OLAF, die sich aus Art. 7 der

464 Mitteilung der Kommission, Bericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, Dritter Tätigkeitsbericht für das im Juni 2002 endende Jahr, ABIEG 2002 Nr. C 328, S. 1 ff.

465 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

466 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

467 Art. 3 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff., vgl. auch *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 45.

468 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

469 ABIEG 1995 Nr. L 312, S. 1 ff.

470 *Wassmann*, in: Bongartz, Europa im Wandel der Zeit, S. 371, 380.

471 http://www.europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_de.html.

Verordnung Nr. 1073/99⁴⁷² ergibt. Art. 1 der Verordnung beschreibt genau die Aufgaben und Ziele des Amtes und setzt insoweit die Vorgaben des Art. 280 EG um. Das Amt ist nach den Vorgaben der Verordnungen vorwiegend im Bereich der Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten vor Ort bei Wirtschaftsbeteiligten zuständig.

OLAF kontrolliert damit weiterhin wie der Vorgänger UCLAF, ob im Bereich der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften Unregelmäßigkeiten begangen worden sind. In den Bereichen, in denen der Betrug zu Lasten der EU besondere Ausmaße annimmt, hat OLAF Task Groups für die betroffenen Produkte wie hochsteuerbare Waren, Zigaretten, Alkohol und Olivenöl eingesetzt⁴⁷³.

b. Interne Betrugsbekämpfung

Die entscheidenden Veränderungen durch die Verordnung (EG) Nr. 1073/99⁴⁷⁴ liegen vor allem im Bereich der internen Betrugsbekämpfung.

Diese sind in der Unabhängigkeit des OLAF begründet, aber auch in der Verpflichtung, unter bestimmten Voraussetzungen ein Ermittlungsverfahren an die (nationale) Justiz abzugeben⁴⁷⁵. Außerdem sind die Rechte von OLAF deutlicher formuliert als zuvor, zumal OLAF auch gegen den Willen eines EG-Organs in allen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft Verwaltungsermittlungen durchführen darf⁴⁷⁶. Das Amt hat außerdem den Auftrag, schwerwiegendes Fehlverhalten der EU-Bediensteten bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit aufzudecken⁴⁷⁷. Diese Untersuchungen werden unter Beachtung des geltenden Gemeinschaftsrechts, insbesondere des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen sowie des Statuts für die Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften durchgeführt⁴⁷⁸. Insgesamt bleiben die Regelungen hinsichtlich der internen Betrugsbekämpfung hinter denen zur externen zurück, da das Amt weiterhin hauptsächlich Betrugsbekämpfung im externen Bereich vornehmen soll⁴⁷⁹.

472 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

473 http://www.europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_de.html.

474 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

475 Art. 10 Abs. 2 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

476 Art. 4 Abs. 2 und 3 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

477 http://www.europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_de.html.

478 http://www.europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_de.html.

479 Wassmann, in: Bongartz, Europa im Wandel der Zeit, S. 371, 381.

5. Überwachungsausschuss

Ziel der Verordnung Nr. 1073/99⁴⁸⁰ ist eine weitgehend unabhängige Betrugsbekämpfung⁴⁸¹. Daher ist in Art. 4 des Kommissionsbeschlusses ein für OLAF eingerichteter Überwachungsausschuss begründet worden. Der Überwachungsausschuss 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“⁴⁸².

Der Überwachungsausschuss hat das Recht, auf eigene Initiative oder auf Ersuchen des Direktors des OLAF Stellungnahmen abzugeben, ohne jedoch in den Ablauf von Untersuchungen eingreifen zu dürfen⁴⁸³. Dies weist auf eine nur begrenzte Möglichkeit der Einflussnahme durch den Überwachungsausschuss hin⁴⁸⁴. Allerdings sind auch die Mitglieder des Überwachungsausschusses verpflichtet, keine Weisungen von Regierungen oder Gemeinschaftsorganen anzunehmen⁴⁸⁵. Das Vorhandensein eines solchen Überwachungsausschuss soll insgesamt der Stärkung der Unabhängigkeit des Amtes dienen und gleichzeitig die „Kontrolle der Kontrolleure“ ermöglichen.

6. Tätigkeiten

Seit der Errichtung des OLAF sind die Aktivitäten zur Betrugsbekämpfung auf Gemeinschaftsebene stetig gewachsen. Während 1999 noch 252 Fälle untersucht wurden⁴⁸⁶, 2000 dagegen 328 Fälle, wurden im Jahre 2001 bereits 381 Fälle untersucht, die Unregelmäßigkeiten aufwiesen⁴⁸⁷. Im Jahre 2002 hat die Untersuchungstätigkeit weiter zugenommen⁴⁸⁸.

480 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

481 *Gleiß*, EuZW 1999, S. 618, 620.

482 Art. 11 Abs. 2 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

483 Art. 11 Abs. 1 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

484 *Wassmann*, in: Bongartz, Europa im Wandel der Zeit, S. 371, 381.

485 Vgl. Art. 11 Abs. 5 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

486 Mitteilung der Kommission, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 1999, 8.11.2000, KOM (2000) 718 endgültig, S. 32.

487 Mitteilung der Kommission, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2001, 2.7.2002, KOM (2002) 348 endgültig, S. 108.

488 Mitteilung der Kommission, Bericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, Dritter Tätigkeitsbericht für das im Juni 2002 endende Jahr, ABIEG 2002 Nr. C 328, S. 1 ff.

Ein beträchtlicher Teil solcher Betrugereien wurde im Bereich des EAGFL aufgedeckt. Das größte Schadensvolumen der aufgedeckten Betrugereien in diesem Bereich entfiel auf Italien mit mehr als 135 Millionen Euro⁴⁸⁹.

Insgesamt wurde ermittelt, dass vor allem die Beantragung von Zuschüssen für nicht zuschussfähige Ausgaben, fehlende und unvollständige Belege, Verstöße gegen sonstige Vorschriften und die fehlerhafte Buchführung ursächlich für die untersuchten Betrugereien war, neben der häufigsten Art der Unregelmäßigkeit, den nicht näher bezeichneten „sonstigen Unregelmäßigkeiten“⁴⁹⁰. Bei den Aufdeckungsmethoden des OLAF kommt den Kontrollen in Unternehmensräumlichkeiten die bedeutendste Funktion zu, gefolgt von der nationalen Verwaltungs- oder Finanzkontrolle, den Kontrollen von Unterlagen und den vor Ort durchgeführten Kontrollen von Projektergebnissen oder Maßnahmen⁴⁹¹.

OLAF strebt weitergehende Maßnahmen und die Optimierung von Kontrollen und Untersuchungen an.

489 Mitteilung der Kommission, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2001, 2.7.2002, KOM (2002) 348 endgültig, S. 111.

490 Mitteilung der Kommission, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2001, 2.7.2002, KOM (2002) 348 endgültig, S. 112.

491 Mitteilung der Kommission, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2001, 2.7.2002, KOM (2002) 348 endgültig, S. 116.

B. Kontrollen des OLAF nach der Kontroll- bzw. OLAF-Verordnung

Die Befugnisse des OLAF, auf allen Rechtsgebieten gleichermaßen Kontrollen durchzuführen, richten sich nach der Kontrollverordnung, Verordnung Nr. 2185/96⁴⁹², und der so genannten OLAF Verordnung Nr. 1073/99⁴⁹³ und der gleichlautenden Verordnung Nr. 1074/99⁴⁹⁴. Daneben bestehen für die einzelnen Finanzbereiche teilweise so genannte sektorielle Kontrollbefugnisse.

I. Verhältnis der Verordnung Nr. 2185/96 zur Verordnung Nr. 1073/99

Sowohl die so genannte Kontrollverordnung Nr. 2185/96⁴⁹⁵ als auch die so genannte OLAF-Verordnung Nr. 1073/99⁴⁹⁶ bzw. 1074/99⁴⁹⁷, regeln die Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch die Kommission.

Der entscheidende Unterschied liegt in der Kompetenzzuweisung des Art. 1 Abs. 1 Verordnung Nr. 1073/99⁴⁹⁸. Danach übernimmt das OLAF die im Kontrollbereich bestehenden Zuständigkeiten der Kommission. Die Neuerungen der OLAF-Verordnung liegen im Bereich der internen Kontrollen, die nach der Verordnung Nr. 1073/99⁴⁹⁹ durchzuführen sind.

Für die externen Kontrollen verweist Art. 3 Abs. 1 Verordnung Nr. 1073/99⁵⁰⁰ auf die Voraussetzungen der Verordnung Nr. 2185/96⁵⁰¹. Dennoch enthält die Verordnung Nr. 1073/99⁵⁰² auch eigene Tatbestände, die auf externe Kontrollen eingehen, etwa Art. 6 und Art. 9 der genannten Verordnung. Es fragt sich, wie sich dies auf die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 2185/96⁵⁰³ auswirkt. Nach dem „lex posterior“-Grundsatz könnte aus-

492 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

493 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

494 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

495 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

496 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

497 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

498 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

499 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

500 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

501 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

502 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

503 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

schließlich die Verordnung Nr. 1073/99 anwendbar sein. Nur für den Fall, dass hierin keine Regelungen enthalten sind, müsste auf die Verordnung Nr. 2185/96 zurückgegriffen werden⁵⁰⁴. Ein solches Exklusivitätsverhältnis ist jedoch durch den Verweis auf die Normen der Verordnung Nr. 2185/96⁵⁰⁵ ausgeschlossen. Eine ausschließliche Anwendung der OLAF-Verordnung war offensichtlich nicht angestrebt. Vielmehr ist die Verordnung Nr. 2185/96⁵⁰⁶ weiterhin vollständig anwendbar. Die OLAF-Verordnung hat insofern lediglich eine ergänzende Funktion. Sofern sie weitergehende Befugnisse und Kompetenzen im Kontrollbereich begründet, finden diese Anwendung. Außerdem sind die in der Kontrollverordnung aufgeführten tatbestandlichen Rechte und Pflichten nur von den Beamten des OLAF wahrzunehmen. Die hauptsächlichen Kontrolltatbestände werden dementsprechend durch die Verordnung Nr. 2185/96⁵⁰⁷ festgelegt, ergänzt durch die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1073/99⁵⁰⁸ bzw. Nr. 1074/99⁵⁰⁹.

II. Einleitung der Kontrollen

Kontrollen und Überprüfungen vor Ort können nur in klar definierten Fällen, unter Beachtung einer Reihe wichtiger Grundregeln und nach Feststellung ihrer Zweckmäßigkeit durchgeführt werden⁵¹⁰. Die Grundregeln sind in Art. 5 der Verordnung Nr. 1073/99⁵¹¹ bzw. in Art. 2 und Art. 4 Verordnung Nr. 2185/96⁵¹² enthalten⁵¹³. Danach werden Untersuchungen entweder durch den Direktor des OLAF eingeleitet, wenn er dies aus objektiven Gesichtspunkten für erforderlich hält, oder wenn ein Mitgliedstaat dies beantragt. Der Beschluss des Direktors, ein Kontrollverfahren einzuleiten, stellt eine Entscheidung im Sinne des Art. 249 EG dar, so dass die dementsprechenden Wirksamkeitserfordernisse beachtet werden müssen⁵¹⁴.

504 *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 107 f.

505 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

506 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

507 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

508 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

509 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

510 Arbeitspapier, S. 4.

511 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

512 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

513 Die Vorschriften sind inhaltsgleich.

514 *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 96.

III. Anwendungsbereich

Grundsätzlich zielt die Kontrollverordnung auf den Schutz der finanziellen Interessen vor Unregelmäßigkeiten und Betrugereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts ab.

1. Sachlicher Anwendungsbereich

Die Verordnung soll den Gemeinschaftshaushalt in seiner Gesamtheit mit allen Einnahmen und Ausgaben unter Einschluss der von der Kommission verwalteten Sonderbudgets umfassen, die nicht Bestandteil des Gemeinschaftshaushalts sind⁵¹⁵.

Der Anwendungsbereich wird in Art. 1 Kontrollverordnung definiert. Diese Verordnung enthält zusätzliche allgemeine Bestimmungen im Sinne von Artikel 10 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95⁵¹⁶. Sie gilt für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaften, unbeschadet der sektorbezogenen Gemeinschaftsregelungen, und sie dient dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Unregelmäßigkeiten.

Die Verordnung über Kontrollen vor Ort stellt auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in allen ihren Tätigkeitsbereichen ab⁵¹⁷. Damit entspricht ihr Anwendungsbereich dem der Verordnung Nr. 2988/95⁵¹⁸ über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, auf die sie sich ausdrücklich bezieht. Sie gilt des Weiteren für die traditionellen Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften – also nicht für die Mehrwertsteuereinnahmen und die als „vierte Einnahmequelle“ bezeichneten Bruttosozialprodukteigenmittel⁵¹⁹.

Kontrollen im Rahmen der Verordnung über Kontrollen vor Ort sind somit klar abzugrenzen von sektorspezifischen Kontrollen. Während erstgenannte auf die Auffindung von Unregelmäßigkeiten abstellen, dienen letztgenannte

515 Art. 1 und 2 des Vorschlags der Kommission, ABIEG Nr. C 216 vom 6.8.1994, S. 11. Vgl. auch die Betrugsdefinition in Art. 1 des Übereinkommens zum Schutz der Haushaltsinteressen vom 26.7.1995 (ABIEG Nr. C 316 v. 27.11.1995, S. 48) sowie den erläuternden Bericht dazu, welcher in den Erläuterungen zu Art. 1 Abs. 1 feststellt, dass die Mehrwertsteuereinnahmen nicht erfasst werden (s. ABIEG Nr. C 191 v. 23.6.1997, S. 1); *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 38.

516 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

517 Arbeitspapier, S. 4.

518 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

519 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 39; *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 135.

einer regelmäßigen Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und der ordnungsgemäßen Anwendung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften⁵²⁰.

a. Einnahmen

Für den Bereich der Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts bedeutet dies, dass die Zölle, die Agrarzölle und die Zucker- und Isoglukoseabgaben in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen⁵²¹.

Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95⁵²² erfasst in seiner Definition der Unregelmäßigkeit nur solche Einnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden. Dadurch sind die Mehrwertsteuereinnahmen implizit ausgeschlossen, da diese nicht direkt für die Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden⁵²³. Da die Kontrollverordnung auf diesen Unregelmäßigkeitsbegriff ausdrücklich hinweist, fallen die Mehrwertsteuereigenmittel konsequenterweise nicht in den Anwendungsbereich der Kontrollverordnung, obwohl sie einen Großteil der Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts ausmachen⁵²⁴.

Auch die Bruttosozialprodukteigenmittel fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung, da diese Beiträge reine Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten darstellen, ohne in den Mitgliedstaaten steuerlich erhoben worden zu sein⁵²⁵.

Ursprünglich sollte durch die Kontrollverordnung ein umfassender Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft erreicht werden. Dadurch, dass die Mehrwertsteuereigenmittel aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgeschlossen sind, ist ein solcher nicht mehr gewährleistet. Die Ausdehnung der OLAF-Kontrollen auf den Bereich der Mehrwertsteuereinnahmen wäre für einen wirksamen horizontalen Schutz der Finanzinteressen der EU konsequent, notwendig und wünschenswert. Denn die ungerechtfertigte Nichterhebung der Mehrwertsteuer durch die Mitgliedstaaten führt zunächst auf nationaler Ebene zu verkürzten Einnahmen. Dies wirkt sich mittelbar auf den Bereich der Mehrwertsteuereigenmittel und damit auf Gemeinschaftshaushalt aus.

520 Arbeitspapier, S. 4.

521 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 38.

522 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

523 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 39.

524 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 39; Spitzer, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 37; Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 135.

525 Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 47 ff.

Daher wird eine Ausweitung der Kontrollbefugnisse auf den Mehrwertsteuerbereich diskutiert, die jedoch bei den Mitgliedstaaten auf Widerstand stößt. Aus diesem Grund ist zunächst eine Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer von der Kommission vorgeschlagen worden⁵²⁶.

b. Ausgaben

Die Verordnung über Kontrollen vor Ort betrifft sowohl die mittelbar (d.h. durch die Mitgliedstaaten) getätigten als auch die unmittelbar (durch die Kommission selbst) vorgenommenen Gemeinschaftsausgaben⁵²⁷. Hierzu gehören die Agrarausgaben und die Strukturfondsausgaben. Da im Bereich der durch die Kommission direkt verwalteten Haushaltsmittel die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten für die Kontrolle der zur Verfügung gestellten Fördermittel nicht zuständig sind, sind dort eigene Kontrollbefugnisse der Kommission zum Schutz vor Unregelmäßigkeiten in Ergänzung der aufgrund der Haushaltsordnung bestehenden Befugnisse von besonderer Bedeutung⁵²⁸.

2. Rechtsnatur der Kontrollen

Die Rechtsnatur der Kontrollen wird in den Verordnungen selbst näher erläutert. Die Kontrollen, die nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 2185/96⁵²⁹ durchgeführt werden, dienen dem Schutz der finanziellen Interessen der EG vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten⁵³⁰. Sowohl in den Erwägungsgründen als auch im Text der Verordnung wird betont, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahndung von Straftaten unberührt bleibt⁵³¹. Die Kontrollen und Überprüfungen durch die Kommission werden somit in der Verordnung selbst als verwaltungsrechtlich eingeordnet⁵³². Die Verwendung von Begrifflichkeiten des Straf- bzw. Strafprozess-

526 KOM (2001) 294 endgültig, http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2001/de_501PC0294_01.pdf.

527 Arbeitspapier der Kommission, S. 4; *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 39.

528 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 39.

529 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

530 Art. 5 der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

531 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 40; Siehe 16. Erwägungsgrund und Art. 1 Unterabs. 3 Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96. Siehe auch 9. Erwägungsgrund, der auf die Vorschriften über den Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen eines Staates Bezug nimmt.

532 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff., Art. 2 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

rechts wurde vermieden. Art. 5 Verordnung Nr. 2185/96⁵³³ nennt zum Beispiel als Voraussetzung für ein Tätigwerden der Kommission das Bestehen einer begründeten Annahme, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind, und stellt nicht etwa auf die dem Strafprozessrecht entlehnten Tatbestandsmerkmale wie Verdacht oder Anfangsverdacht ab⁵³⁴.

Da der Begriff der Unregelmäßigkeit nach der Definition des Art. 1 Abs. 2 Verordnung Nr. 2988/95⁵³⁵ auch betrügerische Praktiken gemäß dem Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG einschließt, weist der Anwendungsbereich der Verordnung trotz der Hervorhebung des verwaltungsrechtlichen Charakters der Kontrollen Berührungspunkte mit dem Straf- bzw. Strafprozessrecht auf⁵³⁶. Entsprechend können die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort strafrechtlich relevante Vorgänge betreffen⁵³⁷.

Einer Ansicht zufolge sind die Handlungen des OLAF ausschließlich verwaltungsrechtlicher Natur⁵³⁸. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut und aus der Zielsetzung der Verordnung, umfassende Kontrollen im Verwaltungsbereich zu ermöglichen, während der strafrechtliche Bereich durch das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen behandelt werden sollte. Die möglichen Berührungen mit strafrechtlichen Vorgängen könnten nicht die grundsätzlich verwaltungsrechtliche Natur der Kontrollen verändern. Nach dieser Auffassung handelt es sich um verwaltungsrechtliche Kontrollen.

Nach einer anderen Ansicht werden die Untersuchungen des OLAF zwar als „administrative Untersuchungen“ bezeichnet, stellen jedoch strafrechtliche Ermittlungen dar⁵³⁹. Zwar seien die Begriffe aus dem Straf- oder Strafverfahrensrecht vermieden worden, im Ergebnis aber seien die in der Verord-

533 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

534 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 40.

535 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

536 Nach dem 7. Erwägungsgrund Verordnung Nr. 2185/96 rechtfertigt sich die Anwendung der Verordnung insbesondere aufgrund des Umfangs des Betrugsdelikts; siehe auch 13. Erwägungsgrund: Zur Gewährleistung einer wirksamen Bekämpfung des Betrugs...; Vgl. auch *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 40.

537 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 40.

538 Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten, S. 10; *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 40; *Schrömbges*, in: Henke, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 36; *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 35.

539 *Gleiß*, EuZW 1999, S. 618, 620; *Nelles*, ZStW 1997, S. 727, 745; *Wassmann*, in: Bongartz, Europa im Wandel der Zeit, S. 371, 381.

nung gewährten Befugnisse typisch für die Strafverfolgung. Damit sei die Rechtsnatur der Kontrollen strafrechtlich und die Kompetenz der EG zum Erlass einer solchen Regelung äußerst umstritten. Nach dieser Darstellung sind die OLAF-Kontrollen strafrechtlicher Natur.

Eine solche Betrachtung verkennt aber, dass der Begriff der Unregelmäßigkeit, der den Anwendungsbereich der Verordnung bestimmt, weiter gefasst ist als der Begriff des Betrugs, welcher strafrechtlicher Natur ist. Die Verordnung zielt damit auf verwaltungsrechtlich relevantes Verhalten ab. Dies wird nicht nur aus dem Wortlaut deutlich, der wiederholt darauf hinweist, dass es sich nicht um Maßnahmen der Strafverfolgung handelt⁵⁴⁰. Vor allem sind Sinn und Zweck der Verordnung zu berücksichtigen. Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft sollen durch Kontrollen geschützt werden. Im Bereich des Strafrechts gilt der Amtsermittlungsgrundsatz. Die Mitgliedstaaten kontrollieren dementsprechend in jedem Fall. Im Verwaltungsrecht dagegen sind solche Ermittlungen nicht zwingend von Amts wegen vorgeschrieben. Überdies behandeln die Mitgliedstaaten die finanziellen Interessen der Gemeinschaft häufig trotz des Assimilierungsgebots gemäß Art. 280 EG nicht mit derselben Entschiedenheit wie die nationalen finanziellen Interessen. Die Verordnung Nr. 2185/96⁵⁴¹ bzw. Nr. 1073/99⁵⁴² beinhalten damit für OLAF die Möglichkeit, die Wirksamkeit des Schutzes der Finanzinteressen zu sichern und zu gewährleisten. Das Erfordernis ist vor allem im Verwaltungsbereich besonders hoch. Auf dem Gebiet des Strafrechts werden andere Maßnahmen getroffen, etwa das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen oder das Corpus-Juris-Projekt. Der Begriff der Unregelmäßigkeiten umfasst zwar auch den strafrechtlichen Betrugsbegriff, so dass möglicherweise Berührungspunkte mit dem Strafrecht entstehen. Der ausdrückliche Ausschluss der Ahndung von Straftaten verdeutlicht indes, dass keine Kompetenzüberschreitung im Sinne einer strafrechtlichen Gesetzgebung vorliegt.

Dementsprechend sind die Kontrollen des OLAF trotz eventueller Berührungspunkte mit dem Gebiet des Strafrechts verwaltungsrechtlicher Natur.

540 Vgl. etwa 16. Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 3 Verordnung Nr. 2185/95, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff., der betont, dass die Ahndung von Straftaten nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt; ebenso Art. 2 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

541 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

542 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

3. Bestimmung der Rechtsnatur der Kontrollen nach Europarecht oder nationalem Recht

Fraglich ist ferner, wie die Abgrenzung zwischen Straf- und Verwaltungsrecht im Einzelnen zu bestimmen ist – nach Europarecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen ist eine europarechtliche Verordnung nach den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts auszulegen – und damit hier auch die Abgrenzung zwischen Straf- und Verwaltungsrecht nach den europarechtlichen Auslegungsprinzipien.

In Betracht kommt jedoch ein Rückgriff auf die Auslegungskriterien des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten. Dies könnte aus der Besonderheit der Verordnung Nr. 2185/96⁵⁴³ resultieren, die durch den Verweis in das nationale Recht der Mitgliedstaaten begründet wird⁵⁴⁴. Vor allem ist dabei die Zielsetzung der Verordnung zu berücksichtigen. Da sich die Verordnung in einem Spannungsbogen zwischen der Autonomie der Mitgliedstaaten und der Harmonisierung und der Vereinheitlichung des Rechtes durch gemeinschaftliche Vorschriften befindet, müssen bei ihrer Auslegung besondere Maßstäbe angewandt werden. Die Verordnung zielt vor allem auf den umfassenden Schutz der finanziellen Interessen ab, weist aber im Rahmen der Kontrollbefugnisse und Verfahrensrechte ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten hin. Wenn bei der Unterteilung in Straf- und Verwaltungsrecht auf eine gemeinschaftliche Auslegung Bezug genommen werden würde, eine nationale Rechtsordnung aber völlig andere Kriterien aufwiese, würde das bedeuten, dass Rechtsunsicherheiten entstehen könnten. Die Zielsetzung der Verordnung ist aber eine andere: Grundsätzlich soll sichergestellt werden, dass kontrolliert wird. Wenn die Mitgliedstaaten ihre Kontrollverpflichtungen aus dem EG-Vertrag gewissenhaft erfüllen, sind gemeinschaftliche Kontrollen durch OLAF generell nicht erforderlich. Die Aufgabe des OLAF liegt in der Betrugsbekämpfung, vor allem soll die ordnungsgemäße Durchführung von Kontrollen gewährleistet werden. Ein Eingriff in die mitgliedstaatlichen Rechtsgrundsätze ist von der Verordnung ersichtlich nicht beabsichtigt. Die Abgrenzung zwischen Straf- und Verwaltungsrecht ist dementsprechend nach den Grundsätzen des jeweiligen Mitgliedstaats zu ermitteln.

543 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

544 Siehe etwa Art. 6 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff., dem zufolge die Verfahrensvorschriften des nationalen Rechts für die OLAF-Kontrolleure vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts maßgeblich sind.

4. Voraussetzung für die Kontrollen

Die Voraussetzungen für die Kontrollen sind in der Kontrollverordnung selbst enthalten. Grundlegend ist dabei das Ziel des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.

a. Die Kontrollvoraussetzungen nach Art. 2 Verordnung Nr. 2185/96

Die Voraussetzungen für eine Kontrolle sind in Art. 2 Verordnung Nr. 2185/96⁵⁴⁵ geregelt.

Danach kann OLAF kontrollieren, wenn

- schwerwiegende oder grenzüberschreitende Unregelmäßigkeiten vorliegen oder solche Unregelmäßigkeiten, an denen in mehreren Mitgliedstaaten handelnde Wirtschaftsteilnehmer beteiligt sind⁵⁴⁶ ;
- aufgrund der Lage in einem Mitgliedstaat die Verstärkung von Kontrollen und Überprüfungen erforderlich ist, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen zu ermöglichen⁵⁴⁷;
- ein Antrag des betreffenden Mitgliedstaats besteht⁵⁴⁸.

Die Feststellung einer schwerwiegenden oder grenzüberschreitenden Unregelmäßigkeit bzw. einer Unregelmäßigkeit, an der ein in mehreren Mitgliedstaaten handelnder Wirtschaftsteilnehmer beteiligt ist, bezieht sich auf drei unterschiedliche Sachverhaltsalternativen, bei denen jeweils ein objektiver Maßstab zugrunde gelegt werden muss⁵⁴⁹. Auch schwerwiegende Fälle sind objektiv zu rechtfertigen, weshalb bei diesen Alternativen in der praktischen Anwendung keine besonderen Fragen auftreten dürften⁵⁵⁰.

Nach dem zweiten Spiegelstrich kann die Kommission, auch ohne dass die vorgenannten Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Kommission vorliegen, im Einzelfall in einem Mitgliedstaat tätig werden, wenn dies zur Sicherstellung eines gleichwertigen, wirksamen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft erforderlich ist. Vor allem sollen gravierende Unterschiede im Schutzniveau innerhalb der Gemeinschaft vermieden werden⁵⁵¹.

545 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

546 Art. 2, 1. Spiegelstrich, Verordnung Nr. 2185/96; ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

547 Art. 2, 2. Spiegelstrich, Verordnung Nr. 2185/96; ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

548 Art. 2, 3. Spiegelstrich, Verordnung Nr. 2185/96; ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

549 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 39.

550 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 40.

551 Ulrich, EWS 2000, S. 137, 141.

Das Vorliegen eines Antrags eines Mitgliedstaats (dritter Spiegelstrich) rechtfertigt ein Eingreifen der Kommission ohne weitere Erfordernisse⁵⁵². Allerdings darf diese Alternative nicht in dem Sinn interpretiert werden, dass die Mitgliedstaaten ihre Kontrollverantwortlichkeit auf die Kommission abwälzen können. Es müssen auch hier Gründe dargelegt werden, die ein Tätigwerden der Kommission notwendig und angemessen erscheinen lassen.

b. Die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten

Der Begriff der Unregelmäßigkeit ist als Legaldefinition in Art. 2 Verordnung Nr. 2988/95⁵⁵³ enthalten. Unter Unregelmäßigkeiten versteht man dementsprechend jeden Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat oder bewirken würde.

Ferner muss die begründete Annahme bestehen, dass solche Unregelmäßigkeiten begangen worden sind, Art. 5 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96⁵⁵⁴. Solche Kontrollen werden als Anlasskontrollen bezeichnet⁵⁵⁵. Der Begriff der begründeten Annahme ist von dem des Anfangsverdachts im strafrechtlichen Sinne abzugrenzen. Die begründete Annahme besteht bei Vorliegen einer vermuteten Unregelmäßigkeit, die möglicherweise Gegenstand eines amtlichen Feststellungsverfahrens gewesen ist, und liegt weit vor der Schwelle des Anfangsverdachts⁵⁵⁶. Dies ergibt sich auch aus der Tatsache, dass es sich um Ermittlungen verwaltungsrechtlicher Natur handelt. Das Erfordernis einer „begründeten Annahme, dass Unregelmäßigkeiten begangen worden sind“, ist darin begründet, dass durch die relativ weitreichenden Befugnisse der Verordnungen Nr. 1073/99⁵⁵⁷ und Nr. 2185/96⁵⁵⁸ keine reinen Stichprobenuntersuchungen oder willkürliche Kontrollen erfasst werden sollen.

c. Persönlicher Anwendungsbereich

Die Adressaten der Verordnung sind vor allem Wirtschaftsbeteiligte, vgl. Art. 5 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96 bzw. Art. 7 Verordnung Nr.

552 Ulrich, EWS 2000, S. 137, 141.

553 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

554 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

555 Spitzer, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 35.

556 Spitzer, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 35.

557 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

558 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

2988/95⁵⁵⁹. Darunter versteht man alle natürlichen und juristischen Personen und sonstigen anerkannten Rechtssubjekte.

Allerdings können auch andere Wirtschaftsteilnehmer kontrolliert werden, sofern diese Zugang zu Informationen haben, auf die sich die Vor-Ort-Kontrollen beziehen, Art. 5 Abs. 3 Verordnung Nr. 2185/96⁵⁶⁰. Derartige Informationen müssen den kontrollierten Sachverhalt betreffen und unbedingt zur Sachverhaltsaufklärung erforderlich sein⁵⁶¹. Diese anderen Wirtschaftsbeteiligten müssen zumindest Geschäftsbeziehungen zu den Personen haben, deren Verhalten Gegenstand der Kontrolle des OLAF ist⁵⁶².

d. Einleitung des Kontrollverfahrens

Die Einleitung des Kontrollverfahrens wird vom Direktor des OLAF gemäß Art. 5 Verordnung Nr. 1073/99⁵⁶³ beschlossen. Nach Art. 6 Verordnung Nr. 1073/99 obliegt dem Direktor des OLAF auch die Leitung der Kontrolle.

Zur Durchführung der Kontrollen ist eine schriftliche Ermächtigung erforderlich, die die Personen und Dienststellen der Kontrolleure enthält und die dem Wirtschaftsbeteiligten vorgelegt werden muss⁵⁶⁴. Darüber hinaus muss aus dem Schreiben des Direktors der Gegenstand der Untersuchung hervorgehen. Das bedeutet, dass Ziel, Zweck⁵⁶⁵ und Ermächtigungsgrundlage in dem Schreiben aufgeführt sein müssen. Den Wirtschaftsbeteiligten soll dadurch die bessere Teilnahme an den Kontrollen ermöglicht werden. Außerdem sollen sie die genaue Ursache für die Kontrollen erfahren, um gegebenenfalls unter Wahrnehmung ihrer Verteidigungsrechte dagegen vorzugehen.

e. Kooperationspflicht des OLAF

Die Vorbereitung der Kontrolle muss gemäß Art. 4 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96⁵⁶⁶ in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des jeweiligen Mitgliedstaats erfolgen. Die nationalen Behörden sollen rechtzeitig

559 ABIEG 1995 Nr. L 312, S. 1 ff.

560 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

561 *Feit*, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen, S. 170; *Ulrich*, Kontrollen der EG-Kommission, S. 139.

562 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 41.

563 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

564 Vgl. Art. 6 Abs. 2 Verordnung Nr. 1073/99; ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

565 Vgl. dazu Art. 14 Verordnung Nr. 17/62, ABIEG 1962 Nr. 204, S. 62 ff., EuGH, Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst AG/Kommission, Slg. 1989, 2859, 2926 ff.; Zum Erfordernis der Angabe des Zwecks in dem Schreiben des Direktors von OLAF siehe *Horn*, Die Durchführung von Kontrollen durch das OLAF in Irland, S. 116 ff.

566 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

über Gegenstand, Ziel und Rechtsgrundlage der Kontrollen unterrichtet werden, damit sie die erforderliche Unterstützung gewähren können⁵⁶⁷. Auf Wunsch des Mitgliedstaates werden die Kontrollen und Untersuchungen gemeinsam mit den zuständigen Behörden durchgeführt⁵⁶⁸. Dies ist der Regelfall, da einerseits OLAF häufig auf die Unterstützung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen angewiesen ist, etwa im Bereich der Zwangsmaßnahmen, andererseits die mitgliedstaatlichen Behörden ein Interesse daran haben, bei den Kontrollen anwesend zu sein, um Daten zu eigenen Zwecken zu kontrollieren. Art. 4 Kontrollverordnung verpflichtet die Kommission dazu, die Behörden des Mitgliedstaats vorab über die Durchführung der Kontrollen zu unterrichten⁵⁶⁹.

Art. 6 Abs. 6 Verordnung Nr. 1073/99 regelt insofern, dass die nationalen Behörden zur Unterstützung des OLAF verpflichtet sind⁵⁷⁰. Dies hat allerdings nur klarstellenden Charakter, da sich die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsbehörden bereits aus Art. 10 EG ergibt.

Darüber hinaus enthält Art. 7 Verordnung Nr. 1073/99⁵⁷¹ Grundsätze zur Amtshilfe zwischen OLAF und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Danach müssen die Mitgliedstaaten den Kontrolleuren des OLAF die für die Kontrollen relevanten Dokumente und Informationen übermitteln.

Die Kontrollen des OLAF werden meist – obwohl dies aus der Verordnung nicht zwingend hervorgeht – gemeinsam mit den nationalstaatlichen Behörden vorgenommen. Dies resultiert aus der Tatsache, dass diese mit dem nationalen geltenden Recht besser vertraut sind und den Wirtschaftsbeteiligten zumindest in ihrer Funktion schon bekannt sind. Ohne konsequente Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten stellt sich die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten für das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung als beinahe unmöglich dar. OLAF ist auf Informationen und auch auf Hilfe der Mitgliedstaaten angewiesen, um effektiv gegen Unregelmäßigkeiten vorgehen zu können.

567 Art. 4 Verordnung Nr. 2185/96; ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

568 Art. 4 Abs. 2 Verordnung Nr. 2185/96; ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

569 Nach der üblichen Praxis sind etwa 2 Wochen als Frist angemessen. In Ausnahmefällen, insbesondere bei ansonsten zu befürchtender Gefährdung des Kontrollzwecks, kann dieser Zeitraum jedoch erheblich reduziert werden, *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 39.

570 Dieser Grundsatz ist ferner im 10. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff. enthalten.

571 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

f. Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen

Nach dem Wortlaut der Verordnung Nr. 2185/96 werden bei Wirtschaftsbeteiligten Kontrollen und Überprüfungen durchgeführt⁵⁷². Dabei ist zunächst keine strikte Trennung zwischen dem Begriff der Kontrolle und der Überprüfung zu erkennen⁵⁷³. Aus der deutschen Interpretation ist auch kein Unterschied zwischen den Begrifflichkeiten festzustellen. Eine andere Interpretation könnte jedoch aus dem italienischen Recht zu entnehmen sein. Danach sind Kontrollen rein formale Vorgänge, während Untersuchungen eine weiterreichende inhaltliche Auseinandersetzung mit den gesammelten Dokumenten bzw. Fakten erfordern⁵⁷⁴. Die Kontrollverordnung führt die beiden Begriffe jedenfalls parallel auf, so dass die Unterscheidung sich zumindest nicht auf die Durchführungsmodalitäten auswirkt.

In Art. 2 Verordnung Nr. 1073/99⁵⁷⁵ wird allerdings einheitlich der Begriff der Untersuchungen anstelle von Kontrollen und Überprüfungen verwendet. Dadurch wird verdeutlicht, dass alle zum Aufsuchen von Unregelmäßigkeiten relevanten Vorgänge unter den Begriff der Untersuchung fallen und von den in den Verordnungen vorgesehenen Aktivitäten umfasst sind.

IV. Verhältnis zu sektoriellen Verordnungen

Aus Art. 1 Abs. 2 der Kontrollverordnung (Verordnung Nr. 2185/96) ergibt sich, dass die Kontrollverordnung horizontal wirksam ist. Danach gilt die Verordnung für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaften, unbeschadet der sektorbezogenen Regelungen. Dadurch wird verdeutlicht, dass die sektoriellen Regelungen neben der horizontalen Kontrollverordnung wirksam bleiben⁵⁷⁶. Dies resultiert daraus, dass die sektoriellen Regelungen konkrete Kontrollmaßnahmen enthalten, die das Recht der Mitgliedstaaten harmonisieren und vereinheitlichen, während die Verordnung Nr. 2185/96⁵⁷⁷ weiter auf das nationale Recht verweist und damit lediglich die Möglichkeit der Kontrollen schafft, allerdings weiterhin die nationalen Unterschiede respektiert.

572 Siehe Art. 1, Art. 2, Art. 3, etc. Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

573 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 40.

574 I poteri della Guardia di Finanza, S. 20 ff.

575 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

576 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 38.

577 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

Auch Art. 3 Abs. 1 Kontrollverordnung enthält Hinweise auf die sektorbezogenen Kontrollen und Überprüfungen. Für OLAF besteht gemäß Art. 3 Abs. 2 Verordnung Nr. 1073/99 die Möglichkeit, neben den horizontalen Kontrollen nach der Verordnung Nr. 2185/96 Kontrollen aufgrund von sektorbezogenen Regelungen vorzunehmen. Auch hieraus lässt sich erkennen, dass die Verordnung neben den sektoriellen Regelungen besteht und diese trotz ihrer horizontalen Wirkung nicht ersetzen soll.

Ein Hinweis auf das Anwendungsverhältnis zum übrigen Verordnungsrecht ergibt sich auch aus Art. 9 der Verordnung Nr. 2988/95⁵⁷⁸, der in Abs. 2 festhält, dass die Kommission weiterhin befugt ist, Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen⁵⁷⁹. Im 8. Erwägungsgrund zur Verordnung Nr. 2185/96⁵⁸⁰ findet sich ferner der Hinweis, dass die zusätzlichen allgemeinen Bestimmungen für die von der Kommission durchzuführenden Kontrollen und Überprüfungen vor Ort die Anwendung der in Art. 9 Abs. 2 Verordnung Nr. 2988/95⁵⁸¹ erwähnten sektorbezogenen Gemeinschaftsregelungen nicht berühren.

V. Grundsatz der Komplementarität

Die Kontrollen der Kommission ergänzen die den Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten⁵⁸². Die Mitgliedstaaten sollen aus ihrer Verantwortung für den Schutz des Gemeinschaftshaushalts nicht entlassen werden. Denn mit der Verordnung ist keine grundsätzliche Veränderung der in Art. 280 EG und Art. 10 EG niedergelegten Aufgabenverteilung, wonach die Zuständigkeit für den Schutz der Haushaltsinteressen in erster Linie bei den Mitgliedsstaaten liegt, beabsichtigt⁵⁸³. Sie bleiben auch weiterhin verpflichtet, gemäß ihren innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu ergreifen⁵⁸⁴. Die der Kommission nach der Verordnung neu eingeräumten Befugnisse sollen es ermöglichen, die Arbeit der Mitgliedstaaten zu ergän-

578 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

579 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 38.

580 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

581 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

582 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 39.

583 Zum komplementären Charakter der Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik s. EuGH, Rs. C-476/93 – Nutril SpA/Kommission, Slg. 1995, I – 4125, 4144.

584 6. Erwägungsgrund Verordnung Nr. 2185/96 verweist auf Art. 8 der Verordnung Nr. 2988/95, der diesen Grundsatz ausdrücklich bekräftigt.

zen⁵⁸⁵. Auch in den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten sie aufgrund des geltenden Gemeinschaftsrechts zur Durchführung eigener Kontrollen zum Zwecke des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft verpflichtet sind, bleibt dies von den neuen Kommissionsbefugnissen unberührt⁵⁸⁶. Der Kontrollverordnung liegt das Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und den Dienststellen der Kommission zugrunde⁵⁸⁷.

VI. Besonderheit der Kontrollverordnung

Die grundlegende Besonderheit der europäischen Kontroll- bzw. OLAF-Verordnung liegt in dem Verweis auf das nationale Recht⁵⁸⁸.

Im Bereich des Europarechts wird allgemein versucht, durch die Harmonisierung und Angleichung von Normen oder durch den Erlass neuer gesetzlicher Bestimmungen in den Mitgliedstaaten eine homogene Rechtslage zu schaffen. Die Gegensätze der unterschiedlichen Rechtsordnungen sollen damit überbrückt und nicht beibehalten bzw. in ihren Strukturen gefestigt werden. Im Falle der Kontrollen wie auch der Sanktionen ist eine Harmonisierung durch gemeinschaftliche Normen allerdings bisher nur auf der Grundlage sektorieller Verordnungen erfolgt. Dies lässt sich damit begründen, dass die vorhandenen Verwaltungsstrukturen der einzelnen Mitgliedstaaten stark divergieren und eine horizontale Kontrollbefugnis in allen Bereichen nicht in allen Staaten erwünscht bzw. möglich ist. Durch den Verweis auf das nationale Recht wird nicht in nationale Strukturen eingegriffen, jedoch die Möglichkeit der gemeinschaftlichen Kontrollen eingeführt. Diese müssen zwar im Rahmen der nationalen Vorgaben erfolgen, allerdings immer unter Vorbehalt von vorrangigen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen. Insofern ist eine Lösung gefunden worden, die die Autonomieansprüche der Mitgliedstaaten berücksichtigt, allerdings ebenso eine gemeinschafts-

585 Kuhl/Spitzer, EuZW 1998, S. 37, 38.

586 So etwa im Falle der Verordnung (EG) Nr. 1258/99, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff., für den Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik oder für die Strukturpolitik Verordnung (EG) Nr. 1260/99, ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 1 ff.

587 Siehe 10. Erwägungsgrund Verordnung Nr. 2185/96, in dem auf das aus Art. 10 EG abgeleitete Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission hingewiesen wird.

588 Vgl. etwa Art. 6 sowie Art. 7 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff. Nach diesen Regelungen gelten für die Kontrolleure des OLAF bei den Kontrollen vorbehaltlich des Gemeinschaftsrechts die im nationalen Recht vorgesehenen Kontrollbefugnisse bzw. müssen die nationalen Verfahrensrechte des jeweiligen Mitgliedstaats beachten.

rechtliche Basis schafft. Dies wird auch in den unterschiedlichen Normen der Verordnung Nr. 2185/96⁵⁸⁹ deutlich, die auf das nationale Recht verweisen, aber gleichzeitig zumindest bei den Befugnissen der Kontrolleure Mindeststandards schaffen oder ausdrücklich darauf hinweisen, dass bei Nichtvorhandensein von Zwangsmaßnahmen solche gegebenenfalls zu erlassen sind.

VII. Anwendbarkeit von nationalem Recht oder Europarecht nach der Verordnung

Fraglich ist, welches Recht im Einzelfall als Rechtsgrundlage herangezogen wird, das Europarecht oder das nationale Recht.

Nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2185/96⁵⁹⁰ haben die Beamten des OLAF unter denselben Bedingungen wie die nationalen Verwaltungskontrolleure Zugang zu Informationen und Unterlagen.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 3 der Kontrollverordnung sind die OLAF-Kontrolleure gehalten, die im nationalen Recht geltenden Verfahrensvorschriften zu beachten, allerdings vorbehaltlich des Gemeinschaftsrechts. Auch der Schutz der Informationen wird gemäß Art. 8 Abs. 1 Satz 3 der Kontrollverordnung nach den nationalen Bestimmungen behandelt.

Die genannten Vorschriften verweisen auf die Anwendung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten. Art. 6 Verordnung Nr. 2185/96⁵⁹¹ erklärt zudem ausdrücklich den Vorbehalt des Gemeinschaftsrechts. Art. 7 und Art. 8 der Kontrollverordnung gehen hierauf nicht ein. Auch wenn bei den Kontrollbefugnissen und dem Schutz der Informationen nicht explizit der Vorrang des Gemeinschaftsrechts erklärt wird, gilt doch das Gemeinschaftsrecht immer vorrangig, ohne dass es einer solchen Erklärung ausdrücklich bedürfte. Besonders deutlich wird dies, wenn nationales Recht gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, da hier das nationale Recht nicht zur Anwendung kommt⁵⁹². Dieser so genannte Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts ist ein

589 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

590 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

591 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

592 *Bleckmann*, in: *Bleckmann, Europarecht*, Rn. 1070 ff.; *Oppermann*, *Europarecht*, Rn. 619 ff.; *Schweitzer/Hummer*, *Europarecht*, Rn. 847 ff.; *Stettner*, in: *Dausen, Handbuch des Eu-Wirtschaftsrechts*, Rn. 30; *Streinz*, *Europarecht*, Rn. 223 a; EuGH, Rs. 6/64 – *Costa/Enel*, Slg. 1964, 1251, 1269; Rs. 48/71 – *Kommission/Italien*, Slg. 1972, 529, 534; Rs. 106/77 – *Staatliche Finanzverwaltung/Simmenthal*, Slg. 1978, 629, 643; Rs. 44/79 – *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, Slg. 1979, 3727, 3728.

allgemein anerkannter Grundsatz, der zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts unerlässlich ist⁵⁹³.

1. Vollzug des Gemeinschaftsrechts

Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts wird unterschiedlich gehandhabt. Zunächst besteht die Möglichkeit, dass das Gemeinschaftsrecht durch die Gemeinschaftseinrichtungen selbst als so genannter direkter Vollzug vollzogen wird⁵⁹⁴. Diese Form des Vollzugs wird nach dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung durchgeführt, wenn den Gemeinschaftseinrichtungen der Vollzug des Gemeinschaftsrechts ausdrücklich zugewiesen ist⁵⁹⁵.

Andererseits können auch die Mitgliedstaaten Gemeinschaftsrecht vollziehen. Dies nennt man den indirekten Vollzug. Grundsätzlich obliegt den Mitgliedstaaten der Vollzug des Gemeinschaftsrechts, so dass üblicherweise indirekt vollzogen wird⁵⁹⁶. Bei dem Vollzug des Gemeinschaftsrechts sind die Mitgliedstaaten an dieses gebunden. Sollte jedoch eine Lücke vorhanden sein, ist ergänzend nationales Recht anzuwenden. Diese Rechtsanwendung darf in keinem Fall Gemeinschaftsrecht entgegenstehen. Insofern ist von den Mitgliedstaaten zwingend das Effektivitätsgebot zu beachten⁵⁹⁷. Außerdem muss das nationale Recht bei der Ausfüllung von Lücken im Gemeinschaftsrecht ebenso wie bei dem Vollzug von nationalen Verfahren angewandt werden⁵⁹⁸.

Die Besonderheit der Kontrollen des OLAF liegt darin, dass einerseits eine Gemeinschaftsbehörde Gemeinschaftsrecht vollzieht, mithin der direkte Vollzug betroffen ist. Andererseits vollzieht die Gemeinschaftsbehörde jedoch teilweise nationales Recht, da die Kontrolleure wegen des Verweises auf das mitgliedstaatliche Recht dieses zu beachten haben. Eine solche Konstellation bedeutet, dass OLAF nach dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts handelt, allerdings bei der Ausfüllung von Lücken auf nationales Recht zurückgreifen kann, ohne dass dieses Recht im Gegensatz zum Europarecht stehen dürfte.

593 Jarass, NJW 1990, S. 2420, 2421; Oppermann, Europarecht, Rn. 619 ff.

594 Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 10, Rn. 23 f.; Magiera, DÖV 1998, S. 173, 175 f.; Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn. 425 ff.

595 Bieber, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 85, 97.

596 Rengeling, EuR 1974, S. 216 ff.; Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn. 427.

597 EuGH, – Milchkontor/Deutschland, verb. Rs. 205–215, Slg. 1983, 2633, 2665; Herdegen, Europarecht, Rn. 200; Oppermann, Europarecht, Rn. 527 ff.; Schoch, JZ 1995, S. 109, 113; Streinz, Europarecht, Rn. 480 ff.

598 EuGH, verb. Rs. 205–215 – Milchkontor/Deutschland, Slg. 1983, 1983, 2666 ff.; Magiera, DÖV 1998, S. 173, 177.

2. Anwendbarkeit nach der Kontrollverordnung

Sowohl hinsichtlich der Befugnisse als auch in Bezug auf die Verfahrensrechte sind in der Kontrollverordnung ausdrückliche Verweise in das nationale Recht enthalten, die darauf schließen lassen, dass hier nicht ausschließlich Gemeinschaftsrecht angewandt werden soll. Das Verhältnis der anwendbaren Normen nach Europarecht oder nationalem Recht gilt für die Systematik der gesamten Verordnung, nicht nur für die Verfahrensrechte, bei denen der Vorbehalt des Gemeinschaftsrechts ausdrücklich erwähnt wird. Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 3 Verordnung Nr. 2185/96⁵⁹⁹ hat demnach rein deklaratorische Wirkung.

Sofern das Gemeinschaftsrecht keine Regelung auf dem bestimmten Sachgebiet enthält, wird nach nationalem Recht vorgegangen. Dem nationalen Recht kommt insofern eine lückenschließende Funktion zu⁶⁰⁰. Dagegen gilt eine gemeinschaftliche Bestimmung, wenn es keine nationalen Regelungen auf einem gewissen Gebiet gibt, jedoch eine gemeinschaftliche Rechtsgrundlage existiert. Diese Fälle sind aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts unproblematisch.

Es könnte jedoch eine Kollision von Regelungen entstehen, wenn sowohl Normen des Gemeinschaftsrechts als auch solche des nationalen Rechts vorhanden sind und diese unterschiedliche Regelungsinhalte für vergleichbare Sachverhalte aufweisen.

So könnte beispielsweise nationales Recht eine weniger streng gefasste Norm enthalten als das Gemeinschaftsrecht. Dabei ist der Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu beachten. Grundsätzlich kann durch das nationale Recht nicht die Geltung des Gemeinschaftsrechts ausgehebelt werden. Wenn europarechtlich ein gewisser Mindeststandard geregelt worden ist, muss dieser auch eingehalten und beachtet werden. Die gemeinschaftliche strengere Regelung muss demnach beachtet werden.

Andererseits ist es auch möglich, dass das nationale Recht für vergleichbare Sachverhalte eine strenger formulierte Regelung enthält als das Gemeinschaftsrecht. Insofern kann nicht auf die vorrangige Geltung des Europarechts verwiesen werden, zumal die Vorgaben des Europarechts durch die nationalen Vorschriften respektiert werden und noch weiterführend formuliert worden sind. Zudem enthält die Verordnung einen ausdrücklichen Verweis auf das nationale Recht, der fehl laufen würde, wenn in jedem Fall das Gemeinschaftsrecht zur Anwendung käme. Vielmehr sollen die nationalen

599 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

600 *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 40.

Besonderheiten von der Verordnung Nr. 2185/96⁶⁰¹ ausdrücklich berücksichtigt werden. Dementsprechend müssen die strenger formulierten nationalen Grundsätze berücksichtigt werden. Sonst würde der Verweis auf das Recht der Mitgliedstaaten leer laufen.

Jedoch könnte der Verweis auf das nationale Recht ein statischer sein, der zur Folge hätte, dass die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts – und damit die vom EuGH entwickelten Grundsätze zum Verhältnis zwischen nationalem und gemeinschaftlichem Recht – nicht mehr ohne Einschränkung zur Geltung kämen⁶⁰². Dies hätte zur Folge, dass der Verweis auf das nationale Recht so weit ginge, dass die nationalen Vorschriften dazu führen könnten, dass die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer gefährdet werden könnte⁶⁰³. Aus Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 3 Verordnung Nr. 2185/96⁶⁰⁴ könnte zu entnehmen sein, dass die Absicht des Gesetzgebers eine andere war⁶⁰⁵. Daher sei davon auszugehen, dass der Verweis auf die nationalen Verfahrensvorschriften nicht zur Unanwendbarkeit des aus der Rechtsprechung des EuGH resultierenden Effektivitätsgebots führe, sondern dass das nationale Recht gemeinschaftskonform ausgelegt werden müsse, wenn dies erforderlich sei⁶⁰⁶.

Möglicherweise ist ein Rückgriff auf die Rechtsprechung des EuGH in diesem Falle gar nicht erforderlich. Die Rechtsgrundsätze des EuGH gelten vor allem im Bereich der Angleichung und Harmonisierung und regeln das Verhältnis von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht in den „üblichen“ Fällen. Die Besonderheit der Verordnung, die Beibehaltung der nationalen Normen, lässt dieses Prinzip jedoch in den Hintergrund treten.

Dies könnte daraus resultieren, dass die Befugnisse der OLAF-Kontrolleure und die Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten bereits hinreichend geschützt sind. Denn wenn das nationale Recht stärkere Befugnisnormen oder weitergehende Verfahrensrechte enthält, als sie in Gestalt von Mindeststandards im Gemeinschaftsrecht normiert sind, wenn die nationale Rechtsordnung dementsprechend ausführlicher ausgestaltet ist, kann kein Raum für

601 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

602 *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 40.

603 *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 140 ff.; *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 40.

604 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

605 *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 40.

606 *Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, S. 142 f.; *Horn*, Die Durchführung von Kontrollen durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Irland, S. 103 ff.; *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 40.

die lückenschließende Funktion des Gemeinschaftsrechts bestehen. Ein solcher bestände, sofern Rechte, die im Gemeinschaftsrecht garantiert wären, im nationalen Recht nicht vorhanden wären. In diesem Fall – wenn das nationale Recht weniger starke Regelungen enthält als das Gemeinschaftsrecht – ist jedoch aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ohne weiteres das Gemeinschaftsrecht anwendbar. Eine Lückenfüllung durch die Rechtsprechungsgrundsätze des EuGH ist demnach in solchen Fällen nicht erforderlich.

Dies lässt sich auch dadurch begründen, dass aus der Verordnung eine Verpflichtung zum Erlass von Zwangsmaßnahmen besteht, sofern diese nicht vorhanden sind. Das System der Mitgliedstaaten soll nicht harmonisiert werden. Vielmehr soll ein gemeinschaftsrechtlicher Mindeststandard normiert werden, der Kontrollen allgemein ermöglicht.

Zur Anwendung der vom EuGH entwickelten Rechtsgrundsätze kann es dabei lediglich dann kommen, wenn der Sinn und Zweck der Verordnung vereitelt würde. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten so stark ausgeprägt wären, dass die Durchführung von Kontrollen wegen der Position des Wirtschaftsteilnehmers unmöglich werden würde, weil dieser durch seine stark ausgestalteten Rechte den Sinn und Zweck der Kontrolle oder sogar deren Durchführung vereiteln könnte. Im Bereich der Verfahrensrechte könnten solche Bestimmungen zur Anwendung der Rechtsgrundsätze des EuGH führen. Anders verhält es sich im Bereich der Kontrollbefugnisse. Wenn die Kontrollen so detailliert geregelt sind, dass sich ein sehr starker Eingriff für den Wirtschaftsteilnehmer ergibt, könnten die Verfahrensrechte als Ausgleich wirken. Sofern diese national nicht genug Schutz bieten, also eine weniger strenge Regelung als das Gemeinschaftsrecht beinhalten, ist ohnehin das Gemeinschaftsrecht mit den vom EuGH entwickelten Rechtsgrundsätzen anwendbar. Bei den Zwangsmaßnahmen sind die Mitgliedstaaten zum Erlass eigener Maßnahmen verpflichtet, sofern diese nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Sollten diese strenge Anforderungen enthalten, könnte auch hier – wenn nötig – über die Stärkung der Verfahrensrechte bzw. Auslegung nach gemeinschaftlichen Grundsätzen ein Ausgleich stattfinden. Die Möglichkeit der Anwendung der Rechtsgrundsätze des EuGH ist demnach nur im Bereich der Verfahrensrechte gegeben, allerdings auch allenfalls, sofern die Verfahrensrechte so weit formuliert sind, dass dadurch der Sinn der Verordnung untergraben würde und die Durchführung von Kontrollen praktisch unmöglich würde.

VIII. Durchführung der Kontrollen

Die Durchführung der Untersuchungen wird vom Direktor des OLAF geleitet⁶⁰⁷. Darüber hinaus ergeben sich aus den Verordnungen formelle und materielle Erfordernisse, welche die Kontrolleure des OLAF bei den Kontrollen beachten müssen.

1. Formelle Erfordernisse

Für die Kontrollen des OLAF nach den Verordnungen Nr. 1073/99⁶⁰⁸ und 2185/99⁶⁰⁹ sind zwei formelle Erfordernisse vorgesehen.

Die Beamten und Bediensteten des Amtes müssen gemäß Art. 6 Abs. 2 Verordnung Nr. 1073/99⁶¹⁰ vor der Kontrolle eine schriftliche Ermächtigung vorzeigen, die genaue Angaben hinsichtlich ihrer Person und ihrer Dienststellung enthält. Darüber hinaus sind die Kontrolleure gemäß Art. 6 Abs. 3 Verordnung Nr. 1073/99⁶¹¹ verpflichtet, einen schriftlichen Auftrag des Direktors mit sich zu führen, der den Gegenstand der Untersuchung und seine Grenzen festlegt. Diese schriftliche Ermächtigung muss Angaben zu den Zielen der Untersuchung enthalten⁶¹². So kann sich der Wirtschaftsteilnehmer auf die Ursache und den Umfang der Kontrollen einstellen und seine Rechte im Verfahren wahrnehmen.

2. Kontrollbefugnisse

Die Kontroll- und Untersuchungsbefugnisse der Kontrolleure des OLAF richten sich nach Art. 3 Unterabsatz 1 Verordnung Nr. 1073/99⁶¹³ in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 Verordnung Nr. 2185/96⁶¹⁴. Art. 7 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96⁶¹⁵ verweist auf das nationale Recht, indem es den Kontrolleuren der Kommission zu denselben Bedingungen wie den nationalstaatlichen Kontrolleuren Zugang zu allen Informationen und Unterlagen gewährt, auf die sich die Kontrolle und Überprüfung vor Ort erstreckt.

Art. 7 Abs. 2 Kontrollverordnung normiert insofern einen Mindeststandard für die Kontrollen.

607 Art. 6 Abs. 1 Verordnung Nr. 1073/99, ABIEG1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

608 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

609 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

610 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

611 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

612 Art. 6 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

613 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

614 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

615 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

a. Betretungsrecht

Art. 5 der Kontrollverordnung sieht vor, dass die Wirtschaftsbeteiligten den Kontrolleuren der Kommission den Zugang zu den Räumlichkeiten, Grundstücken, Verkehrsmitteln und sonstigen gewerblich genutzten Örtlichkeiten ermöglichen müssen. Hier handelt es sich um ein Betretungsrecht im klassischen Sinne. Vom Betretungsrecht umfasst ist das Aufsuchen von Räumen und die Vornahme von Prüfungen der dort befindlichen Dokumente⁶¹⁶. Ein darüber hinausgehendes Recht zum gezielten Suchen nach Gegenständen oder Forschen nach Dokumenten ergibt sich jedoch aus dem reinen Betreten nicht⁶¹⁷. Dies würde eine Durchsuchung bedeuten, die sich allein aus dem Betreten von Räumlichkeiten nicht ergeben kann.

Das Betretungsrecht gilt für gewerblich genutzte Räumlichkeiten, nicht für Räume, die zu privaten Zwecken genutzt werden⁶¹⁸.

b. Durchsuchungsrecht

Ein Durchsuchungsrecht der Beamten und Bediensteten des OLAF könnte sich aus Art. 5 Unterabsatz 2 Verordnung Nr. 2185/96 ergeben⁶¹⁹. Dann müsste der Wortlaut „Zugang zu ermöglichen“ implizieren, dass die Kontrolleure die Unterlagen der Wirtschaftsteilnehmer durchsuchen könnten. Eine solche Auslegung der Vorschrift ist – allein vom Wortlaut her – sehr weit. Bei der ähnlich gelagerten Kartellverordnung Nr. 17⁶²⁰ ist in Art. 14 normiert, dass die Kommission die Befugnis hat, alle Räumlichkeiten zu „betreten“. Die Rechtsprechung⁶²¹ hat jedoch klargestellt, dass für eine ord-

616 Zu der parallelen Regelung in Art. 14 Abs. 1 Verordnung Nr. 17, Verordnung (EWG) Nr. 17 des Rates vom 06.02.1962 zur Durchführung der Art. 85 und 86 des Vertrages, ABIEG 1962 Nr. 204, S. 62 ff., siehe *Gillmeister*, Ermittlungsrechte, S. 193 ff.; *Kreis*, RIW 1981, S. 281, 292; *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 14 Verordnung Nr. 17, Rn. 20.

617 *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 14 V Nr. 17, Rn. 20.

618 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 41; im Hinblick auf die Verordnung Nr. 17/62 im Kartellrecht vgl. EuGH, Verb. Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst/Kommission, Slg. 1989, 2859, 2924.

619 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

620 Verordnung (EWG) Nr. 17/1962 des Rates vom 6. Februar 1962: Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (KartellVO), ABIEG 1962 Nr. L 13, S. 204 ff.

621 EuGH, Verb. Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst/Kommission, Slg. 1989, 2859, 2926 f.

nungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts bei der Kartellverordnung von einem Durchsuchungsrecht ausgegangen werden muss⁶²².

Der Wortlaut der Verordnungen differiert jedoch. Die Voraussetzungen der Kontrollverordnung sind weniger stark formuliert als die der Kartellverordnung⁶²³. In der Kontrollverordnung ist eine aktive Mitwirkung zur Kontrolle durch den Wirtschaftsbeteiligten erforderlich, die alleinige Duldung der Maßnahmen der Kontrolleure wie in der Kartellverordnung ist nicht vorgesehen. Daher können die OLAF-Kontrolleure keine Durchsuchungen durchführen⁶²⁴.

Außerdem sind die Ausgangsvoraussetzungen nicht identisch. Während die Kartellverordnung keinen Verweis auf die nationalen Rechtsordnungen enthält, ist ein solcher in der Kontrollverordnung durchaus enthalten. Dieser Verweis lässt darauf schließen, dass ein Durchsuchungsrecht in der Verordnung selbst nicht erforderlich ist. Eine Durchsuchungsbefugnis kann im Falle der Verordnung Nr. 2185/96 daher ausschließlich im nationalen Recht vorgesehen sein. Die Einzelheiten sind jeweils im nationalen Recht verankert. Ein Recht zur Durchsuchung besteht mithin für die Kontrolleure des OLAF allein aus der Verordnung Nr. 2185/96⁶²⁵ nicht.

c. Zugang zu Informationen

Problematisch könnte die Auslegung des Zugangsbegriffs sein. Gemäß Art. 7 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96⁶²⁶ hat OLAF das Recht, Zugang zu allen Informationen und Unterlagen über Vorgänge zu erhalten, die für die Durchführung der Untersuchungen erforderlich sind.

Einerseits könnte mit Zugang das allein vom Wortlaut her verstandene Betreten und Suchen nach Informationen und Unterlagen gemeint sein. Der Wortlaut lässt sich jedoch anders auslegen. Denn der Zugang zu Informationen wird ausdrücklich von dem Zugang zu Dokumenten getrennt. Man könnte bereits in dem Begriff des Zugangs zu Informationen ein Recht auf Auskünfte sehen. Die Befugnisnorm des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Verordnung Nr.

622 Vgl. auch *Dieckmann*, in: Wiedemann – Handbuch des Kartellrechts, § 42, Rn. 35; *Kreis*, RIW 1981, S. 281, 291; a.A. *Gillmeister*, Ermittlungsrechte, S. 195.

623 Nach Art. 14 Verordnung Nr. 17 – Kartellverordnung – ist den Kontrolleuren nicht der Zugang zu ermöglichen wie in der Kontrollverordnung, sondern die Kontrolleure haben das Recht, Räumlichkeiten zu betreten, ohne dass es dafür der Einwilligung des Wirtschaftsbeteiligten bedürfte.

624 *Kuhl*, Kriminalistik 1997, S. 105, 108.

625 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

626 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

2185/96⁶²⁷ muss weit ausgelegt werden. Dies ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Verordnung, der darauf abzielt, den OLAF-Kontrolleuren möglichst umfassende Kontrollbefugnisse zu gewähren, damit sie ihren Verpflichtungen in angemessener Form nachkommen können. Das Recht auf Zugang zu Informationen impliziert daher auch Auskunftsrechte der Kontrolleure des OLAF.

Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Verordnung Nr. 2185/96⁶²⁸ enthält darüber hinaus einen umfassenden Verweis auf die Kontrollbefugnisse der nationalen Kontrolleure. Der Zugang zu Informationen betrifft auch solche Informationen, welche die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten bereits gesammelt haben.

d. Materielle Kontrollmittel

Art. 7 Abs. 1 Satz 2 Verordnung Nr. 2185/96⁶²⁹ dagegen bestimmt, dass die OLAF-Kontrolleure dieselben materiellen Kontrollmittel benutzen können wie die nationalen Kontrolleure. Insbesondere besteht die Möglichkeit, Kopien anzufertigen. Unter dem Begriff der materiellen Kontrollmittel fallen technische Hilfsmittel wie Kopiergeräte oder Fotoapparate⁶³⁰. Die Nutzung erstreckt sich ebenso auf Daten, die auf Datenträgern gespeichert sind⁶³¹. Die Anfertigung von Kopien ist in jedem Fall vorzunehmen, um die Entfernung der Originaldokumente zu vermeiden.

Bei dieser Formulierung handelt es sich allerdings um eine Klarstellung und damit um eine Aufzählung ohne abschließenden Charakter. Denn diese Kontrollbefugnisse sind ohnehin über Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Kontrollverordnung eröffnet. Die Nutzung von materiellen Kontrollmitteln stellt insofern einen Mindeststandard dar, der materiellrechtlich normiert wurde.

e. Mindeststandard bei den Kontrollbefugnissen

Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 2 Verordnung Nr. 2185/96⁶³² führt exemplarisch Gegenstände auf, auf die sich die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort erstrecken können. Diese Auflistung ist nicht abschließend. Hier wird ein Mindeststandard gewährt, der eventuell vorhandene Lücken im nationalen Recht schließen soll und zumindest eine grundlegende Gleichbehandlung im Sinne einer Harmonisierung im Europarecht garantieren soll. Die Kontrolleu-

627 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

628 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

629 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

630 *Kuhl/Spitzer*, EuZW 1998, S. 37, 41.

631 Dies gilt für die Kartellverordnung, siehe *Gillmeister*, Ermittlungsbefugnisse, S. 187.

632 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

re können direkt aus Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 2 Verordnung Nr. 2185/96⁶³³ vorgehen und müssen ihre Befugnis nicht aus nationalen Rechtsvorschriften herleiten.

Darunter fällt unter anderem die Entnahme und Untersuchung von Stichproben, Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 2, 5. Spiegelstrich Kontrollverordnung. Außerdem kann OLAF eine physische Kontrolle der Art und des Umfangs der Waren bzw. Leistungen vornehmen⁶³⁴. Diese Befugnisse sind wesentlich, um die Rechtmäßigkeit subventionierter Vorhaben festzustellen.

Von besonderer Bedeutung ist der Umstand, dass sich die OLAF-Kontrollen auf die Überprüfung von Büchern, Belegen, Lastenverzeichnissen, Lohnzetteln, Begleitzetteln, Haushalts- und Buchungsbelegen, Bankkontoauszügen und EDV-Dateien erstreckt⁶³⁵. Diese umfassende Aufzählung verdeutlicht, dass Aufzeichnungen in Schriftform oder als Ton- bzw. Datenträger erfasst sind⁶³⁶. Darin inbegriffen sind mithin alle Formen von Unterlagen, die Informationen enthalten können.

Ferner besteht die Möglichkeit für die OLAF-Kontrolleure, Untersuchungen der Systeme und Methoden für Produktion, Verpackung und Versand, des Standes der finanzierten Arbeiten und Investitionen und der finanziellen und technischen Durchführung subventionierter Vorhaben vorzunehmen⁶³⁷.

3. Mitwirkungspflichten der Wirtschaftsbeteiligten

Die Kontrollverordnung erlegt den Wirtschaftsteilnehmern eine Duldungspflicht auf⁶³⁸. Diese besteht darin, den Kontrolleuren Zugang zu allen gewerblich genutzten Räumlichkeiten zu gewähren. Daraus folgt weiterhin, dass die Wirtschaftsbeteiligten die Kontrolleure des OLAF bei ihren Ermittlungen nicht behindern dürfen. Außerdem müssen sie den ordnungsgemäßen Verlauf der Untersuchungen sichern, indem sie die notwendigen Handlungen vornehmen, damit die Kontrollen durchgeführt werden können.

633 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

634 Art. 7 Unterabsatz 2, 4. Spiegelstrich Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

635 Vgl. Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 2, 1. und 2. Spiegelstrich Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

636 Vgl. für die Regelung in Art. 14 Abs. 1 Verordnung Nr. 17: *Dieckmann*, in: *Wiedemann, Handbuch des Kartellrechts*, § 42, Rn. 39; *Kreis*, RIW 1981, S. 281, 289; *Gillmeister*, Ermittlungsrechts, S. 178.

637 Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 2, 3., 6. und 7. Spiegelstrich, Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

638 *Gleß/Lüke*, Jura 1998, S. 70, 79; *Schrömbges*, ZfZ 2002, S. 218, 219.

Darüber hinausgehende Mitwirkungspflichten normieren weder die Kontroll- noch die OLAF-Verordnung. Überdies enthält die Kontrollverordnung keine Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer, die durch die Maßnahmen des OLAF entstehenden Kosten zu tragen⁶³⁹.

4. Sicherungsmaßnahmen und Zwangsbefugnisse

Das Ergreifen von Sicherungsmaßnahmen und Zwangsbefugnissen durch die Kontrolleure des OLAF oder die einzelstaatlichen Verwaltungen ist in der Verordnung Nr. 2185/96⁶⁴⁰ ausdrücklich geregelt. Während Sicherungsmaßnahmen zu Beweiszwecken durchgeführt werden, dienen Zwangsmaßnahmen im Falle des Widersetzens des Wirtschaftsteilnehmers der ordnungsgemäßen Durchführung der Kontrolle.

a. Sicherungsmaßnahmen

Art. 7 Abs. 2 Verordnung Nr. 2185/96⁶⁴¹ enthält Regelungen zu Sicherungsrechten der Kontrolleure. Sicherungsmaßnahmen sind vor allem die Versiegelung der Räumlichkeiten zur Verhinderung der Vernichtung oder die Sicherstellung der Beweismittel⁶⁴².

Diese Bestimmung sieht auf Anfrage des OLAF ein Recht zur Beschlagnahme und Einbehaltung der Unterlagen durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten vor. Demnach steht den Kontrolleuren des OLAF die Befugnis zur Beweissicherung selbst nicht zu⁶⁴³. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung solcher Beweissicherungsmaßnahmen resultiert aus der Pflicht zur Kooperation⁶⁴⁴ und aus Art. 10 EG.

Aus dem 15. Erwägungsgrund der Kontrollverordnung geht hervor, dass derartige Sicherungsmaßnahmen vor allem ergriffen werden sollen, wenn die Gefahr der Beseitigung von Beweismitteln besteht. Eine Verpflichtung zum Erlass zusätzlicher bzw. weitergehender Sicherungsmaßnahmen besteht für die Mitgliedstaaten nicht.

b. Zwangsbefugnisse

Ähnlich wie Sicherungsmaßnahmen nicht von den Kontrolleuren des OLAF vorgenommen werden können, sind die Beamten des OLAF auch nicht be-

639 *Schrömbges*, ZfZ 2002, S. 218, 219.

640 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

641 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

642 *Kuhl/Spitzer*, EuZW1998, S. 37, 43.

643 *Kuhl*, Kriminalistik 1997, S. 105, 108.

644 Vgl. Art. 4 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

fugt, Zwangsmaßnahmen selbst zu ergreifen. Für die Zwangsbefugnisse wird in Art. 9 Abs. 1 und 2 Verordnung Nr. 2185/96⁶⁴⁵ darauf verwiesen, dass die mitgliedstaatlichen Behörden den Kontrolleuren des OLAF unter Beachtung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Unterstützung gewähren. Zwangsmaßnahmen müssen dementsprechend von den nationalen Beamten unter Beachtung des nationalen Gesetzesvorbehalts durchgeführt werden. Dieser Vorbehalt zugunsten der nationalen Verwaltungen ergibt sich aus dem Umstand, dass bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen häufig in Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird.

Eine Verpflichtung zum Erlass notwendiger Zwangsmaßnahmen ergibt sich darüber hinaus aus Art. 9 Abs. 2 der Kontrollverordnung⁶⁴⁶. Damit soll sichergestellt werden, dass die Interessen des OLAF entsprechend durchgesetzt werden und wirksame Kontrollen nicht an einzelstaatlichen Hürden scheitern.

5. Untersuchungsberichte

Gemäß Art. 9 Verordnung Nr. 1073/99⁶⁴⁷ bzw. Art. 8 Abs. 3 Verordnung Nr. 2185/96⁶⁴⁸ verfassen die Kontrolleure des OLAF nach jeder Kontrolle einen Untersuchungsbericht. Bei der Erstellung des Untersuchungsberichts ist OLAF an die im Recht des jeweiligen Mitgliedstaates geltenden Verfahrensvorschriften gebunden⁶⁴⁹. Der Untersuchungsbericht enthält den ermittelten Sachverhalt und die Ergebnisse der Untersuchungen. Zu dem Abschlussbericht gehört ein so genanntes „Statement of Facts“, in dem die konkret gewonnen Erkenntnisse enthalten sind⁶⁵⁰. Die gesammelten Beweisstücke werden an den Untersuchungsbericht angehängt und so Bestandteil des Abschlussberichts⁶⁵¹.

Die Untersuchungsberichte gelten in gleicher Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der mitgliedstaatlichen Kontrolleure. Sie stellen auch in diesem Umfang Beweismittel im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren des betreffenden Mitgliedstaates dar. Daher ist OLAF bei der Erstellung der Untersuchungsberichte besonders auf die Hilfe der nationalstaatlichen Kontrolleure angewiesen.

645 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

646 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

647 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

648 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

649 Art. 9 Abs. 2 Verordnung Nr. 1073/99 bzw. Art. 8 Abs. 3 Verordnung Nr. 2185/96.

650 *Schrömbges*, ZfZ 2002, S. 218, 220.

651 *Schrömbges*, ZfZ 2002, S. 218, 220.

Bei den Anforderungen an die Wirksamkeit eines Untersuchungsberichts, der auch im nationalen Recht – beispielsweise im nationalen Gerichtsverfahren – erhebliche Bedeutung erlangen kann, sind die Vorgaben der zuständigen nationalen Behörden unbedingt zu beachten. Aus diesem Grund soll der Abschlussbericht von den Beamten der nationalen Verwaltung, die an der Untersuchung teilnehmen, unterzeichnet werden. Dies soll die Beweiskraft des Berichts erhöhen⁶⁵².

Der Untersuchungsbericht des OLAF hat keine eigene Rechtswirkung. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass die Berichte den im nationalen Recht vergleichbaren Kontrollberichten gleichgestellt werden und für die Wirtschaftsbeteiligten weder Vorteile noch Nachteile dadurch entstehen, dass OLAF und nicht eine nationale Behörde tätig geworden ist. Den nationalstaatlichen Behörden obliegt die weitere Verwertung der Kontrollberichte des OLAF und insbesondere die Entscheidung über die Einleitung von Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren⁶⁵³.

6. Einschränkung der Befugnisse/Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten

Die Befugnisse des OLAF werden durch mehrere Rechte eingeschränkt. Unter anderem fallen hierunter Verfahrensrechte der Beteiligten, Vertraulichkeit und Datenschutz, allgemeine Rechtsgrundsätze und die Grundrechte.

a. Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

Bei den Verfahrensrechten der Wirtschaftsbeteiligten verweisen die Verordnungen 1073/99⁶⁵⁴ und 2185/96⁶⁵⁵ auf die Normen und Prinzipien des jeweiligen Mitgliedstaates, ohne wie bei den Kontrollbefugnissen einzelne Rechte ausdrücklich zu normieren. Bei den einzelnen Verfahrensrechten sind jedoch die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens und die von der EuGH-Rechtsprechung bestimmten allgemeinen Rechtsgrundsätze zu beachten⁶⁵⁶.

In den Verordnungen selbst findet sich ein elementarer Rechtsgrundsatz, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Dies ist enthalten in dem Erwägungsgrund

652 *Schrömbges*, ZfZ 2002, S. 218, 220.

653 *Grabitz*, in: *Grabitz/Hilf*, Art. 189, Rn. 79.

654 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

655 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

656 Vgl. dazu auch: 5. Teil, A. I.

Nr. 8, Art. 3 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96⁶⁵⁷ und in Art. 6 Abs. 5 Verordnung Nr. 1073/99⁶⁵⁸.

Die Kontrollen müssen dementsprechend ohne Unterbrechungen und in einer angemessenen Zeit durchgeführt werden. Eine unangemessen lange Dauer der Untersuchungen soll damit verhindert werden. Für den Direktor des OLAF besteht daher eine Begründungspflicht gemäß Art. 11 Verordnung Nr. 1073/99⁶⁵⁹, sofern die Kontrollen länger als 9 Monate dauern. Im 12. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2185/96⁶⁶⁰ ist darüber hinaus festgelegt, dass die Grundrechte der betroffenen Wirtschaftsbeteiligten gewahrt werden müssen. Die wesentlichen Verfahrensrechte sind nicht den Verordnungen Nr. 1073/99⁶⁶¹ und 2185/96⁶⁶² zu entnehmen, sondern dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates, jeweils unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätze.

b. Schutz der Informationen

Der Schutz der Informationen ist in Art. 8 Abs. 1 OLAF-Verordnung geregelt. Dieser verweist auf die Normierung in Art. 8 Kontrollverordnung. Eine besondere Rolle spielen hierbei das Berufsgeheimnis, Amtsgeheimnis und der Schutz personenbezogener Daten.

aa. Berufsgeheimnis

Sämtliche von OLAF gesammelten Informationen unterliegen dem Berufsgeheimnis⁶⁶³.

Das Berufsgeheimnis ist primärrechtlich in Art. 287 EG geregelt. Danach sind Beamte und Bedienstete der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet, Auskünfte, die unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht Unbefugten mitzuteilen. Solche Informationen stellen kommerzielle, technische oder betriebliche Kenntnisse dar⁶⁶⁴. Dieses Rechtsgut ist verletzt, wenn Geheimnisse ohne

657 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

658 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

659 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

660 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

661 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

662 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

663 An Stelle des Begriffs Berufsgeheimnis wird auch der Begriff des allgemeinen Amtsgeheimnisses verwendet, vgl. *Grundwald*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 214, Rn.14.

664 *Lieberknecht*, WuW 1988, S. 833, 845.

Erlaubnis des Betroffenen oder sonstige Rechtsgrundlage offen gelegt werden⁶⁶⁵.

Das Berufsgeheimnis bedeutet einerseits, dass die Informationen ausschließlich zu Zwecken des Schutzes der finanziellen Interessen verwendet werden dürfen.

Andererseits sind die gesammelten Informationen nicht weiterzugeben. Die Informationen dürfen nur an solche Personen weitergeleitet werden, die innerhalb ihrer Amtseigenschaft dafür zuständig sind, unabhängig davon, ob es sich um Gemeinschafts- oder nationale Behörden handelt⁶⁶⁶.

bb. Amtsgeheimnis

Darüber hinaus muss das Amtsgeheimnis oder „dienstrechtliche Amtsgeheimnis“ bei den Kontrollen gewahrt werden. Grundlegend hierfür ist die Verordnung des Rates über das Statut der Beamten und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten⁶⁶⁷. Danach dürfen vertrauliche Informationen über Angelegenheiten, von denen Gemeinschaftsbeamte oder –angestellte in Ausübung ihres Amtes Kenntnis erlangen, in keinem Falle weitergegeben werden⁶⁶⁸. Dies erstreckt sich auch auf gesammelte Unterlagen. Eine Weitergabe an Dritte oder eine entsprechende Aussage vor Gericht ist nur im Falle der Zustimmung durch die zuständige Behörde erlaubt⁶⁶⁹. Ein fahrlässiger oder vorsätzlicher Verstoß gegen diese Bestimmung wird mit einer Disziplinarmaßnahme geahndet⁶⁷⁰.

cc. Schutz personenbezogener Daten

Bei den Kontrollen des OLAF müssen ferner gemäß Art. 8 Verordnung Nr. 1073/99 die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten berück-

665 *Grundwald*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, Art. 214, Rn. 19, *Hatje*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 297, Rn. 9.

666 *Hatje*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 287, Rn. 9.

667 EWG/EAG Rat: Verordnung (Nr. 31 (EWG), Nr. 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl 1962 Nr. B 45, S. 1387 ff.: Teil 1; S. 1442 ff.: Teil 2, ersetzt durch Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68, ABIEG 1968 Nr. L 56, S. 1 ff.

668 Art. 17 EurBSt, ABl. 1962 Nr. B 45, S. 1387 ff.: Teil 1.

669 Art. 17, 19 EurBSt, ABl. 1962 Nr. B 45, S. 1387 ff.: Teil 1.

670 Art. 86 EurBSt, ABl. 1962 Nr. B 45, S. 1442 ff.: Teil 2.

sichtigt werden. Diese gründen auf der Amtsverschwiegenheit der Amtsträger und sind darüber hinaus geregelt in der Richtlinie 95/46/EG⁶⁷¹.

671 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, ABIEG 1995 Nr. L 281, S. 31 ff.

C. Kontrollen des OLAF aufgrund von sektorbezogenen Vorschriften

Die Zuständigkeit des OLAF zur Durchführung von Kontrollen nach sektorbezogenen Vorschriften bleibt von den horizontalen Regelungen der Verordnungen Nr. 1073/99⁶⁷² und 2185/96⁶⁷³ unberührt. Sektorielle Bestimmungen gibt es für alle fiskalrelevanten Bereiche der Einnahmen und Ausgaben, vor allem im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Besonderheit bei den Kontrollen aufgrund sektorbezogener Vorschriften ist, dass sie von den nationalen Behörden durchgeführt werden und nicht von OLAF geleitet werden⁶⁷⁴.

I. Kontrollen nach der Verordnung Nr. 515/97

Die Verordnung Nr. 515/97⁶⁷⁵ enthält Amtshilferegelungen für die Bereiche des Zolls und der Gemeinsamen Agrarpolitik. Darin ist die Zusammenarbeit zwischen OLAF und den Behörden der Mitgliedstaaten näher ausgestaltet. Nach den Art. 9, 18 und 20 dieser Verordnung kann OLAF die Behörden zur Durchführung von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten auffordern. Die Verantwortlichkeit für die Durchführung liegt bei den mitgliedstaatlichen Behörden, so dass die Beamten des OLAF zwar das Recht haben, bei den Kontrollen und Untersuchungen anwesend zu sein, aber keine eigenen Kontrollbefugnisse haben, Art. 9 Unterabsatz 2 und 3 Verordnung Nr. 515/97⁶⁷⁶. Die Beamten des OLAF haben kein Recht, an nationalen strafrechtlichen Ermittlungen teilzunehmen⁶⁷⁷.

II. Kontrollen im Bereich der Eigenmittel

Im Bereich der Eigenmittel existieren unterschiedliche sektorbezogene Kontrollbefugnisse für solche Untersuchungen, die vorwiegend gemeinsam mit

672 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

673 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

674 Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Erster Bericht über die operativen Tätigkeiten, S. 13.

675 Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelungen, ABIEG 1997, Nr. L 82, S. 1 ff.

676 ABIEG 1997, Nr. L 82, S. 1 ff.

677 Art. 9 UA 3 Verordnung Nr. 515/97, ABIEG 1997, Nr. L 82, S. 1 ff.

den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Die Verordnung Nr. 1026/99⁶⁷⁸ enthält Regelungen über die Rechte und Pflichten der Bediensteten bei solchen administrativen Untersuchungen. Grundsätzlich liegt die Kompetenz für die Kontrollen im Hinblick auf die Bereitstellung der Eigenmittel bei den Mitgliedstaaten⁶⁷⁹. Für OLAF besteht insofern die Möglichkeit der Beantragung solcher Untersuchungen⁶⁸⁰. Allerdings handelt es sich hier nicht um eigene Kontrollbefugnisse des OLAF.

Dagegen kann das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung nach Art. 18 Abs. 3 Verordnung Nr. 1150/2000⁶⁸¹ auch eigene Kontrollen vor Ort bei Wirtschaftsbeteiligten vornehmen. Die Durchführungsmodalitäten sind in der Verordnung Nr. 1026/99⁶⁸² geregelt. Dabei sind die Kontrolleure des OLAF an bestimmte Voraussetzungen gebunden. So müssen sich die Kontrolleure vor der Untersuchung mit den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates in Verbindung setzen und sich während der Kontrollen an die Regeln und Gepflogenheiten halten, die nationale Beamte während ihrer Kontrollen zu beachten haben⁶⁸³. Der Kontakt zu den Wirtschaftsteilnehmern erfolgt jeweils über die zuständigen Behörden, niemals direkt und unmittelbar. Die Kontrollbefugnisse, die in der Verordnung Nr. 1026/99⁶⁸⁴ normiert sind, sind teilweise vergleichbar mit denen der Verordnungen 2185/96⁶⁸⁵ und 1073/99⁶⁸⁶ bzw. 1074/99⁶⁸⁷.

III. Kontrollen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik

Auch im Agrarbereich besteht die Möglichkeit für OLAF, sektorbezogen Kontrollen und Untersuchungen durchzuführen. Die bedeutendsten Kon-

678 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1026/99 vom 10. Mai 1999 des Rates zur Festlegung der Rechte und Pflichten der von der Kommission mit der Kontrolle der Eigenmittel der Gemeinschaft beauftragten Bediensteten, ABIEG 1999 Nr. L 126, S. 1 ff.

679 Art. 18 Abs. 2 Verordnung Nr. 1150/2000, ABIEG 2000 Nr. L 130, S. 1 ff.

680 Art. 18 Abs. 2 Verordnung Nr. 1150/2000, ABIEG 2000 Nr. L 130, S. 1 ff.

681 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 29.09.2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABIEG 2000 Nr. L 130, S. 1 ff.

682 ABIEG 1999 Nr. L 126, S. 1 ff.

683 Art. 3 Verordnung Nr. 1026/99, ABIEG 1999 Nr. L 126, S. 1 ff.

684 ABIEG 1999 Nr. L 126, S. 1 ff.

685 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

686 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

687 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 8 ff.

trollbefugnisse sind in Art. 9 der Verordnung Nr. 1258/99⁶⁸⁸ und in Art. 6 der Verordnung Nr. 595/91⁶⁸⁹ enthalten. Beide Normen betreffen den EAGFL, Abteilung Garantie. Art. 9 der Verordnung Nr. 1258/99⁶⁹⁰ enthält allerdings keine eigenen Kontrollbefugnisse für die Beamten des OLAF, sondern lediglich ein Teilnahmerecht. Auch im Rahmen der Verordnung Nr. 595/91⁶⁹¹ dürfen die Beamten und Bediensteten des OLAF an den Untersuchungen teilnehmen. Die Leitung dieser Untersuchungen liegt jedoch bei den zuständigen Beamten des Mitgliedstaates⁶⁹², so dass auch hier keine eigenen Kontrollbefugnisse begründet werden⁶⁹³. Damit sind im Agrarbereich, der am betrugsanfälligsten ist, sektorbezogen keine eigenen Kontrollbefugnisse des OLAF vorhanden. Zwar kann OLAF die Mitgliedstaaten zu Kontrollen auffordern⁶⁹⁴, die Durchführung obliegt aber den Behörden der Mitgliedstaaten.

IV. Kontrollen bei den Strukturfonds

Auch bei den Strukturfonds bestehen aufgrund sektorieller Vorschriften keine eigenen Kontrollbefugnisse des OLAF. Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/99⁶⁹⁵ normiert das Recht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, die Mitgliedstaaten zu Vor-Ort-Kontrollen aufzufordern und legt insofern ein Teilnahmerecht an den Untersuchungen fest. Die Leitung dieser Untersuchungen ist aber von den nationalen Behörden vorzunehmen.

Ein eigenes Recht des OLAF besteht im Hinblick auf die Durchführung von Stichprobenkontrollen gemäß Art. 38 Abs. 2 Verordnung Nr. 1260/99⁶⁹⁶. Diese gelten für den Bereich der aus den Strukturfonds finanzierten Projekte. Solche Untersuchungen müssen den Wirtschaftsteilnehmern mindestens

688 Verordnung (EG) Nr. 1258/99 des Rates vom 17.05.1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

689 Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 4. März 1991 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Errichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 283/72, ABIEG 1991 Nr. L 67, S. 11 ff.

690 ABIEG 1999 Nr. L 160, S. 103 ff.

691 ABIEG 1991 Nr. L 67, S. 11 ff.

692 Art. 6 Abs. 4 Verordnung Nr. 595/91.

693 EuGH, Rs. C-476/93 P – Nutril SpA/Kommission, Slg. 1995, I-4125 ff.

694 Art. 6 Verordnung Nr. 595/91.

695 Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates vom 21.06.99 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1264/99, ABIEG 1999 Nr. L 130, S. 1 ff.

696 ABIEG 1999 Nr. L 161, S. 1 ff.

einen Arbeitstag vor ihrer Durchführung gemeldet werden. Darüber hinaus muss der jeweilige Mitgliedstaat informiert werden⁶⁹⁷. Die Beamten der mitgliedstaatlichen Behörden haben das Recht, an den Stichprobenuntersuchungen des OLAF teilzunehmen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den sektorbezogenen Kontrollbefugnissen des OLAF und den horizontalen aufgrund der Verordnungen Nr. 2185/96⁶⁹⁸ bzw. 1073/99⁶⁹⁹ besteht darin, dass letztgenannte umfassende eigene Kontrollbefugnisse gewähren, während erstgenannte vorwiegend Teilnahmerechte an den Kontrollen festlegen. Im Hinblick auf eine wirksame Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene stellen die Befugnisse der horizontalen Regelungen eine bedeutende Erweiterung dar, die zur Effektivität der Untersuchung und Ahndung von Betrugereien entscheidend beiträgt.

697 Art. 38 Abs. 2 Verordnung Nr. 1260/99.

698 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

699 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

3. Teil: Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in Italien

In Italien wurden zum Schutz der finanziellen Interessen zahlreiche Maßnahmen im strafrechtlichen und im verwaltungsrechtlichen Sektor unternommen. Dabei sind verschiedene nationale Behörden für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zuständig.

A. Einführung in das italienische Rechtssystem

Um die Kontrollkompetenzen in ihrer Gesamtheit erfassen zu können, ist zunächst ein kurzer Überblick über das italienische Rechtssystem erforderlich.

I. Die Verfassung und ihre Grundprinzipien

Grundsätzlich lehnt sich die italienische Verfassung an andere sozialdemokratische und liberale Verfassungen an⁷⁰⁰. Die Verfassung ist 1948 in Kraft getreten.

Die italienische Verfassung basiert einerseits auf den Verfassungen, die in einigen europäischen Staaten in der Nachkriegszeit des ersten Weltkrieges geschaffen wurden (z.B. Weimarer Verfassung, 1919; Verfassung der Tschechoslowakei, 1920; Verfassung Spaniens, 1931), andererseits enthält sie Übereinstimmungen mit solchen, die in der Nachkriegszeit des zweiten Weltkrieges entstanden (Frankreich 1946; Grundgesetz Bundesrepublik Deutschland 1949)⁷⁰¹. Die italienische Verfassung ist aufgeteilt in die Grundprinzipien (Art. 1–12), und in zwei weitere Abschnitte, die den Rechten und Pflichten der Bürger (Art. 13–54) und der Ordnung der Republik (Art. 55–139) gelten⁷⁰². Dabei sind die Grundprinzipien⁷⁰³ der italienischen Verfassung das Demokratieprinzip, das personalistische Prinzip, das pluralistische Prinzip und das Prinzip der Arbeit⁷⁰⁴.

Das personalistische Prinzip begründet die Persönlichkeitsfreiheit und die Individualrechte, von den traditionellen zivilen Freiheiten bis zu den sozialen Rechten; das pluralistische Prinzip bezeichnet die Bedeutung und die Anerkennung von sozialen Rechten zwischen Individuum und Staat. Das Prinzip der Arbeit enthält die staatlichen Vorgaben für die Entwicklung der Wirtschaft; das Demokratieprinzip beinhaltet indessen die oben beschriebenen

700 *De Vergottini*, Diritto Costituzionale Comparato, S. 605; *Onida*, in: Amato/Barbera, Manuale di diritto pubblico, S. 92.

701 *Basile, Volterra, De Siervo*, in: Scelte della Costituente e cultura giuridica, I, Costituzione italiana e modelli stranieri, a cura di Ugo De Siervo, S. 84.

702 Compendio di Diritto pubblico, S. 110.

703 Diese Prinzipien sind für OLAF im Rahmen der Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Italien bindend.

704 Compendio di Diritto pubblico, S. 111; *Mortati*, Istituzioni di diritto pubblico, S. 148 ff.; *Onida*, in: Amato/Barbera, Manuale di diritto pubblico, S. 101.

nen Prinzipien und drückt die zentrale Position der Bevölkerung in der politischen Ordnung aus⁷⁰⁵.

Außerdem ist in der Verfassung das Gleichheitsprinzip in der ursprünglichen Ausprägung des Verbots von ungerechtfertigten Privilegierungen und Diskriminierungen verankert⁷⁰⁶. Überdies ist in Art. 5 der italienischen Verfassung das Autonomieprinzip festgelegt, das im Bereich der Staatsorganisation die Anerkennung der Autonomie einzelner örtlicher Gemeinschaften vorsieht. Ferner gründet die Verfassung auf weiteren Prinzipien, welche die Beziehungen zwischen der Staatsordnung und anderen Ordnungen betreffen (die katholische Kirche und andere religiösen Konfessionen: Art. 7 und 8 der italienischen Verfassung; die internationale Gemeinschaft: Art. 10 und 11 der italienischen Verfassung)⁷⁰⁷. Die Grundrechte der Bürger gegenüber dem Staat sind in Art. 1 ff. der Verfassung festgehalten⁷⁰⁸.

II. Die Regionen, Provinzen und Gemeinden

Die italienische Verfassung von 1948 hat deutliche Veränderungen im Bereich der politischen Institutionen geschaffen, zumal sie den ursprünglich einheitlichen Staat, wie er sich in der vorhergehenden Verfassung darstellte, in einen Staat mit regionalen und lokalen Autonomien umwandelte, der durch die Anerkennung des politisch-institutionellen Pluralismus gekennzeichnet ist⁷⁰⁹. Die Bestätigung des autonomen Pluralismus ist in Art. 5 unter den „Grundprinzipien“ der Verfassung enthalten. In Art. 5 der Verfassung sind die beiden Grundsätze der örtlichen Autonomie und der Dezentralisierung der Verwaltung aufgeführt, ohne jedoch die Einführung eines Föderalstaats zu begründen. Darüber hinaus werden in Art. 5 der italienischen Verfassung die Prinzipien der örtlichen Autonomie und der Dezentralisierung als Grundlage für die Struktur und das Funktionieren der gesamten Ordnung der Republik bezeichnet⁷¹⁰.

Die territoriale Aufteilung ist in Art. 114 der Verfassung geregelt. Darin wird festgehalten, dass sich die Republik in Regionen, Provinzen und Gemeinden

705 *Onida*, in: Amato/Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, S. 101.

706 *Compendio di Diritto pubblico*, S. 111.

707 *Onida*, in: Amato/Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, S. 101.

708 *Compendio di Diritto pubblico*, S. 111; *De Vergottini*, *Diritto costituzionale comparato*, S. 244.

709 *Balboni*, in: Amato/Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, S. 575; *Cerulli Irelli*, *Corso di Diritto Amministrativo*, S. 14.

710 *Balboni*, in: Amato/Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, S. 576; *Cerulli Irelli*, *Corso di Diritto Amministrativo*, S. 267 ff.

aufteilt. Dabei werden die lokalen Autonomien als abgeleitete und autonome Ordnungen gesehen, die zusammengesetzt die einheitliche Republik bilden⁷¹¹. Die Verfassung zählt dann die Regionen, Provinzen und Gemeinden als die politischen Bezugspunkte der Ordnungen und territorialen Gemeinschaften auf, die als autonome Gebietskörperschaften bezeichnet werden⁷¹². Art. 115 der Verfassung sieht vor, dass die Regionen autonome Körperschaften mit eigenen Kompetenzen und Funktionen nach den von der Verfassung festgelegten Prinzipien sind. Art. 128 der Verfassung legt fest, dass die Provinzen und die Gemeinden autonome Körperschaften sind und dass ihre Funktion von den allgemeinen Gesetzen der Republik festgelegt wird.

Regionen, Provinzen und Gemeinden sind demnach (ebenso wie der Staat insgesamt) unter dem Gesichtspunkt einer Hierarchie mit einzelnen Körperschaften (oder institutionellen Subjekten) zu sehen⁷¹³.

Hinsichtlich des Gebietes legt die Verfassung direkt die einzelnen Begrenzungen für jede Region fest (Art. 131 Verfassung, geändert durch das Verfassungsgesetz vom 27. Dezember 1963, Nr. 3, das 20 Regionen festlegt, die in demselben Artikel genannt werden)⁷¹⁴. Für die Gemeinden und Provinzen bestimmen Art. 133 und Art. 117 der Verfassung dagegen lediglich die notwendigen Kompetenznormen und Prozessnormen. Für die Änderung der Kreise, die Einführung von neuen Provinzen im Bereich einer Region und für die Schaffung neuer Gemeinden oder Änderung der Kreise und Bezeichnungen müssen die betroffenen Bevölkerungen angehört werden⁷¹⁵.

In Bezug auf die Eigenschaften der Körperschaften und die Einführung einer Regierung bestimmen Art. 115 und Art. 128 der Verfassung für die Regionen, Provinzen und Gemeinden, dass diese politisch autonome Körperschaften sind, die durch gewählte Räte oder Versammlungen die eigene Gemeinschaft repräsentieren. Diese können auch eine andere politische Richtung verfolgen als das Parlament und die nationale Regierung (begrenzt auf die politisch-verwaltungsrechtliche Richtung der Gemeinden und Provinzen)⁷¹⁶.

711 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 14 f.; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 386.

712 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 267.

713 *Balboni*, in: Amato/Barbera, Manuale di diritto pubblico, S. 577; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 386.

714 *Balboni*, in: Amato/Barbera, Manuale di diritto pubblico, S. 578.

715 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 318 ff.

716 *Balboni*, in: Amato/Barbera, Manuale di diritto pubblico, S. 578.

In der italienischen Verfassung sind die Regionen, Provinzen und Gemeinden als Gebietskörperschaften aufgeführt. Diese bringen die Prinzipien der Dezentralisierung und Autonomie zum Ausdruck, wie es in Art. 5 der Verfassung aufgeführt ist⁷¹⁷. Diese Gebietskörperschaften sind durch die Fähigkeit charakterisiert, in den verfassungsrechtlich und staatsgesetzlich vorgesehenen Grenzen juristische Normen zu erlassen, die für die Regionen auch legislative Natur haben, für die Provinzen und Regionen dagegen nur regelnden Charakter haben⁷¹⁸.

In der italienischen Rechtsordnung kommt den Regionen⁷¹⁹ unter einem juristisch- verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt und auch im Hinblick auf die geographischen Dimensionen die größte Bedeutung zu⁷²⁰. Die Verfassung definiert die Struktur und die Rechte und Pflichten der Gebietskörperschaften⁷²¹. Art. 115 der Verfassung legt fest, dass die Regionen autonome Körperschaften mit eigenen Rechten und verfassungsrechtlich festgelegten Funktionen und Prinzipien sind, während Art. 128 Verfassung sich darauf beschränkt, die Provinzen und Gemeinden als „autonome Körperschaften“ zu bezeichnen, deren Funktionen von allgemeinen Gesetzen der Republik festgelegt werden.

Die italienische Republik ist in 20 Regionen aufgeteilt. Davon sind 5 so genannte Regionen mit besonderem Status (Art. 116 Verfassung) und 15 Regionen mit normalem Status (Art. 131 Verfassung). In der Verfassung sind zwei unterschiedliche Arten von Regionen vorgesehen, da die italienische Republik sich nach dem Krieg in einer Situation sah, in der für gewisse Bevölkerungsgruppen in den Grenzgebieten besondere Regelungen getroffen werden mussten. Dies galt in Bezug auf deren Nationalität, aber auch im Hinblick auf die separatistischen Bewegungen, die in einigen Regionen des

717 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 436.

718 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 318, 345; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 436.

719 Vgl. zu den Regionen: Anzon, I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale, S. 1 ff.; CINSedo, Il Rapporto sulle Regioni, S. 1 ff.; *Gizzi*, Manuale di Diritto regionale, S. 1 ff.; *Masciocchi*, Lineamenti di diritto regionale, S. 1 ff.; *Meale*, Principio di diritto regionale, S. 1 ff.; *Paladin*, Diritto Regionale, S. 1 ff.; *Paoletti*, Leggi-cornice e regioni, S. 1 ff.; *Pizzetti*, in: *Regioni*, 1995, S. 225 ff.; *Rescigno*, Le funzioni costituzionale delle regioni fra previsione e attuazione, S. 1 ff.; *Torchia*, Dallo Stato regionale allo Stato federale: una proposta di riforma, in: *Giorn. Dir. Amm.*, 1995, S. 586 ff., *Verbaro*, Diritto regionale e temi collegati di diritto comunale e provinciale, S. 1 ff.

720 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 436.

721 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 267 f.

Staates damals bestanden⁷²². Neben den 15 Regionen mit normalem Status (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) wurden fünf Regionen mit besonderem Status geschaffen. Diese sind Sizilien (Decreto legislativo 15.5.1946 Nr. 455 ff. verabschiedet mit verfassungsrechtlichem Gesetz 26.2.1948, Nr. 2), Sardinien (Verabschiedetes Statut mit verfassungsrechtlichem Gesetz 26.2.1948, Nr. 3), Friuli Venezia Giulia (Verabschiedetes Statut mit verfassungsrechtlichem Gesetz 31.1.1963, Nr. 1), Trentino Südtirol (Verabschiedetes Statut mit verfassungsrechtlichem Gesetz 26.2.1948, Nr. 5, nachträglich verändert durch das verfassungsrechtliche Gesetz 10.11.1971, Nr. 1), und Valle D'Aosta (Verabschiedetes Statut mit verfassungsrechtlichem Gesetz 26.2.1948, Nr. 4). Art. 116 der italienischen Verfassung sieht vor, dass diesen Regionen eine weitergehende Autonomie zugesprochen wurde als den Regionen mit normalem Status⁷²³. Die Region Trentino Südtirol nimmt in Italien einen Sonderstatus ein. Die Provinzen Trentino und Südtirol sind mit Kompetenzbereichen ausgestattet, die mit denen der Regionen vergleichbar sind. Damit sind diese Provinzen rechtlich wie zwei eigenständige Regionen zu behandeln⁷²⁴.

In Art. 121 der Verfassung sind die Organe der Regionen aufgeführt, der Regionalrat, die Giunta und ihr Präsident. Dabei wird der Regionalrat nach Art. 1 des Gesetzes vom 23. Februar 1995, Nr. 43 von der Bevölkerung der Regionen direkt, persönlich, gleich, frei und geheim gewählt. Der Regionalrat ist das fundamentale Repräsentationsorgan⁷²⁵. Die Giunta ist dagegen das Exekutivorgan der Regionen⁷²⁶. Der Präsident der Giunta, der gleichzeitig Präsident der Region ist, wird vom Regionalrat gemäß Art. 122 gewählt⁷²⁷. Er beruft die Giunta ein und ist ihr Vorsitzender, er repräsentiert die Region und erlässt die regionalen Gesetze und Verordnungen, Art. 121 Abs. 4 der italienischen Verfassung⁷²⁸.

722 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 275; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 438.

723 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 438; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 387.

724 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 277.

725 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 279; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 240.

726 *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 392 f.

727 *Falcon*, Diritto pubblico, S. 243.

728 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 283 f.; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 393.

Die Regionen haben die Gesetzgebungsgewalt nur in den Bereichen, die in Art. 117 der Verfassung aufgeführt sind, und damit in:

- dem Aufbau der Büros und der Körperschaften, die von der Region abhängen;
- den Kreisen der Gemeinden;
- der städtischen und örtlichen Polizei;
- den Messen und Märkten;
- der öffentlichen Wohltätigkeit und Hilfe im Gesundheitsbereich und bei den Krankenhäusern;
- handwerklicher und beruflicher Bildung und Assistenz im Schulwesen;
- Museen und Bibliotheken der örtlichen Körperschaften;
- Städteentwicklung;
- Tourismus und Hotelindustrie;
- Bahnlinien und Autobuslinien von regionalem Interesse;
- Straßenbau, Wasserleitungen und öffentlichen Arbeiten von regionalem Interesse;
- Navigation und Wasserhäfen;
- Mineral- und Thermalwasser;
- Abbau von Bodenschätzen;
- Jagd;
- Fischerei in den regionalen Gewässern;
- Landwirtschaft und Wälder;
- Handwerk;
- anderen Bereichen, sofern sie von den verfassungsrechtlichen Gesetzen festgelegt werden.

Das Gesetz Nr. 142 vom 8. Juni 1990 legt nicht nur die Autonomie der Gemeinden und Provinzen fest, sondern bestimmt, dass die Gemeinden und Provinzen eigene Funktionen innehaben und nach den staatlichen oder regionalen Gesetzen die Funktionen ausüben, die ihnen vom Staat oder von der Region übertragen werden⁷²⁹.

⁷²⁹ Vgl. auch *Traverso*, Diritto pubblico, S. 458; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 423 f.

Dabei stehen den Gemeinden⁷³⁰ alle bevölkerungs- und gebietsbezogenen Verwaltungsfunktionen zu. Sie werden vorwiegend in den Sektoren der Sozialleistungen, der Gebietsordnung und -nutzung und der wirtschaftlichen Entwicklung tätig, es sei denn, diese Bereiche seien anderen Rechtssubjekten durch ein staatliches oder regionales Gesetz innerhalb der möglichen Kompetenzen übertragen worden⁷³¹.

Die Organe der Gemeinden sind der Rat, die Giunta und der Bürgermeister⁷³².

Die Provinzen⁷³³ dagegen nehmen nach Art. 14 der Gesetz Nr. 142 von 1990, modifiziert durch das Gesetz Nr. 265 vom 3. August 1999 die Verwaltungsfunktionen wahr, die interkommunale Zonen betreffen oder das gesamte Gebiet der Provinz in folgenden Sektoren⁷³⁴:

- Verteidigung des Erdbodens, Umweltschutz und Prävention vor Naturgefahren;
- Schutz der Wasser- und Energiequellen;
- Straßennetz und Transporte;
- Schutz der Flora und Fauna, von Parks und Naturreserven;
- Jagd und Fischerei der inneren Gewässer;
- Organisation der Abfallentsorgung;
- Sanitärsystem, etc.

730 Vgl. zu den Gemeinden: *Cavallo*, Contributo allo studio del concetto di frazione comunale nell'ordinamento italiano, S. 1 ff.; *Cavallo Perin*, Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici, S. 1 ff.; *Griffini/Maccapani/Traverso*, Sintesi di diritto comunale, S. 1 ff.; *Luciani*, La gestione dei servizi pubblici mediante società per azioni, in: *Dir. Amm.* 1995, S. 275 ff.; *Marino*, Servizi pubblici e sistema autonomistico, S. 1 ff.; *Luciani*, La gestione dei servizi pubblici mediante società per azioni, in: *Dir. Amm.* 1995, S. 275 ff.

731 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 463, *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 422.

732 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 302; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 248.

733 Vgl. zu den Provinzen: *Cavallo Perin*, Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici, S. 1 ff.; *Corsaci*, in: *Noviss.dig.it.*, Appendice VI.

734 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 476; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 423.

Die drei Organe der Provinz sind der Provinzialrat, Giunta und Präsident der Giunta⁷³⁵.

Die Dezentralisierung der italienischen Verwaltung ist ein bedeutendes Thema in Italien, das sich in der Verstärkung der Autonomie der Regionen niederschlägt⁷³⁶. Das Verfassungsgericht hat festgestellt, dass die Regionen einerseits nie Rechtsakte setzen können, die staatliche Verpflichtungen durchführen oder gegen solche verstoßen. Andererseits können die Regionen nicht vom Staat verlangen, dass er ihre nationalen Pflichten wahrnimmt⁷³⁷. Daraus folgt, dass die ausgeweitete Zuständigkeit für Entscheidungen internationaler Natur vollständig in der Kompetenz des Staates liegt, ohne dass die Regionen diesbezüglich Mitspracherechte hätten, obwohl sie von den Folgen der internationalen Entscheidungen betroffen sind⁷³⁸. Dem ist der Staat jedoch durch die Ausweitung der regionalen Autonomien entgegengetreten, unter anderem bei der Umsetzung von Richtlinien von regionalem Interesse⁷³⁹.

III. Das italienische Verwaltungsrecht

Dem italienischen Verwaltungsrecht kommen drei Grundbedeutungen zu: Es beinhaltet die Koordinierung der politischen Institutionen bei der Ausübung der Regierungsaktivität zu koordinieren; es stellt Regeln auf, mit denen die Erreichung der öffentlichen Ziele von den politischen Institutionen organisiert wird (Verwaltungsaktivität im eigentlichen Sinne) und es schafft Strukturen und Dienstleistungen zum Nutzen der Gemeinschaft⁷⁴⁰.

Dabei werden im Verwaltungsrecht einerseits die Kompetenzen der Regionen gestärkt, andererseits aber die zentralistischen und örtlich bereits existierenden Strukturen beibehalten⁷⁴¹. Durch das Gesetz Nr. 400/1988, das auf Art. 95 der Verfassung gründet, ist die Aktivität der Regierung und die Ord-

735 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 348; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 255.

736 Zur Verstärkung der Autonomie vgl.: *Benvenuti*, L'ordinamento repubblicano, S. 1 ff.; *Orsi Battaglini*, Le autonomie locali nell'ordinamento regionale, S. 1 ff.; *Pubusa*, Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano, S. 1 ff.; *Vandelli*, Le autonomie locali verso la riforma, progetti e documenti, S. 1 ff.; *Volpe*, Autonomie locali e garantismo, S. 1 ff.

737 Urteil Nr. 32 von 1960.

738 *Gabriele/Celotto*, Fonti comunitarie e ordinamento nazionale, S. 189.

739 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 303 ff.

740 *Pastori*, in: Amato/Barbera, Manuale di diritto pubblico, S. 519.

741 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 293.

nung des Vorsitzes des Rates geändert worden. Außerdem ist durch Anwendung des Art. 128 der Verfassung das allgemeine Gesetz über die lokalen Autonomien geändert worden (Art. 1 Gesetz Nr. 142/1990)⁷⁴². Beide Gesetze hatten zum Ziel, die Beziehungen zwischen Staat und Regionen einerseits und zwischen den Regionen und örtlichen Gemeinschaften andererseits zu regeln⁷⁴³.

Auch die Verwaltungskompetenzen sind zwischen Staat und Regionen und Gemeinden aufgeteilt. Das Gesetz vom 15. März 1997, Nr. 59 bestimmt, dass Regionen und Gemeinden unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips alle regionaltypischen Funktionen und Aufgaben der Verwaltung zugewiesen werden.

Dagegen sind die Funktionen und Aufgaben des Staates auf einzelne Gebiete beschränkt, unter anderem:

- auswärtige Angelegenheiten und Handel mit dem Ausland;
- Verteidigung, Streitkräfte, Waffen und Munition;
- Zoll;
- Verwaltung der Gerichte;
- öffentliche Sicherheit und Ordnung;
- Staatsbürgerschaft;
- Überwachung der Arbeit und der Kooperation;
- und die Aufgaben der Regulierung und Kontrolle, die schon durch staatliche Gesetze den jeweiligen Behörden übertragen worden sind⁷⁴⁴.

1. Struktur der Verwaltungsorgane

Die staatliche Verwaltung wird in die direkte zentrale Staatsverwaltung und die örtliche staatliche Verwaltung eingeteilt. Die direkte zentrale Staatsverwaltung wird von den zentralen Verwaltungsorganen durchgeführt, die ihren Sitz in der Hauptstadt der Republik haben und die sich durch ihre Aufgabenbereiche unterscheiden⁷⁴⁵. Sie wird von den Organen geleitet, aus denen sich die Regierung zusammensetzt. Die Regierung stellt ein Organ dar, das

⁷⁴² *Pastori*, in: Amato/Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, S. 537.

⁷⁴³ *Pastori*, in: Amato/Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, S. 537.

⁷⁴⁴ *Traverso*, *Diritto pubblico*, S. 333 f.

⁷⁴⁵ *Cerulli Irelli*, *Corso di Diritto Amministrativo*, S. 193.

für die Umsetzung der politischen Richtung in Akte der höheren Verwaltung und in übergeordnete Entscheidungen zuständig ist⁷⁴⁶.

Die Minister sind „Spitzenverwaltungsorgane“⁷⁴⁷. In Italien gibt es folgende Ministerien: Das Außenministerium, Innenministerium, Justizministerium, Verteidigungsministerium, Wirtschafts- und Finanzministerium, Ministerium für Produktionsaktivitäten, Ministerium der Kommunikation, Ministerium für die Umwelt und den Schutz des Territoriums, Ministerium für Bildung, Universitäten und Forschung, Ministerium der Infrastruktur und der Transporte, Ministerium für Arbeit und soziale Politiken, Gesundheitsministerium, Ministerium für Landwirtschafts- und Forstpolitik, Ministerium für Güter und kulturelle Aktivitäten⁷⁴⁸.

Die örtliche staatliche Verwaltung setzt sich dagegen aus zahlreichen peripheren Staatsorganen mit territorial begrenzten Kompetenzen zusammen, die hierarchisch generell der zentralen Verwaltung untergeordnet ist⁷⁴⁹. Bei jeder dieser dezentralisierten Verwaltungen gibt es ein Organ mit allgemeiner Kompetenz:

- den Regierungskommissar (commissario di governo), auf regionaler Ebene;
- den Präfekten (Prefetto) auf provinzieller Ebene;
- den Bürgermeister (Sindaco) auf der Ebene der Gemeinden.

Nach Art. 124 und Art. 127 der Verfassung steht der Regierungskommissar den Verwaltungsfunktionen des Staates vor. Er koordiniert sie mit denen, die von den Regionen ausgeübt werden⁷⁵⁰.

Der Präfekt ist das wichtigste Organ, das die Regierung auf der Ebene der Provinzen repräsentiert. Er ist direkt abhängig von dem Verteidigungsminister⁷⁵¹.

Der Bürgermeister als Regierungsbeamter repräsentiert die Regierung auf kommunaler Ebene und ist hierarchisch dem Präfekten unterstellt⁷⁵².

746 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 341.

747 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 194.

748 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 202 ff.; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 344 ff.

749 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 357.

750 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 215; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 357.

751 *Cassese*, Il sistema amministrativo italiano, S. 112 ff.

752 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 359.

2. Prinzipien des Verwaltungsrechts

Die wichtigsten Verwaltungsprinzipien⁷⁵³ in Italien sind das Prinzip der Unparteilichkeit, des guten Verlaufs des Verwaltungshandelns, des so genannten *buon andamento*, wie sie in Art. 97 Abs. 1 der Verfassung festgelegt sind, und das Legalitätsprinzip⁷⁵⁴.

Das Prinzip der Unparteilichkeit als Verfassungsprinzip legt fest, dass die öffentliche Verwaltung bei ihren Entscheidungen nicht voreingenommen sein darf und keine Partei ungerechtfertigt begünstigen darf, sondern vielmehr alle betroffenen Interessen bewerten und die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigen muss⁷⁵⁵.

Das Prinzip des „*buon andamento*“ besagt, dass das Verwaltungshandeln neben der Effektivität auch durch Flexibilität gekennzeichnet sein muss, dass dementsprechend die Interessen der Allgemeinheit auf dem bestmöglichen Wege durchgesetzt werden müssen⁷⁵⁶.

Das Legalitätsprinzip bedeutet, dass das Handeln der öffentlichen Verwaltung auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss⁷⁵⁷.

Außerdem zeichnet sich die italienische Verwaltung durch die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses durch Ermessensausübung aus⁷⁵⁸. Die Verwaltungsaktivität muss dabei immer das öffentliche Interesse beachten, selbst wenn ihr ein weitreichendes Ermessen zusteht; sie muss aber auch die

753 Diese Prinzipien gelten für OLAF im Rahmen der Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Italien.

754 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 389 ff.; *Fontana*, Schemi e schede di Diritto Amministrativo, S. 82 f.

755 *Allegretti*, L'imparzialità amministrativa, S. 1 ff.; *Barile*, Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione, in: *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, IV, S. 28; *Marzuoli*, Principio di legalità e attività di diritto privato nella pubblica amministrazione, S. 24; *Mortati*, Istituzioni di Diritto Pubblico, Parte I, S. 373; *Sorace/Orsi Battaglini/Ruffilli*, Diritto pubblico, S. 251.

756 *Andreani*, Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, S.10; *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 390 f.; *Giannini*, Istituzioni di diritto amministrativo, S. 263; *Nigro*, in: *Amato/Barbera*, Manuale di Diritto Pubblico, S. 722 ff.; *Sandulli*, Manuale di Diritto Amministrativo, S. 516.

757 *Carlassare*, Amministrazione e potere politico, S. 132 ff.; *Marzuoli*, Principio di legalità e attività di diritto privato nella pubblica amministrazione, S. 19 ff.; *Nigro*, in: *Amato/Barbera*, Manuale di Diritto Pubblico, S. 721; *Ottaviano*, Poteri dell'amministrazione e principi costituzionali, in: *Riv. Trim. dir. Pubblico* 1964, S. 926.

758 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 397 ff.; *Fontana*, Schemi e schede di Diritto Amministrativo, S. 83; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 361.

subjektiven Rechte der Privatpersonen berücksichtigen, die von der Rechtsordnung geschützt werden⁷⁵⁹.

IV. Die Rechtsquellen

Rechtsquellen sind im italienischen Recht die Akte oder Ergebnisse der Rechtsetzung, die in ihrer Gesamtheit die staatliche juristische Ordnung begründen⁷⁶⁰. In Art. 70 der Verfassung wird festgelegt, dass die Gesetzgebung kollektiv von den beiden Kammern des Parlaments ausgeübt wird. Im Bereich der Rechtsquellen ist zwischen den primären Rechtsquellen, den so genannten einheitlichen Texten, die nur teilweise Rechtsquellen darstellen, und den sekundären Rechtsquellen zu unterscheiden.

1. Primäre Rechtsquellen

Das italienische Recht unterscheidet zwischen primären und sekundären Rechtsquellen. Die Verfassung ist die oberste Rechtsquelle⁷⁶¹. Rechtsquellen, die nur der Verfassung unterstehen, werden als primäre Rechtsquellen bezeichnet⁷⁶². Diese sind:

- die ordentlichen Gesetze des Parlaments (*leggi ordinarie del parlamento*): Sie ergehen aufgrund von Art. 70 Verfassung und begründen die demokratisch bedeutendste Rechtsquelle. Dies liegt an der Häufigkeit ihrer Anwendung⁷⁶³. Bei den ordentlichen Gesetzen handelt es sich um Rechtsakte, die aus dem übereinstimmenden Willen beider Kammern resultieren⁷⁶⁴.
- die Gesetzesdekrete der Regierung (*decreti-legge del Governo*): Diese sind Akte der Exekutive, die einen „provisorischen“ Wert haben. Die Gesetzesdekrete haben wegen ihrer außergewöhnlichen Dringlichkeit und

759 *Landi/Potenza*, Manuale di Diritto Amministrativo, S. 258; *A.M. Sandulli*, Manuale di Diritto Amministrativo, S. 571 ff.; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 363.

760 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 35; *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 22; *Sorrentino*, in: *Amato/Barbera*, Manuale di Diritto Pubblico, S. 125.

761 *Sorrentino*, in: *Amato/Barbera*, Manuale di Diritto Pubblico, S. 125.

762 *Crisafulli*, in: *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, S. 775 f.; *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 26.

763 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 35 f.; *Sorrentino*, in: *Amato/Barbera*, Manuale di Diritto Pubblico, S. 131.

764 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 36; *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 26; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 170; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 295.

Notwendigkeit sechzig Tage lang die Reichweite eines Gesetzes. Die gesetzliche Wirkung bleibt erhalten, sofern das Parlament die Dekrete innerhalb von sechzig Tagen in ein Gesetz umwandelt⁷⁶⁵. Diese Gesetzesdekrete werden von der italienischen Verfassung in Art. 77 ausdrücklich vorgesehen, allerdings auch mit Beschränkungen versehen⁷⁶⁶.

- die Statute der ordentlichen Regionen (statuti delle Regioni ordinarie): Sie werden in der Form der ordentlichen Gesetze des Staates verabschiedet⁷⁶⁷. Das Statut regelt nach Art. 123 der Verfassung die innere Organisation der Region und die Ausübung des Initiativrechts über „Volksabstimmungen“, über Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen der Region und über die Veröffentlichung der regionalen Gesetze und Verordnungen⁷⁶⁸.
- die gesetzlichen Dekrete der Anwendung der Statute der Regionen mit besonderer Autonomie (decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale): Dabei handelt es sich um Dekrete der Regierung, die von den Verfassungsgesetzen (leggi costituzionali) des Staates abgeleitet werden, mit denen die Statute der besonderen Regionen verabschiedet werden. Aus diesem Grund handelt es sich hier um primäre Quellen ersten Grades⁷⁶⁹;
- die regionalen Gesetze (leggi regionali): Dies sind die Gesetze, die von den Regionen unter Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz aus Art. 117 der Verfassung verabschiedet werden⁷⁷⁰;
- die Gesetze der Provinzen von Trento und Bozen (leggi delle Province di Trento e Bolzano): Auch diese sind ordentliche Gesetze, die von den oben aufgeführten Provinzen verabschiedet werden, in Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz, die ihnen durch das Verfassungsgesetz zur Anwendung des Statuts der Region Trentino Alto Adige übertragen wurde⁷⁷¹; innerhalb der Region Trentino-Südtirol haben die autonomen Provinzen

765 *Falcon*, Diritto pubblico, S. 187; *Sorrentino*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 131.

766 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 36; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 187; *Sorrentino*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 142 f.

767 *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 26; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 394.

768 *Falcon*, Diritto pubblico, S. 203; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 394.

769 *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 26.

770 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 36 f.; *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 26.

771 *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 304.

von Bozen und Trento Aufgaben und Rechte, die vor allem im Gesetzgebungsbereich mit denen einer Region vergleichbar sind⁷⁷².

- die regionalen Gesetze, die vom Staat auf die Regionen übertragen worden sind (leggi regionali delegate dallo Stato): Hierbei handelt es sich um Gesetze, die von den Regionen außerhalb der Bereiche verabschiedet werden, die in Art. 117 der Verfassung aufgeführt sind. Sie ergehen aufgrund einer Kompetenzzuweisung der zuständigen Staatsorgane. Diese Gesetze werden von einer gewählten Versammlung verabschiedet und von dem Präsidenten der regionalen Giunta verkündet⁷⁷³. Dabei handelt es sich um primäre Quellen zweiten Grades, da ihre Wirksamkeit aus einer primären Rechtsquelle ersten Grades (ordentliche Gesetze der Übertragung – delega – des Staates) resultiert und nicht direkt aus der Verfassung⁷⁷⁴;
- die gesetzlichen Dekrete der Regierung (decreti legislativi del Governo): Dies sind Akte der Gesetzgebung, die von der Regierung nach Art. 76 und Art. 77 der Verfassung aufgrund von übertragenden Gesetzen des Parlaments erlassen werden (in der Form eines Dekrets, das bei „Legislativakten“ die typische Handlungsform der Exekutive ist). Da ihre Wirksamkeit von einer primären Rechtsquelle ersten Grades herrührt, werden sie als primäre Rechtsquelle zweiten Grades bezeichnet⁷⁷⁵. Grundsätzlich liegt die Gesetzgebung bei den Kammern des Parlaments, nicht bei der Regierung⁷⁷⁶. Für das Parlament besteht jedoch die Möglichkeit, die Zuständigkeit zur Regelung von Rechtsgebieten teilweise auf die Regierung zu übertragen, die dann auch die vorhergehende Gesetzgebung abschaffen oder modifizieren kann⁷⁷⁷. Diese Akte der Regierung werden wie Gesetze behandelt, sind aber keine formalen Gesetze⁷⁷⁸. Dabei wird der Regierung eine Vollmacht erteilt, so dass der Ministerialrat (Consiglio dei Ministri)

772 Falcon, Diritto pubblico, S. 200.

773 Falcon, Diritto pubblico, S. 199.

774 Delpino/del Giudice/Caringella, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 26 f.

775 Delpino/del Giudice/Caringella, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 27; Vignocchi/Ghetti, Corso di Diritto Pubblico, S. 301.

776 Falcon, Diritto pubblico, S. 183, S. 301; Sorrentino, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 144 f.

777 Falcon, Diritto pubblico, S. 183; Vignocchi/Ghetti, Corso di Diritto Pubblico, S. 301.

778 Cerulli Irelli, Corso di Diritto Amministrativo, S. 36.

die Rechtsakte entwerfen kann⁷⁷⁹. Der Rechtsakt wird dann mit Dekret vom Präsidenten der Republik (D.P.R.) verabschiedet⁷⁸⁰.

2. Die einheitlichen Texte (testi unici)

Die einheitlichen Texte (testi unici) stellen keine besonderen Rechtsquellen dar. Es handelt sich dabei um normative Texte, welche die bereits auf einem bestimmten Rechtsgebiet existierenden Rechtsnormen, die zeitlich versetzt ergangen sind, sammeln und ordnen⁷⁸¹. Im Bereich der einheitlichen Texte gibt es zwei Kategorien, die anerkennenden einheitlichen Texte und solche einheitlichen Texte, die Rechtsquellen darstellen.

a. Anerkennende einheitliche Texte (testi unici ricognitivi)

Anerkennende einheitliche Texte dienen dem Sammeln der wirksamen Bestimmungen auf einem bestimmten Gebiet, ohne einen erneuernden Charakter oder Bindungswirkung zu haben⁷⁸². Diese rühren von einem Organ her, das keine Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich hat, und auch keine übertragene Kompetenz besitzt⁷⁸³. Sie sind nützlich, um einen Überblick über die auf einem bestimmten Rechtsgebiet ergangenen Bestimmungen zu verschaffen.

b. Einheitliche Texte als Quellen (testi unici fonte)

Solche einheitlichen Texte als Quellen sind Akte, welche die gleiche Bindungswirkung haben wie die Akte, aus denen die Vereinheitlichungs- und Koordinierungsnormen entstehen; das Organ, von dem sie erlassen werden, muss jedoch eine Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet haben⁷⁸⁴.

3. Die sekundären Rechtsquellen im Allgemeinen

Die Kategorie der sekundären Rechtsquellen umfasst alle Akte im Rahmen der normativen Kompetenzen der staatlichen öffentlichen Verwaltung (Regierung, Minister, Präfekte, etc.) oder von anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts (Gemeinden, Regionen, Provinzen und anderen Körper-

779 *Falcon*, Diritto pubblico, S. 185; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 301.

780 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 36; *Sorrentino*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 145.

781 *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 27; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 186.

782 Compendio di Diritto pubblico, S. 71.

783 Compendio di Diritto pubblico, S. 71; *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 27.

784 *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 27.

schaften)⁷⁸⁵. Es handelt sich um formelle Rechtsakte der Verwaltung, auch wenn sie grundsätzlich gesetzliche Wertungen enthalten⁷⁸⁶.

Die sekundären Quellen unterteilen sich in Verordnungen, Ordnungen und Statute der kleineren Körperschaften (*regolamenti, ordinanze e statuti degli enti minori*). Da es sich um Rechtsakte der Verwaltung handelt, sind sie im Rang unter den Gesetzen und den Rechtsakten desselben Grades⁷⁸⁷.

Daraus folgt, dass sie keine Verfassungsnormen abschaffen können oder von ihnen abweichen können⁷⁸⁸. Ferner können sie keine ordentlichen Gesetze abschaffen oder von ihnen abweichen. Dementsprechend können sie nicht mit Gesetzen gleichgesetzt werden⁷⁸⁹. Sie haben jedoch eine gesetzliche Bindungswirkung, die sie als verbindliche Rechtsquelle qualifiziert⁷⁹⁰.

V. Rechtsschutz im Verwaltungsrecht

Gegen unrechtmäßiges Verwaltungshandeln, das ein subjektives Recht oder ein legitimes Interesse einer Person ohne Rechtfertigung verletzt, kann diese in Italien verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz verlangen⁷⁹¹.

1. Außergerichtlicher Rechtsschutz

Der von der Verwaltungsmaßnahme Betroffene kann innerhalb von dreißig Tagen nach Erlass der Maßnahme schriftlich bei der Verwaltung Widerspruch einlegen⁷⁹². Der Widerspruch ist im D.P.R. 24. November 1971, Nr. 1199, geregelt. Der Widerspruch wird nur zugelassen, sofern ein gegenwärtiges und persönliches Interesse des Widerspruchsführers besteht. Zudem wird immer das Recht der Drittbetroffenen garantiert. Das heißt, dass die Widersprüche den Gegeninteressenten mitgeteilt werden müssen, die bei derselben Verwaltungsbehörde Dokumente oder Gegenargumente vorbrin-

785 *Compendio di Diritto pubblico*, S. 71.

786 *Cerulli Irelli*, *Corso di Diritto Amministrativo*, S. 41; *Falcon*, *Diritto pubblico*, S. 193.

787 *Cerulli Irelli*, *Corso di Diritto Amministrativo*, S. 41; *Fontana*, *Schemi e schede di Diritto Amministrativo*, S. 12.

788 *Delpino/del Giudice/Caringella*, *Compendio di Diritto Amministrativo*, S. 27; *Sorrentino*, in: *Amato/Barbera*, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 174.

789 *Sorrentino*, in: *Amato/Barbera*, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 174.

790 *Cerulli Irelli*, *Corso di Diritto Amministrativo*, S. 41 f.; *Sorrentino*, in: *Amato/Barbera*, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 174.

791 *Bartole*, in: *Amato/Barbera*, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 629; *Traverso*, *Diritto pubblico*, S. 393.

792 *Mazzarolli*, *Diritto Amministrativo*, Parte II, S. 2125.

gen können und die gegebenenfalls verlangen können, dass der Streit gerichtlich und nicht bei der Behörde entschieden wird. Darüber hinaus hat der Widerspruch keinen Suspensiveffekt gegenüber dem ursprünglichen Verwaltungsakt.

Widersprüche begründen eine juristische Handlungspflicht für die Verwaltung⁷⁹³. Grundsätzlich muss der Widerspruch bei der nächsthöheren Behörde eingelegt werden, die in der Hierarchie jeweils über der Erlassbehörde steht⁷⁹⁴.

2. Gerichtlicher Rechtsschutz

Die Verfassung sieht in Art. 24 und Art. 113 vor, dass gegen die Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung immer der richterliche Rechtsschutz zugelassen ist. Die Rechte und die legitimen Interessen des Einzelnen sind vor einem Rechtsprechungsorgan durchzusetzen, das dem ordentlichen oder verwaltungsrechtlichen Rechtsweg zuzuordnen ist.

Der Rechtsschutz kann nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus kann er nicht auf besondere Rechtsmittel mit stärkeren Anforderungen oder auf einzelne Kategorien von Maßnahmen beschränkt werden.

Die Rechtsprechungsorgane können Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung nur in der Form annullieren, die gesetzlich vorgesehen ist⁷⁹⁵. Gegen die Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung kann vor den Organen der ordentlichen Gerichte oder der Verwaltungsgerichte geklagt werden⁷⁹⁶.

a. Ordentliche Richter

Ordentliche Richter sind für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten zuständig, bei denen so genannte subjektive Rechte verletzt sind. Das subjektive Recht wird durch die Begünstigung begründet, die ein Subjekt von der Rechtsordnung unmittelbar und direkt durch die Gewährung von Gütern und

793 *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 432 ff.; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 394 f.

794 *Falcon*, Diritto pubblico, S. 294; *Mazzarolli*, Diritto Amministrativo, Parte II, S. 2143 ff.

795 *Traverso*, Diritto pubblico, S. 395; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 788.

796 *Nigro*, Giustizia Amministrativa, S. 115 ff.; *Romano*, Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale, in: *Foro it.* 1980 V, S. 258.

die Zuweisung von Rechten erlangt. Dem Betreffenden stehen derartige subjektive Rechte in der Form von Ansprüchen zu⁷⁹⁷.

Art. 2 des Gesetzes 20. März 1865, Nr. 2248 sieht vor, dass der ordentlichen Rechtsprechung Klagen wegen Rechtsstreitigkeiten auf sämtlichen Rechtsgebieten zugewiesen sind, sofern ein privates Recht einschlägig ist, auch wenn die öffentliche Verwaltung betroffen ist und Maßnahmen von der Verwaltungsbehörde erlassen worden sind.

b. Verwaltungsrichter

Die Verwaltungsrechtsprechung (TAR – Tribunale Amministrativo Regionale – in erster Instanz und Consiglio di Stato in der Berufung) ist für Rechtsstreitigkeiten zuständig, bei denen so genannte legitime Interessen betroffen sind. Das legitime Interesse wird begründet durch eine Begünstigung, die einem Subjekt mittelbar durch die Rechtsordnung in Gestalt von verwaltungsbindenden Normen gewährt wird. Diese Begünstigung muss auf einer Verwaltungskompetenz gründen und dem Einzelnen die Wahrnehmung seiner Interessen in Bezug auf ein geschütztes Rechtsgut ermöglichen⁷⁹⁸. Grundsätzlich ist bei einem Verwaltungshandeln ein derartiges legitimes Interesse betroffen, seltener ein subjektives⁷⁹⁹.

Nach Art. 2 Gesetz 6. Dezember 1971, Nr. 1034 gilt, dass das TAR (Tribunale amministrativo regionale) über die Legitimität der Widersprüche urteilt, die schon von der giunta provinciale der Verwaltung als Rechtsprechung entschieden sind. Diese Rechtsprechung bezieht sich vorwiegend auf Maßnahmen der örtlichen Körperschaften und Widersprüche wegen Unzuständigkeit, wegen Kompetenzüberschreitungen oder wegen rechtswidriger Verwaltungsmaßnahmen.

Die ordentliche und verwaltungsrechtliche Rechtsprechung nehmen unterschiedliche, untereinander komplementäre Funktionen wahr⁸⁰⁰.

So kann der ordentliche Richter die Unrechtmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme in Bezug auf die Verletzung der Rechte eines Privaten feststellen, er kann sie aber nicht modifizieren, annullieren oder zurücknehmen⁸⁰¹.

797 *Fontana*, Schemi e schede di Diritto Amministrativo, S. 23; *Mazzarolli*, Diritto Amministrativo, Parte II, S. 2184; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 363 f.

798 *Fontana*, Schemi e schede di Diritto Amministrativo, S. 24 f.; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 364; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 782 f.

799 *Falcon*, Diritto pubblico, S. 306; *Mazzarolli*, Diritto Amministrativo, Parte II, S. 1874.

800 *Delpino/del Giudice/Caringella*, S. 425; *Traverso*, Diritto pubblico, S. 398.

801 *Nigro*, Giustizia Amministrativa, S. 223 ff.

Er kann dagegen die öffentliche Verwaltung zum Ersatz des verursachten Schadens verurteilen⁸⁰².

c. Instanzenzug

Die Magistratura ist die Gesamtheit der Richter, welche die Rechtsprechungsfunktion ausüben⁸⁰³. Diese setzt sich gemäß Art. 102 f. Verfassung zusammen aus den ordentlichen Richtern und besonderen Magistraten, nämlich dem Staatsrat, den Verwaltungsrichtern, dem Rechnungshof und den Militärtribunalen.

aa. ordentlicher Richter

Der ordentlichen Magistratur ist die Rechtsprechung in allen Bereichen zugewiesen, es sei denn, dass die Rechtsgebiete ausdrücklich in den Zuständigkeitsbereich anderer Gerichte fallen⁸⁰⁴. Die ordentlichen Magistraten sind Richter, die sich untereinander nur durch die Verschiedenheit der instanziiellen Zuständigkeit unterscheiden, Art. 107 Abs. 3 Verfassung. Dabei wird zwischen den Richtern der Tribunale, der Berufung (Corte d'appello) und des Gerichtshofes (Corte di Cassazione) unterschieden⁸⁰⁵.

Die sachliche Zuständigkeit der ordentlichen Rechtsprechung wird unterteilt in die Zivilrechtsprechung und in die Strafrechtsprechung⁸⁰⁶. Die zivilrechtliche Rechtsprechung behandelt im Allgemeinen die Streitigkeiten, die subjektive Rechte betreffen und demnach vor allem die Beziehungen, die vom Privatrecht geregelt werden⁸⁰⁷. Das Gesetz 24. November 1981, Nr. 689, hat außerdem den Zivilrichtern den Bereich der Verwaltungssanktionen zugewiesen. Davon umfasst sind solche Verwaltungssanktionen, die durch die Festsetzung einer Geldbuße gewisse Verhaltensweisen verhindern sollen.

802 *Delpino/del Giudice/Caringella*, S. 454.

803 *Bartole*, in: Amato/Barbera, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 629; *De Vergottini*, *Diritto costituzionale comparato*, S. 310; *Falcon*, *Diritto pubblico*, S. 297; *Vignocchi/Ghetti*, *Corso di Diritto Pubblico*, S. 328.

804 *Falcon*, *Diritto pubblico*, S. 298.

805 *Bartole*, in: Amato/Barbera, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 629.

806 *Bartole*, in: Amato/Barbera, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 644; *Compendio di Diritto pubblico*, S. 278.

807 *Bartole*, in: Amato/Barbera, *Manuale di Diritto Pubblico*, S. 629; *Delpino/del Giudice/Caringella*, *Compendio di Diritto Amministrativo*, S. 425; *Falcon*, *Diritto pubblico*, S. 299.

bb. Verwaltungsrichter

Die Magistratur der Verwaltungsrichter setzt sich zusammen aus den regionalen Verwaltungstribunalen (Tribunali amministrativi regionali, Gesetz vom 6. Dezember 1971, Nr. 1034), die als T.A.R. bezeichnet werden, und dem Staatsrat (Consiglio di Stato), der in der Berufung zuständig ist⁸⁰⁸. Diese Rechtsprechungsorgane werden übergreifend als Verwaltungsrichter bezeichnet⁸⁰⁹. Verwaltungsrichter sind für die Entscheidungen im Bereich der Streitigkeiten zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Rechtssubjekten, die von einer Verwaltungsmaßnahme betroffen sind, zuständig⁸¹⁰.

Gegen die Urteile des Staatsrats (Consiglio di Stato) ist ein Rechtsbehelfsverfahren vor der „Corte di Cassazione“ möglich. Dabei werden lediglich Fehler der Rechtsprechung überprüft, Art. 34, Satz 1, Gesetz Nr. 1034 von 1971. Die „Corte di Cassazione“ prüft demnach nicht das Urteil selbst, sondern die Fehler, die in der Zulässigkeit begründet sind, zum Beispiel Formfehler, Verfahrensfehler, fehlende Zuständigkeit des Gerichts⁸¹¹. Die „Corte di Cassazione“ annulliert gegebenenfalls das Urteil und weist den Streit dem zuständigen T.A.R. zu, Art. 34, 1, Gesetz Nr. 1034 von 1971.

808 Compendio di Diritto Pubblico, S. 287; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 305; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 780 ff.

809 Compendio di Diritto Pubblico, S. 287; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 305.

810 *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 781.

811 *Bartole*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 644 f.; *Falcon*, Diritto pubblico, S. 311.

B. Gemeinschaftsrechtliche Betrugsbekämpfung innerhalb des italienischen Verwaltungsrechts

Für die Betrugsbekämpfung in Italien sind verschiedene Verwaltungsbehörden zuständig, je nachdem, ob der Zollbereich, Agrarbereich oder die Strukturfonds betroffen sind. Diese Behörden sind im Finanzministerium, Agrarministerium und beim Arbeitsministerium angesiedelt.

Zunächst waren diese Behörden nebeneinander für den Schutz der finanziellen Interessen zuständig, sowohl im Hinblick auf die nationalen als auch hinsichtlich der gemeinschaftlichen Finanzen. Problematisch war die Koordinierung und Durchführung der Kontrollen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor allem im Hinblick auf den unterschiedlichen Regelungsgehalt der Normen.

Mit Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 sind in Italien grundlegende Neuerungen eingeführt worden, um die Betrugsbekämpfung im Gemeinschaftsbereich zu vereinheitlichen. Danach liegen die Kompetenzen für die Betrugsbekämpfung grundsätzlich bei der Guardia di Finanza, die sich zu diesen Zwecken ihrer Befugnisse im Bereich der Kontrollen der Mehrwertsteuer und Einkommenssteuer bedient. Die zuvor zuständigen Behörden verlieren ihre Kompetenz nicht, müssen jedoch die Vorrangstellung der Guardia di Finanza berücksichtigen. Dies resultiert aus der Notwendigkeit, einen für den gesamten Bereich des Gemeinschaftsrechts einheitlichen Tatbestand zu schaffen. Die zuvor geltenden Regelungen bleiben daneben bestehen, da die sektorbezogenen Behörden weitergehende Kenntnisse in ihrem jeweiligen Bereich haben.

I. Nationale Entwicklungen zur Bekämpfung von gemeinschaftlichen Betrügereien

Das Gemeinschaftsrecht sieht keine strengen Anforderungen in Bezug auf die konkreten Organisationsstrukturen vor, welche sich die Mitgliedstaaten zum Schutz der Gemeinschaftsfinanzen geben müssen. Sie sind auf die Ausführungen des EU-Vertrags oder auf die Vorschriften der Verordnung Nr. 2988/95⁸¹² und des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften begrenzt⁸¹³, die allgemeine Ziele festsetzen. Die Mitgliedstaaten können mithin wählen, welches nationale Organi-

812 ABIEG 1995 Nr. L 312, S.1 ff.

813 ABIEG 1995 Nr. C 316, S. 49 ff.

sationsmodell sie zur gemeinschaftsrechtlichen Betrugsbekämpfung bestimmen. Zwischen den bürokratischen, verwaltungs- und polizeirechtlichen Strukturen der nationalen Rechtsordnungen bestehen große Unterschiede, die aus geschichtlichen, sozialen und traditionellen Faktoren resultieren⁸¹⁴.

Im Falle Italiens sind die vorhandenen Strukturen besonders häufig verändert worden. Denn die Bezeichnungen und Zuständigkeitsbereiche von zahlreichen Behörden sind durch politische und juristische Umstände bedingt, etwa durch die Nachfolge von politischen Parteien und Personen in den politischen Spitzenpositionen. Inzu kommen organisatorische Neuregelungen, wie sie die Anpassung jeder Bürokratie an neue Gesetze und an den internationalen Kontext erfordert⁸¹⁵. Die Politik Italiens ist starken Wandlungen durch häufig wechselnde Regierungen unterworfen, so dass sich die Rechtslage in diesem Mitgliedstaat wiederholt ändert bzw. geändert hat.

Bei dem Schutz der nationalen finanziellen Interessen kommt der Guardia di Finanza eine Schlüsselposition zu. Die Guardia di Finanza ist eine dem Finanzministerium unterstehende Polizei, die sich vorwiegend mit finanz- oder steuerrechtlichen Betrugereien befasst. Diese besondere Polizei präventiv und repressiv wird zum Schutz der Staatsfinanzen tätig.

Auf gesetzgeberischer Ebene wurde bereits 1996 im Hinblick auf einen globalen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft die Einrichtung einer besonderen Einheit für die Repression der gemeinschaftlichen Betrugereien bei der Guardia di Finanza (Nucleo Speciale per la Repressione delle Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza) durch Art. 55 des Gesetzes Nr. 52 vom 06.02.1996 geschaffen. Dieser enthielt Bestimmungen für die Erfüllung der Pflichten, die aus der Zugehörigkeit Italiens zu den Europäischen Gemeinschaften herrühren⁸¹⁶.

Diese Norm legte allerdings neben der Einrichtung der Betrugsbekämpfungseinheit keine besonderen Kompetenzen für die Durchführung der übertragenen Aufgaben fest⁸¹⁷. Dadurch konnte diese Einheit der Guardia di Finanza nur handeln, indem sie von heterogenen Normen Gebrauch machte, die zu anderen Zwecken gedacht und bereits vorhanden waren, obwohl sie als Polizei der gemeinschaftlichen Finanzen eingerichtet worden war⁸¹⁸. Die neue Einheit befand sich dementsprechend in einer juristischen Position, die

814 Carrarini/Massino/Sasso, S. 53 f.

815 Carrarini/Massino/Sasso, S. 54.

816 G.U. Nr. 34 vom 10. Februar 1996 – S.O. Nr. 24.

817 Carrarini/Massino/Sasso, S. 55.

818 Carrarini/Massino/Sasso, S. 55.

außer der offiziellen Bezeichnung inhaltlich und organisatorisch identisch war wie zuvor.

Ferner hat der Ministerialrat (Consiglio dei Ministri) am 25. Februar 1999 ein Dekret verabschiedet, nach welchem einem speziellen Kommando der Carabinieri, das in das Landwirtschaftsministerium eingegliedert ist, zum Schutz der gemeinschaftlichen und ernährungs- und landwirtschaftlichen Normen (Comando Carabinieri Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari – CCTNCA) spezielle Kontroll- und Überprüfungsrechte zuerkannt worden sind. Darunter fällt etwa der Zugang bei Firmen, sofern dies zur Erledigung der Kontroll- und Überprüfungsaufgaben erforderlich ist, die dem Ministero delle Politiche Agricole e Forestali nach den geltenden Normen unterliegen. Insbesondere kann das CCTNCA nach diesen Normen außerordentliche Kontrollen zur Prävention und Repression bei den Vergehen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts im Agrarbereich durchführen.

Der italienische Staat hatte so zwei Polizeistrukturen geschaffen, die von verschiedenen Ministerien abhingen und die nicht untereinander verbunden waren: Die erste, die durch ein Gesetz geschaffen wurde, war zuständig für alle Bereiche von gemeinschaftsrechtlichem Interesse, ihr fehlten jedoch die notwendigen Kompetenzen; die zweite dagegen, die mit einer normativen Quelle von weniger Gewicht eingerichtet wurde, hatte spezielle Kontrollkompetenzen, war aber beschränkt auf den Bereich des Agrarrechts⁸¹⁹.

Wiederholt traten Probleme auf, die aus dem Nichtvorhandensein von adäquaten Normen der Harmonisierung und Koordinierung zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht und den fehlenden Untersuchungskompetenzen mit verwaltungsrechtlichem Charakter, die allgemein und sektorübergreifend sind, resultierten⁸²⁰. Ein umfangreicher Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft konnte aber nur durch eine allgemeine Zuweisung dieses Gebiets an eine einzige Behörde mit umfassenden Kompetenzen erreicht werden. Zu diesem Zweck wurde Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/1999 geschaffen.

II. Neuerungen durch Art. 30 des Gesetzes Nr. 526 vom 21. Dezember 1999

Art. 30 des Gesetzes vom 21.12.1999, Nr. 526 hat die Kontrollbefugnisse der Guardia di Finanza im Bereich der Mehrwertsteuer und Einkommenssteuer auf das Gebiet der gemeinschaftsrechtlich relevanten Betrügereien

819 Carrarini/Massino/Sasso, S. 58.

820 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 26.

ausgeweitet. Damit ist das in Art. 280 EG festgelegte Assimilierungsprinzip auf die Untersuchungsphase ausgeweitet worden, so dass die Guardia di Finanza für die Bekämpfung der gemeinschaftlichen Betrügereien dieselben Befugnisse nutzen kann wie für den Schutz der entsprechenden nationalen Finanzinteressen. Die praktische Relevanz dieser Norm liegt bei den Unregelmäßigkeiten verwaltungsrechtlicher Art und nicht im Bereich des Strafrechts.

Denn bei Gesetzesverstößen mit strafrechtlicher Bedeutung handelt die Guardia di Finanza gemäß einer Ermächtigung der zuständigen Staatsanwaltschaft und demnach aufgrund ihrer strafprozessualen Befugnisse⁸²¹.

Das Auffinden von Unregelmäßigkeiten mit Verwaltungscharakter dagegen setzt die Zuweisung von Kontrollbefugnissen und die Befugnis zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen voraus. Darin inbegriffen ist die Möglichkeit, vor Ort in den Räumlichkeiten Kontrollen durchzuführen, in denen Aktivitäten im Hinblick auf die Einnahmen- oder Ausgaben des Haushalts getätigt werden. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, die Vorlage von Dokumenten oder die Mitteilung von Daten und Informationen und die Mitteilung jeder anderen bedeutenden Tatsache zu verlangen.

Zum Beispiel waren in Italien vor der Einführung des Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 im Falle der Strukturfonds außer bei der Abteilung Ausrichtung des EAGFL keine Regelungen im Hinblick auf Gesetzesverstöße vorhanden⁸²². Entsprechend bestanden keine Sanktionsmöglichkeiten in diesem Bereich. Die Überprüfung dieser Ausgaben war demzufolge mit besonderen Schwierigkeiten verbunden.

Mit Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 wurde dieses Problem gelöst. Die Guardia di Finanza kann für die Kontrollen und die Ahndung der Gesetzesverstöße zu Lasten der Gemeinschaftsfinanzen direkt aufgrund der Befugnisse vorgehen, die ihr im Bereich der Mehrwertsteuer und der Einkommenssteuer zustehen. Sie kann demnach bei den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten Zugang verlangen, Untersuchungen, Kontrollen und Nachforschungen und auch Bankuntersuchungen durchführen sowie Fragebögen verschicken.

Die Guardia di Finanza war schon vor der Einführung des Gesetzes Nr. 526/99 hauptsächlich für die Kontrollen in allen gemeinschaftsrechtlichen Bereichen zuständig. Dies ergibt sich aus ihrer Eigenschaft als Finanzpolizei. Der Unterschied zu der vorherigen Situation ist, dass der Guardia di Fi-

821 *Iorio*, in: Guida al Diritto, 2000, S. 68.

822 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 64.

nanza nun nicht nur die generelle Zuständigkeit für die Betrugsbekämpfung im Gemeinschaftsrecht zusteht, sondern zusätzlich umfangreiche Kontrollbefugnisse gewährt wurden. Die Vorrangstellung der Guardia di Finanza im Bereich der gemeinschaftlichen Betrugereien resultiert somit aus Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 in Verbindung mit dem Gesetz Nr. 4/29. Danach ist die Guardia di Finanza sektorübergreifend mit umfassenden Kontrollbefugnissen ausgestattet.

III. Zuständige Behörden

Für die Betrugsbekämpfung in Italien sind verschiedene Behörden zuständig, je nachdem, welcher finanzrelevante Bereich betroffen ist. Darüber hinaus ist ein Komitee zur Koordinierung der jeweiligen Aktivitäten geschaffen worden.

Neben der Guardia di Finanza, die als Teil des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen seit 1999 als vorrangig zuständige Behörde zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts gilt, sind für die Umsetzung und Durchführung der Kontrollen im Zollbereich und des EFRE das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, für die Kontrollen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung und Garantie, und den FIAF das Ministerium für Landwirtschaft und Forstwirtschaft und schließlich für die Untersuchungen im Bereich des ESF das Arbeitsministerium zuständig.

1. Zollbereich – Das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen

Für den Bereich der Einnahmen und damit vorwiegend für den Bereich der Zölle ist in Italien das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (Ministero dell'Economia e delle Finanze) zuständig. Zu diesem gehören unter anderem die Guardia di Finanza (Finanzpolizei) und die Dogane (Zollbehörde) als jeweils unabhängige Einrichtungen. Beide Behörden beschäftigen sich mit Kontrollen im Zollbereich.

a. Guardia di Finanza

Die Guardia di Finanza hat durch Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 eine Vorrangstellung auf dem Gebiet der Bekämpfung der gemeinschaftsrechtlich relevanten Betrugereien inne, so dass hauptsächlich das Finanzministerium (Ministero dell'Economia e delle Finanze) in diesem Bereich zuständig ist.

aa. Militärcorps

Die Guardia di Finanza ist eine militärisch strukturierte staatliche Einheit⁸²³. Im Zusammenhang mit den ordnungsrechtlichen Verwaltungen charakterisiert sich die Militärverwaltung durch die besondere funktional-militärische Organisation. Die Position, die die Verfassung den Streitkräften im Bereich der Staatsordnung zuweist, ist grundsätzlich identisch mit der, die die öffentliche Verwaltung wahrnimmt⁸²⁴. Die Besonderheit der Militärverwaltung liegt darin, dass dem Militär die Rolle der Exekutive zugewiesen wird. Diese ist auf unterschiedliche Organe verteilt und der parlamentarischen Kontrolle unterworfen⁸²⁵.

Da es keine Definition der Streitkräfte in der Verfassung gibt, werden die Grenzen dieses Begriffs auf der Grundlage von Art. 2 des c.p.m.p. (codice penale del militare di pace) bestimmt. Diese Regelung weist die Qualifizierung der „Streitkraft“ dem Heer, der Marine, der Luftwaffe und der Guardia di Finanza zu. Dieses Militärcorps ist direkt vom Finanzministerium abhängig (Art. 1 Gesetz Nr. 189/1959). Als Organ der „polizia giudiziaria“⁸²⁶ untersteht es der gerichtlichen Kontrolle (Art. 109 Verfassung).

Mit den Steuerämtern und den anderen Organen der öffentlichen Verwaltung arbeitet das Corps funktional abhängig oder unabhängig, sofern ihm gesetzliche Initiativrechte gewährt sind⁸²⁷.

bb. Institutionelle Aufgaben

Die Aufgaben der Guardia di Finanza sind äußerst vielfältig, zumal es sich bei dieser Behörde um eine Steuerpolizei handelt, die alle fiskalrelevanten Tätigkeiten wahrnimmt.

823 *De Cicco*, Legislazione e tecnica doganale, S. 530; Corte cost., 7. Februar 2000 Nr. 35, in: *Giur. Cost.* 2000, 278.

824 *Baldanza*, in: *Poli/Tenore*, I procedimenti amministrativi tipici e il diritto di accesso nelle forze armate, S. 1; *Monteroso*, Forze armate, in: *Digesto*, vol. VII, Torino 1991, S. 31 ff.

825 *Baldanza*, in: *Poli/Tenore*, I procedimenti amministrativi tipici e il diritto di accesso nelle forze armate, S. 3.

826 Vgl. Übersetzung PONS-Wörterbuch: Kriminalpolizei. Die Kompetenzen der polizia giudiziaria entsprechen jedoch nicht den Kompetenzen der deutschen Kriminalpolizei, so dass im Folgenden weiterhin die italienische Bezeichnung verwendet wird.

827 *De Cicco*, Legislazione e tecnica doganale, S. 530.

(1) Ursprüngliche Aufgabenbereiche

Die Struktur des Corps und die institutionellen Aufgaben, die diesem zugewiesen sind, sind in dem Ordnungsgesetz des Corps, Nr. 189 vom 23. April 1959 und den nachfolgenden Veränderungen vorgesehen.

Das Gesetz Nr. 189/1959 legt die institutionellen Kompetenzen fest, die dem Corps zugewiesen sind. Darunter fallen vor allem die Prävention, Erforschung und Anzeige der Steuerhinterziehung und steuerrechtlichen Gesetzesverstöße und die Hilfeleistung bei der Kontrollaktivität der Finanzämter. Ferner handelt die Guardia di Finanza auf Anfrage der Finanzämter oder auf eigene Initiative zum Schutz der wirtschaftspolitischen und finanziellen Interessen des Staates⁸²⁸. Außerdem führt sie als Finanzpolizei eine Überwachung des Meeres durch und leistet einen Beitrag zur politisch-militärischen Verteidigung der Grenzen von Erdboden und Meer und nimmt im Kriegsfall unterstützende militärische Handlungen vor. Des Weiteren trägt die Guardia di Finanza durch ihre Aktivitäten zur Erhaltung und zur Verteidigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei und führt jede andere Maßnahme der öffentlichen Überwachung und des Schutzes der öffentlichen Sicherheit durch, wenn eine solche ausdrücklich vom Gesetz vorgesehen ist⁸²⁹. Im Laufe der Jahre sind ihr auf der Grundlage dieser spezifischen Zuweisungen neue Befugnisse zuerkannt worden, welche die ursprünglichen Kompetenzen erweiterten. Derartige Befugnisse bestehen vor allem im Bereich der Betrugsbekämpfung zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts.

(2) Nationalrechtliche Aufgaben

Die Guardia di Finanza übt nach dem Gesetz Nr. 189/1959 verschiedene Tätigkeiten aus. Darunter fallen Handlungen gegen die Steuerhinterziehung und gegen die Umgehung von Steuergesetzen. Weiterhin gehört zu den Aufgaben der Guardia di Finanza die Verbesserung der Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten durch die Untersuchung der wirtschaftlichen Strukturen und die Verstärkung eines Informationsnetzwerkes. Außerdem rationalisiert sie Informationspolitik, Hilfe und Eingriffe gegenüber den Bürgern, Unternehmen und der Lokalverwaltung. Darüber hinaus kommt ihr die Aufgabe zu, die Koordinierung der Aktivitäten des Corps mit den von anderen Finanzverwaltungen im Kontrollbereich durchgeführten Aktivitäten zu verbessern. Ferner obliegt es ihr, die Verwaltungsaktivität zu optimieren, um durch eine

828 *Bachelet*, Il corpo della Guardia di Finanza nel sistema della Pubblica Amministrazione, in: Riv. della Guardia di Finanza, Nr. 6/1976, S. 132; *Nanula*, Appunti sulla Polizia tributaria, in: Il Fisco, Nr. 2/1986, S. 78 ff.

829 *De Cicco*, Legislazione e tecnica doganale, 531.

zielgesteuerte Verwaltung die konstante Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen, der Effizienz und der Beziehungen der inneren und internationalen Zusammenarbeit zu erreichen⁸³⁰.

(3) Gemeinschaftsrechtliche Aufgaben

Die Rechtsgrundlage für die gemeinschaftlichen Aufgaben ist in Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 normiert. Die Aktivitäten des Corps zur Betrugsbekämpfung im Bereich des Gemeinschaftsrechts bestehen im Wesentlichen in der Unterdrückung des Schmuggels, der Ermittlung der unrechtmäßigen Erlangung oder Unterschlagung von gemeinschaftsrechtlich begründeten Finanzmitteln im Agrarbereich, die vom EAGFL, Abteilung Garantie, ausgezahlt werden. Des Weiteren ist die Ermittlung der unrechtmäßigen Erlangung oder Unterschlagung von gemeinschaftsrechtlich begründeten Finanzmitteln, die von den Strukturfonds ausgezahlt werden, eine der Hauptaufgaben.

cc. Rechte und Pflichten des Corps der Guardia di Finanza

Alle Soldaten des Corps sind gemäß Art. 18 T.U.L.P.S.⁸³¹ und r.d. Nr. 690/1907 für den Schutz der öffentlichen Sicherheit zuständig.

Grundsätzlich sind die Beamten bzw. Soldaten der Guardia di Finanza in erster Linie Steuerpolizei⁸³². Darüber hinaus können die Beamten jedoch als „polizia giudiziaria“ – Kriminalpolizei – tätig werden.

(1) Steuerpolizei – polizia tributaria

Die Beamten der Steuerpolizei haben die Aufgabe, Verstöße gegen Steuergesetze zu ermitteln. Für die Ermittlung von Gesetzesverstößen im Bereich des Steuerrechts ist ausschließlich die Steuerpolizei – polizia tributaria – zuständig, wenn diese Gesetzesverstöße kein Delikt darstellen⁸³³. Für die Organe der Steuerpolizei gelten die Vorschriften, die für die „polizia giudiziaria“ gültig sind. Darüber hinaus sind in Art. 33 und Art. 35 Gesetz Nr. 4/1929 besondere Befugnisse der Steuerpolizei geregelt. Diese Befugnisse sind von den einzelnen Steuergesetzen noch erweitert worden⁸³⁴.

830 Rapporto Annuale della Guardia di Finanza, 2000, S. 7.

831 Testo Unico Delle Leggi Per La Pubblica Sicurezza – Einheitlicher Text der Gesetze für die Öffentliche Sicherheit.

832 Art. 35 Gesetz Nr. 4/29.

833 Gallo/Gallo, Le visite fiscali, S. 455.

834 Etwa Art. 51 f. D.P.R. Nr. 633/72; Art. 33 D.P.R. Nr. 600/73; Art. 18 D.Legisl. Nr. 504/95.

Wenn die Guardia di Finanza als Steuerpolizei handelt, stellt dies eine Spezialisierung der Tätigkeit als „polizia giudiziaria“ dar. Die Unterscheidung zwischen allgemeinen und speziellen Gesetzesverstößen der Steuergesetzgebung bereitet Probleme, so dass auch die Zuständigkeit der Steuerpolizei problematisch ist, da die Steuerpolizei präventiv und repressiv tätig wird, allerdings nicht den Kompetenzbereich der anderen Organe der polizia giudiziaria tangieren darf⁸³⁵. Die Steuerpolizei ist zuständig für die Verstöße gegen Finanz- und Steuergesetze, die spezialgesetzlich vorgesehene Delikte begründen, für die Delikte, die mit den Funktionen des Corps selbst in Verbindung stehen (etwa Vorgabe der Zugehörigkeit zum Corps) und der Delikte, die sie auf frischer Tat aufdeckt⁸³⁶. Bei darüber hinausgehenden Handlungen muss die Steuerpolizei die Anweisungen des zuständigen Richters befolgen⁸³⁷.

(2) Polizia giudiziaria

Die Organe der polizia giudiziaria sind gesetzlich in Art. 55 ff. c.p.p. festgelegt. Gemäß Art. 57 Abs. 1 lit. b) sind dies die Carabinieri, die Angestellten der Guardia di Finanza, die Schutzbeamten und die Beamten des staatlichen Forstcorps.

Auch die Guardia di Finanza ist demnach ein Organ der polizia giudiziaria. Bei der Ermittlung von Gesetzesverstößen im Bereich der Steuerermittlungen werden die Kompetenzen der Guardia di Finanza als polizia giudiziaria in Art. 32 Gesetz Nr. 4/1929 festgelegt. Danach nehmen die Organe der polizia giudiziaria eine lediglich informative, ersetzende oder kollaborierende Funktion wahr. Die Hauptaufgaben liegen bei der Steuerpolizei, da diese mit der Ahndung der Gesetzesverstöße im Steuerrecht vertraut ist.

Art. 220 der „Normen bezüglich der Anwendung, der Koordinierung und des Übergangs des c.p.p.“ sieht vor, dass die notwendigen Beweissicherungen nach dem c.p.p. vorzunehmen sind, wenn sich während einer Untersuchung, die in gesetzlicher Weise stattfindet, Anzeichen für das Vorliegen eines Straftatbestandes herausstellen.

Die Aktivität der Polizia Giudiziaria charakterisiert sich in zwei Phasen: Eine Phase verläuft in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen auf eigene Initia-

835 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 463.

836 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 464.

837 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 463.

tive und eine zweite Phase basiert auf den Anweisungen, die bei Indizien für das Vorliegen einer Straftat von dem zuständigen Richter erteilt werden⁸³⁸.

Die Mitteilung eines Anfangsverdachts an den Staatsanwalt bzw. zuständigen Richter während der Untersuchungsaktivität führt dazu, dass für die Ermittler die Pflicht besteht, sofort die Funktionen der polizia giudiziaria wahrzunehmen. Bevor die Sicherstellung der Beweismittel beginnt, muss die betroffene Person in die Lage versetzt werden, ihre Verteidigungsrechte nach dem c.p.p. wahrnehmen zu können. Der Verdächtige muss demnach über seine Rechte belehrt werden, einen Verteidiger seines Vertrauens benennen und seinen Wohnsitz wählen⁸³⁹. Wenn der Wirtschaftsbeteiligte auf die Möglichkeit verzichtet, einen Verteidiger zu benennen und es notwendig ist, eine Handlung vorzunehmen, für die technischer und rechtlicher Beistand nötig ist, müssen die handelnden Beamten nach Art. 97 Abs. 3 c.p.p. vorgehen⁸⁴⁰.

(3) Abgrenzung

Grundsätzlich nimmt die polizia giudiziaria strafrechtliche Kompetenzen wahr. Dies ergibt sich bereits daraus, dass sich die Befugnisnormen für die polizia giudiziaria auf strafprozessualer Ebene befinden und die Maßnahmen der polizia giudiziaria meist gemäß Art. 59 c.p.p. dem zuständigen Richter bzw. Staatsanwalt unterstehen. Schwieriger ist die Einordnung der Steuerpolizei. Diese nimmt im Allgemeinen präventive und repressive Tätigkeiten wahr⁸⁴¹. Allerdings sind die weitgehenden Befugnisse der Steuerpolizei nur dann gegeben, wenn aufgrund von steuerrechtlichen Gesetzesverstößen ermittelt wird. Wenn dagegen allgemeine Gesetzesverstöße untersucht werden, müssen die Angestellten der Guardia di Finanza auf ihre Kompetenzen als polizia giudiziaria zurückgreifen und sind auch für Handlungen, die sie nach den Rechten der Steuerpolizei ausüben, auf die Ermächtigung des zuständigen Richters bzw. Staatsanwaltes angewiesen. Die Steuerermittlung hat abgesehen von der Ermittlung der Verwirklichung eines Straftatbestands einen überwachenden und präventiven Charakter⁸⁴². Da die Steueruntersuchung eine verwaltungsrechtliche Kontrolle darstellt, bleiben die Akte der Steuerpolizei und die Abschlussprotokolle prinzipiell im Bereich des typischen Verfahrens der Verwaltungskontrolle. Wegen des globalen Charakters der Kontrollen durch die Guardia di Finanza laufen bei den

838 *De Cicco*, Legislazione e tecnica doganale, S. 532.

839 Vgl. Art. 36 c.p.p.

840 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 162.

841 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 169.

842 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 239.

Ermittlungen mehrere Untersuchungsbefugnisse zusammen (Befugnisse der Verwaltungs-, Steuer- und Kriminalpolizei), die sich häufig überschneiden⁸⁴³. Die kontrollierenden Verwaltungsorgane nutzen dabei die steuerlichen Ermittlungsbefugnisse zum Aufsuchen von Beweismitteln, bis Berührungspunkte zum Strafrecht aufgefunden werden⁸⁴⁴.

dd. Struktur der Guardia di Finanza

Auf der Grundlage der neuen Ordnungsstruktur, die in Anwendung des Art. 27 Abs. 3 und 4 des Gesetzes 27.12.1997, Nr. 449 verabschiedet worden ist, ist das Corps der Guardia di Finanza folgendermaßen geordnet: An oberster Stelle steht das Comando Generale (Allgemeines Kommando), dann folgen die Comandi e Organi di esecuzione del servizio (Kommandos und Organe der Durchführung). Daneben stehen die Comandi, Istituti e Centri di reclutamento e di addestramento (Kommandos, Institute und Zentren der Rekrutierung und der Ausbildung). Außerdem bestehen Comandi e Reparti di supporto tecnico, logistico, amministrativo (Kommandos und Abteilungen zur technischen, logistischen und verwaltenden Unterstützung)⁸⁴⁵.

Seit dem 1. Januar 2000 ist auf regionaler Ebene eine Struktur gültig, der zufolge an der Spitze das Comando Generale steht, welches Funktionen der höheren Führung, Planung, Programmierung, Richtungsweisung und Kontrolle aller Aktivitäten wahrnimmt. Darunter üben die Interregionalen Comandi Funktionen der Koordinierung und der Kontrolle gegenüber den regionalen Comandi aus. Dann folgen die regionalen Comandi, welche die Planung und Überwachung solcher Aufgaben wahrnehmen, die von Comandi in kleineren territorialen Bezirken ausgeübt werden. Schließlich sind die Comandi der Provinzen für die Koordinierung und die Kontrolle der Aktivität der Abteilungen verantwortlich, die ihnen unterstehen (Nuclei Provinciali di Polizia Tributaria, Gruppen, Kompanien, Tenenzen und Brigaden), die auf einem Gebiet angesiedelt sind, das mit den Verwaltungsprovinzen übereinstimmt. Darüber hinaus existiert ein Kommando mit speziellen Abteilungen, von dem das Kommando der Luftfahrt, das Kommando der Spezialeinheiten und das Kommando der wirtschaftlichen und finanziellen Untersuchungen abhängig sind, mit Aufgaben in Sektoren, die besonders komplex sind⁸⁴⁶.

843 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 169 f.

844 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 240.

845 *De Cicco*, *Legislazione e tecnica doganale*, S. 532 f.

846 *Rapporto Annuale della Guardia di Finanza*, 2000, S. 9 f.

b. Dogana – die Zollbehörde

Die Dogana (Zollbehörde) nimmt vor allem Aufgaben bei der Einfuhr und Ausfuhr wahr. Die Organisation der Zollbehörde ist in Art. 3 ff. T.U.L.D. (D.P.R. 23.1.1973, Nr. 43) geregelt. Zudem finden sich Bestimmungen im Gesetz 10.10.1989, Nr. 349 und im gesetzlichen Dekret 26. April 1990, Nr. 105. Als Zollbehörde übt sie Tätigkeiten der Betrugsbekämpfung innerhalb des Zollbezirks aus. Die Tätigkeiten der Dogana sind vor allem gegen Schmuggel und Unregelmäßigkeiten jeder Art gerichtet. Insgesamt nimmt die Dogana Personen- und Warenkontrollen im Zollbezirk vor⁸⁴⁷. Die Zollbehörde ist in 12 Teile untergliedert. Eine Einheit – Antifrode – ist allein für die Betrugsbekämpfung zuständig⁸⁴⁸. Diese beschäftigt sich vorwiegend mit der Risikoanalyse und mit der Planung und Koordinierung der präventiven und repressiven Maßnahmen im Zollbereich⁸⁴⁹.

2. EAGFL, Abteilungen Ausrichtung und Garantie, und FIAF – das Land- und Forstwirtschaftsministerium

Das Agrar- und Forstrecht untersteht dem Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, dem Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsministerium, das für die Auszahlungen im Bereich des EAGFL Garantie und Ausrichtung, ebenso wie für die Verwaltung des FIAF zuständig ist.

a. Comando Carabinieri Politiche Agricole

Mit dem Comando Carabinieri per la Tutela delle Norme Comunitarie e Agroalimentari – CCTNCA – ist am 5. Dezember 1994 bei dem Landwirtschaftsministerium eine eigene Polizei eingerichtet worden, die mit dem D.I. (Interministerialen Dekret) vom 8. Juni 2001 in das Comando Carabinieri Politiche Agricole (Kommando der Carabinieri für landwirtschaftliche Politiken) umbenannt wurde. Diese eigene Kontrollpolizei wird vorwiegend im repressiven Bereich tätig. Darüber hinaus bestehen aber ausdrücklich Befugnisse im Bereich der Prävention. Das Comando der Carabinieri führt außerordentliche Kontrollen im Bereich der Auszahlungen der gemeinschaftlichen Beihilfen auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei durch. Außerdem nimmt es spezifische Kontrollen über die regelgerechte Anwendung der gemeinschaftlichen Verordnungen vor und handelt gemeinsam mit

847 Pollari, Casertano, Debbida, I diritto di confine, S. 489.

848 <http://www.agenziadogane.it/italiano/dcagp/organigrammi/organigrammacentrale/organizzazionecentrale.htm>.

849 Prot. N. 722/UD vom 6. Juli 2001, nach vorangegangener Stellungnahme der Direktion, vom 18. April 2001 und 5. Juli 2001, Art. 9.

dem ICRF – Ispettorato Centrale Repressione Frodi – präventiv und repressiv im Bereich der Betrugereien im land- und ernährungswirtschaftlichen Bereich. Dieses spezialisierte Comando arbeitet über einen Nucleo di Coordinamento Operativo (Einheit der Handlungskoordinierung) und 2 Nuclei Antifrodi Carabinieri (N.A.C.) (Einheiten der Carabinieri zur Betrugsbekämpfung)⁸⁵⁰. Die Carabinieri als nationale Militärpolizei existieren seit dem 13. Juli 1814. Mit den gesetzlichen Dekreten Nr. 297 und Nr. 298, jeweils vom 5. Oktober 2001 ist die Struktur der Carabinieri neu gegliedert worden, in Umsetzung des Gesetzes vom 31. März 2000, Nr. 78. Sie nehmen ebenso rein militärische Aufgaben wie auch solche allgemein polizeilicher Art wie den Schutz der öffentlichen Sicherheit wahr⁸⁵¹.

b. Ispettorato Centrale Repressione Frodi

Das ICRF⁸⁵² ist ebenfalls eine Abteilung des Landwirtschaftsministeriums, die für die Betrugsbekämpfung zuständig ist⁸⁵³. Dieses Ispettorato ist in vier zentrale Divisionen und in weitere 21 Einrichtungen auf interprovinzieller, regionaler und interregionaler Ebene⁸⁵⁴ eingeteilt. Mit Gesetzesdekret vom 18. Juni 1986, Nr. 282, umgewandelt in das Gesetz 7. August 1986, Nr. 462, wurde bei dem Landwirtschaftsministerium das ICRF gegründet. Dieses ist zuständig für die Prävention und Repression der Gesetzesverstöße im land- und ernährungswirtschaftlichen Bereich⁸⁵⁵. Ferner wurden diesem Ispettorato Kompetenzen zugewiesen, Qualitätskontrollen durchzuführen⁸⁵⁶. Das Ispettorato ist ein Organ zum wirtschaftlichen Schutz der landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Interesse der Hersteller und der Verbraucher. Das Ispettorato stellt dazu jährlich ein Programm für die Aktivitäten der Kontrollen auf, die alle Phasen der Produktion betrifft, von der Herstellung bis zum Verkauf⁸⁵⁷. Die Kontrollen werden durch örtliche Untersuchungen, Dokumentenkontrollen und durch die Entnahme von Proben durchgeführt⁸⁵⁸. Die Beamten des Ispettorato gehen dabei als polizia giudiziaria vor⁸⁵⁹.

850 http://www.carabinieri.it/alias/tutela_politiche_agricole.html.

851 www.carabinieri.it.

852 Ispettorato Centrale Repressione Frodi – Zentrales Inspektorat zur Unterdrückung der Betrugsbekämpfung.

853 <http://www.politicheagricole.it/ICRF/STRUTTURA/HOME.ASP>.

854 <http://www.politicheagricole.it/ICRF/STRUTTURA/HOME.ASP>.

855 <http://www.politicheagricole.it/ICRF/STRUTTURA/HOME.ASP>.

856 <http://www.politicheagricole.it/ICRF/obiettivi.htm>.

857 <http://www.politicheagricole.it/ICRF/obiettivi.htm>.

858 <http://www.politicheagricole.it/ICRF/obiettivi.htm>.

859 <http://www.politicheagricole.it/ICRF/obiettivi.htm>.

c. Corpo Forestale

Der Corpo Forestale⁸⁶⁰, führt Kontrollen durch, die vor allem mit dem Forstwesen zusammenhängen. Der Corpo Forestale wurde unter dieser Bezeichnung mit gesetzlichem Dekret vom 12. März 1948, Nr. 804 eingerichtet. Der Corpo forestale ist eine zivile Polizei des Staates, die für den Umweltschutz und den Schutz der öffentlichen Sicherheit zuständig ist⁸⁶¹. Der Corpo Forestale arbeitet bei der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung im Kontrollbereich gemäß Art. 6, Abs. 7, Gesetz 7. August 1986, Nr. 462 eng mit der AGEA und dem ICRF zusammen⁸⁶². Die Kontrollen werden auf allen Gebieten durchgeführt, die die Herstellung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen betreffen⁸⁶³.

d. Abteilung Fischerei

Im Ministerium für Landwirtschaft und Forstwirtschaft ist eine eigene Abteilung⁸⁶⁴ – *direzione generale per la pesca e l'acquacultura* – eingerichtet worden, die sich mit Fischerei und damit auch mit Zahlungen aus dem FIAF beschäftigt. Diese Abteilung wurde mit gesetzlichem Dekret vom 30. Juli 1999, Nr. 300 unter ihrem Namen eingerichtet. Sie ist auch für die Durchführung von Kontrollen in diesem Bereich zuständig⁸⁶⁵.

e. AGEA

Die AGEA⁸⁶⁶ – ehemalige AIMA⁸⁶⁷ – ist das Auszahlungsorgan der Finanzmittel im Agrarbereich, vor allem im Rahmen des EAGFL und des FIAF. Als Auszahlungsorgan ist die AGEA ebenso zuständig für Sanktionen im Agrarbereich. Dieses Organ ist bei den Kontrollen anwesend. Die AGEA ist verantwortlich für die unverzügliche und korrekte Auszahlung der gemeinschaftlichen Beihilfen⁸⁶⁸. Die AGEA wurde eingeführt durch das Gesetz Nr. 165/99, neu strukturiert durch das Gesetzesdekret 22. Oktober 2001, Nr.

860 Behörde, die im Forstwesen tätig ist.

861 <http://www.corpoforestale.it/home3.htm>.

862 <http://www.corpoforestale.it/home3.htm>.

863 <http://www.corpoforestale.it/home3.htm>.

864 <http://www.politicheagricole.it/MINISTERO/ORGANIZZA/dgPesca/pescaObj.html>.

865 <http://www.politicheagricole.it/PESCA/home.asp>.

866 Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura – Agentur für die Auszahlungen im Agrarbereich.

867 Azienda autonoma per gli interventi sul mercato agricolo – Autonome Agentur für die Interventionen auf dem Agrarmarkt.

868 <http://www.assocarni.it/Dossier%20speciali/NUOVO%20CORSO%20AGEA.pdf>, S. 5.

381, und in ein Gesetz umgewandelt am 21. Dezember 2001, Nr. 441. Das Gesetz Nr. 441/01 legt fest, dass die Zahlstellen, die nach der Verordnung (EG) Nr. 1663/95⁸⁶⁹ bestehen, die Organe des jeweiligen Mitgliedstaates sind, die die richtige Verwaltung der gemeinschaftlichen Fonds und des EAGFL, Abteilung Garantie vorzunehmen haben. Jedes dieser Organe führt die eigene Aktivität als direktes Exekutivorgan der EG aus. Die AGEA koordiniert neben ihrer Auszahlungstätigkeit auch die Aktivitäten der regionalen Auszahlungsstellen⁸⁷⁰.

f. Agecontrol S.p.A.

Die Agecontrol⁸⁷¹ S.p.A. ist eine Aktiengesellschaft, die bei Kontrollen im Olivenölsektor tätig ist. Hierbei unterstützt sie das ICRF (Ispettorato Centrale Repressione Frodi), das grundsätzlich Kontrollen in diesem Bereich vornimmt. Da die Kontrollen im Olivenölbereich in Italien zahlreich sind, ist hierfür eine eigene Aktiengesellschaft eingerichtet worden. Trotz der bürgerlich-rechtlichen Gesellschaftsform handelt es sich um eine Einrichtung, die wegen der Nähe zu den Behörden und ihren Aufgaben sowie ihrer Struktur wie eine solche behandelt werden kann. Dies resultiert auch daraus, dass die Agecontrol S.p.A. zur Hälfte von dem italienischen Staat und zur Hälfte von den Europäischen Gemeinschaften getragen wird. Die Agecontrol S.p.A. führt Kontrollen bei anerkannten Vereinigungen zur Olivenölherstellung, den Olivenölherstellern selbst, Ölmühlen und Raffinerien, Verpackungsunternehmen und Händlern, etc. durch.

3. Der Europäische Sozialfonds – Das Arbeitsministerium

Für den ESF ist das Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, das Arbeitsministerium, zuständig.

Innerhalb des Arbeitsministeriums ist das Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori – das zentrale Amt für die Ausrichtung und Berufsausbildung der Arbeitnehmer – zuständig. Die Kompetenzen richten sich nach dem D.M. Nr.1/97, 14.01.97 und

869 Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 07.07.1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie, ABIEG 1995 Nr. L 158, S. 6 ff.

870 <http://www.assocarni.it/Dossier%20speciali/NUOVO%20CORSO%20AGEA.pdf>, S. 7.

871 Agenzia per i controlli e le azioni comunitarie nel quadro del regime di aiuto all'olio di oliva – Agentur für die Kontrollen und gemeinschaftlichen Aktivitäten im Bereich der Subventionen im Olivenölsektor.

den nachfolgenden Veränderungen⁸⁷². Die Kontrollen im europarechtlichen Bereich koordiniert die 6. Division dieses Amtes. Diese ist auch zuständig für die Koordinierung der unterschiedlichen Programme zur Subventionsvergabe⁸⁷³.

4. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung – das Wirtschafts- und Finanzministerium

Die Verwaltung des EFRE untersteht dem Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dieses ist untergliedert in mehrere Abteilungen. Eine dieser Abteilungen – Tesoro – nimmt die Aufgaben wahr, die bis vor kurzem dem Schatzministerium unterstanden. Dort wird die Regionale Entwicklung – vor allem in den strukturschwachen Regionen im Süden Italiens – geleitet. Außerdem werden Maßnahmen im Bereich dieses Strukturfonds koordiniert, unter anderem auch die Kontrollen. Diese Abteilung nimmt gemäß dem D.P.R. vom 20.02.1998, Nr. 38 und 28.04.1998, Nr. 154 und nach den Ministerialdekreten vom 08.06.1998 und 19.12.2000 Aufgaben in Verbindung mit dem EFRE wahr⁸⁷⁴.

IV. Innerstaatliche Koordinierung der nationalen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

Über diese grundsätzliche Verteilung hinaus sind in Italien weitere Schritte zur Koordinierung der nationalen Maßnahmen unternommen worden. Der Schutz der finanziellen Interessen der EG bezieht auf nationaler Ebene die Kompetenzen von zahlreichen nationalen Verwaltungsapparaten mit ein, von denen jeder selbst Aufgaben mit Bezug auf besondere sektorische Aspekte wahrnimmt. Die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der Handlungen zur Betrugsbekämpfung hat zur Gründung von zentralen Organen mit Aufgaben der Koordinierung und Verknüpfung geführt. Unter diesen kommt in Italien dem „Comitato interministeriale per la lotta contro le frodi comunitarie“, „Interministeriales Komitee für die Bekämpfung des gemeinschaftlichen Betrugs“, dessen Gründung in Art. 76 des Gesetzes vom 19.2.1992, Nr. 142 vorgesehen ist, eine besondere Bedeutung zu.

Dies stellt auf nationaler Ebene eine bedeutende Koordinierung der Betrugsbekämpfung bei Schädigungen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts

872 http://www.europalavoro.it/competenze_divisioni.asp.

873 http://www.europalavoro.it/competenze_divisioni.asp.

874 <http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/HomePage/CHI-SIAMO/index.htm>.

dar, ebenso im Bereich der Einnahmen wie der Ausgaben. Das Comitato ist zusammengesetzt aus Repräsentanten aller Verwaltungsbehörden, die in den unterschiedlichen Bereichen des Gemeinschaftsrechts zuständig sind (Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, AGEA, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Bilancio, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Guardia di Finanza, etc.) – (Land- und Forstwirtschaftsministerium, AGEA, Wirtschafts- und Finanzministerium, Arbeitsministerium, Guardia di Finanza, etc.). Es wurde formell innerhalb des Verwaltungsbezirks für die Koordinierung der Politiken der Europäischen Gemeinschaften des Ministerialrats gegründet. Dieses Komitee wirkt hauptsächlich über Arbeitstreffen, die regelmäßig einberufen werden, um Themen mit besonderer Bedeutung zu behandeln, und mit „Unterkomitees“, die permanent dem Studium und der Lösung von allgemeinen Problemen gewidmet sind. Das interministeriale Komitee ist – außer für die genannte Koordinierungsfunktion der nationalen Verwaltungsbehörden in den spezifischen Sektoren – für die Beziehungen zur Kommission bezüglich der allgemeinen Aspekte des juristischen Schutzes der finanziellen Interessen der EG zuständig⁸⁷⁵.

875 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 35 f.

4. Teil: Befugnisse des OLAF bei Kontrollen in Italien

Zu den Befugnissen des OLAF bei Kontrollen in Italien gehören die Kontrollbefugnisse, Sicherungsrechte, Zwangsmaßnahmen und die Befugnis zum Verfassen eines Untersuchungsberichts.

A. Kontrollbefugnisse

Die Durchführung der Kontrollen erfolgt nach den Verordnungen Nr. 2185/96⁸⁷⁶ bzw. Nr. 1073/99⁸⁷⁷ unter Verweis auf das jeweils nationale Recht. Die Kontrollbefugnisse des OLAF sind folglich im Einzelnen sowohl in der Kontrollverordnung als auch im nationalen Recht ausgestaltet.

I. Europarechtliche Vorgaben der Verordnungen

Die Vorgaben für die Kontrollbefugnisse des OLAF sind in Art. 7 Verordnung Nr. 2185/96 geregelt⁸⁷⁸. Vor allem sind einzelne Befugnisse wie die Entnahme von Stichproben, die Untersuchung von Büchern, Belegen und EDV-Daten, etc. bereits in der Kontrollverordnung konkret enthalten.

Die Kontrolleure des OLAF haben nach Art. 5 und Art. 7 Verordnung Nr. 2185/96⁸⁷⁹ unter denselben Bedingungen wie im nationalen Recht Zugang zu allen Räumlichkeiten und Informationen. In Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2185/96⁸⁸⁰ sind Befugnisse genannt, welche die Kontrolleure des OLAF wahrnehmen können. Für weitere Rechte wird auf das nationale Recht verwiesen.

Die Verordnung basiert auf dem Prinzip des weitestgehenden Zugangs zu allen notwendigen Informationen, damit die „Kontrolleure“ der Kommission ihre Funktionen ausüben können⁸⁸¹.

II. Kontrollbefugnisse im italienischen Recht

Die Kontrollbefugnisse der nationalen Behörden sind unterteilt in die horizontalen Befugnisse der Guardia di Finanza für den gesamten Bereich der Betrugsbekämpfung zu Lasten des Gemeinschaftsrechts, die nationalen Kompetenzen der Dogane (Zollbehörde) und der Guardia di Finanza nach den Zollgesetzen, den Befugnissen des Agrar- und Forstministeriums und der Guardia di Finanza nach den Gesetzen im Agrarbereich und den jeweiligen Kompetenzen des Arbeitsministeriums, des Schatzministeriums und des Agrarministeriums bei den Strukturfonds, neben der Guardia di Finanza.

876 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

877 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

878 Siehe zu den Einzelheiten 2. Teil, B. VIII. 2.

879 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

880 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

881 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 10.

1. Horizontale Kontrollbefugnisse der Guardia di Finanza nach Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 in Verbindung mit Art. 63 des D.P.R. Nr. 600/1973 und Art. 51 f. des D.P.R. Nr. 633/1972

Die horizontalen Kontrollbefugnisse der Guardia di Finanza gelten für den gesamten Bereich der Betrügereien mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug.

a. Untersuchungskompetenzen zur Feststellung der ordnungsgemäßen Entrichtung der Mehrwertsteuer und Einkommenssteuer

Die Untersuchungskompetenzen zur Feststellung der ordnungsgemäßen Erhebung der Mehrwertsteuer und der Einkommenssteuer sind in Art. 33 des D.P.R. 29. September 1973, Nr. 600 und Art. 51 und 52 des D.P.R. 26. Oktober 1972, Nr. 633 geregelt. Dabei sind vor allem die Bestimmungen der Mehrwertsteuer, des D.P.R. Nr. 633/72 zu berücksichtigen, denn Art. 33 des D.P.R. Nr. 600/73 verweist auf die Bestimmungen, die in Art. 52 des D.P.R. Nr. 633/72 enthalten sind.

Die Befugnisse im Bereich des Steuerrechts⁸⁸², die grundsätzlich den einzelnen Finanzämtern zugewiesen sind, sind auch der Guardia di Finanza eingeräumt. Dies gilt bei den Ermittlungen der Einkommenssteuer nach Art. 33 Abs. 2 des D.P.R. 29. September 1973, Nr. 600 und für die Mehrwertsteuer nach Art. 63 Abs. 1 des D.P.R. 26. Oktober 1972, Nr. 633. Außerdem sieht Art. 35 des Gesetzes 7. Januar 1929, Nr. 4 implizit für die Guardia di Finanza die Befugnis zur Durchführung der Kontrollaktivitäten im Bereich der Steuern vor, indem er den Organen dieser speziellen Steuerpolizei bestimmte Ermittlungsbefugnisse zuerkennt. Diese enthalten die Befugnisse zur Durchführung von Kontrollen auf der Grundlage der Buchhaltung oder aufgrund von anderen Beweismitteln, sofern keine oder lediglich eine ungenügend geführte Buchhaltung vorhanden ist⁸⁸³. Die Kontrollaktivität, die von den Organen der Finanzverwaltung durchgeführt wird, zielt grundsätzlich darauf ab, die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen des Steuerpflichtigen oder von Dritten zu ermitteln⁸⁸⁴. Die nationalen Kontrolleure haben verschiedene Kontrollbefugnisse und Pflichten zu beachten.

882 Siehe zum italienischen Steuerrecht: *De Luca*, Diritto tributario, S. 1 ff.; *Giuliani*, Diritto tributario, S. 1 ff.; *Lupi*, Diritto tributario, S. 1 ff.; *Santamaria*, Diritto tributario, S. 1 ff.

883 *Grassi/De Braco*, La trasparenza amministrativa nel procedimento di accertamento tributario, S. 169.

884 I poteri della Guardia di Finanza, S. 11; *Russo*, Manuale di Diritto Tributario, S. 244.

aa. Vorherige Ankündigung

Die vorherige Ankündigung der Ermittlungen gegenüber den Steuerpflichtigen ist im Gesetz selbst nicht vorgesehen. Allerdings wird eine solche in der Praxis immer häufiger vorgenommen, um den Zugang zu den relevanten Akten zu erleichtern⁸⁸⁵. Gesetzlich soll eine solche Ankündigung jedoch weiter nicht vorgeschrieben sein, um den Wirtschaftsbeteiligten das Verschleiern von Betrugereien nicht zu erleichtern.

bb. Betretungsrecht

Das Betretungsrecht ergibt sich aus Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72, nach dem die Finanzämter, die für die Erhebung der Mehrwertsteuer zuständig sind, und die Guardia di Finanza den Zugang zu solchen Räumlichkeiten anordnen und durchführen können, die zur Ausübung von Handel, Landwirtschaft, zu künstlerischen Tätigkeiten oder zur Berufsausübung bestimmt sind. Diese Behörden nehmen Untersuchungen von Dokumenten, Erhebungen, Durchsuchungen und jede andere Untersuchung vor, die für die Feststellung der Steuer und für die Unterdrückung der Steuerhinterziehung sowie für andere Gesetzesverstöße notwendig ist. Für Zugänge zu Räumlichkeiten, die auch zu Wohnzwecken bestimmt sind, muss auch eine Ermächtigung durch den zuständigen Richter bzw. Staatsanwalt vorliegen. In jedem Fall muss der Zugang zu Räumen, die zur Ausübung von Kunst oder Berufen bestimmt sind, bei Anwesenheit des Inhabers der Räume oder eines Vertreters für diesen durchgeführt werden.

Der Zugang zu anderen Räumen als den oben bezeichneten, um Bücher, Register, Schriftstücke und andere Beweise für die Gesetzesverstöße zu erlangen, kann nach vorheriger Autorisierung durch einen Richter bzw. Staatsanwalt erfolgen, allerdings nur im Falle von schwerwiegenden Anzeichen für Verstöße gegen Steuernormen.

Das Betretungsrecht wird damit als Zugang beschrieben. Die Befugnis, Räumlichkeiten zu betreten, wird dem Corps der Guardia di Finanza in Art. 33 Abs. 3 des D.P.R. Nr. 600/73 zugewiesen.

Der Zugang äußert sich in der Befugnis, für Steuerkontrollen in bestimmte Räumlichkeiten einzutreten und sich darin aufzuhalten, auch ohne oder gegen die Zustimmung des Inhabers des Hausrechts⁸⁸⁶. Die oben genannten

885 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 46.

886 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, *Istruzioni sull'attività di verifica*, S. 72 ff.; Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 49; Grassi/De Braco, *La trasparenza amministrativa*

Normen ermöglichen es den Kontrollorganen der Finanzverwaltung, gegen den möglichen Widerstand des Steuerpflichtigen unter Verteidigung der Unverletzlichkeit der Privatsphäre vorzugehen⁸⁸⁷.

Die Einschränkung oder jedenfalls die begrenzte Ausübung der Rechte und Freiheiten, die durch die Verfassung garantiert sind⁸⁸⁸, korrespondiert mit der Notwendigkeit, das übergeordnete Interesse des Staates gemäß Art. 53 italienische Verfassung zu gewährleisten⁸⁸⁹.

Zu unterscheiden ist zwischen dem Zugang zu Räumlichkeiten, die zur Ausübung von Handel und Landwirtschaft bestimmt sind, dem Betreten von solchen Räumlichkeiten, die zur Ausübung von Kunst oder beruflichen Aktivitäten bestimmt sind und Räumlichkeiten, die zu anderen Zwecken genutzt werden. Denn für erstgenannte besteht das Betretungsrecht ohne Einschränkungen, während Räumlichkeiten, die zur Ausübung von Kunst oder beruflichen Tätigkeiten bestimmt sind, nur bei Anwesenheit des Rechtsinhabers oder eines Vertreters durchgeführt werden können. Diese Einschränkung des Zugangsrechts resultiert aus den Grundrechten auf Kunst- und Berufsfreiheit. Um zu diesen Räumlichkeiten Zugang zu haben, ist es ausreichend, dass die Untersuchenden eine entsprechende Ermächtigung mit sich führen, die vom Bezirkskommandanten unterschrieben ist⁸⁹⁰. Auf dieser Ermächtigung des Zugangs muss das Datum, der Ort, die Namen des Personals, das für die Maßnahme zuständig ist und die Angabe des Steuerpflichtigen vermerkt sein, bei dem der Zugang durchgeführt wird; dieses Dokument muss dem Betroffenen bekannt gemacht werden, und ihm muss eine Kopie im Zeitpunkt des Eingriffs hinterlassen werden⁸⁹¹.

Außerdem sind bei solchen Räumlichkeiten, die neben der Handels-, Agrar-, Kunst oder beruflichen Tätigkeiten auch den Wohnbereich des Beteiligten betreffen, ausdrückliche Ermächtigungen bei dem zuständigen Richter bzw. Staatsanwalt einzuholen, um das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 14 italienische Verfassung, zu beachten.

nel procedimento di accertamento tributario, S. 175; I Poteri della Guardia di Finanza, S. 11.

887 *Grassi/De Braco*, La trasparenza amministrativa nel procedimento di accertamento tributario, S. 177.

888 Art. 14 der italienischen Verfassung, Urteil Corte Cost. n. 122 des 8. Mai 1974.

889 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 51.

890 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 73; *Grassi/De Braco*, La trasparenza amministrativa nel procedimento di accertamento tributario, S. 179.

891 *Grassi/De Braco*, La trasparenza amministrativa nel procedimento di accertamento tributario, S. 178.

(1) Handelsaktivitäten nach Art. 4 des D.P.R. Nr. 633/72 und Art. 51 des T.U. der Einkommenssteuer

Der Begriff der Handelsaktivitäten ist in Art. 4 des D.P.R. Nr. 633/72 und Art. 51 des T.U. der Einkommenssteuer, bestätigt durch D.P.R. vom 22. Dezember 1986, Nr. 917 und abgeändert durch das Gesetz vom 30. Dezember 1991, Nr. 413 geregelt. Danach sind Handelsaktivitäten solche, die durch eine gewöhnliche Ausübung nach Art. 2195 c.c.⁸⁹² gekennzeichnet sind, auch wenn sie nicht in Form eines Unternehmens organisiert sind⁸⁹³. Unter Art. 2195 c.c. fallen Aktivitäten der Produktion von Gütern oder Dienstleistungen, Aktivitäten der Vermittlung im Güterverkehr (Lager, Geschäfte), Transportaktivitäten auf dem Land, im Wasser oder in der Luft, Bank- und Versicherungsaktivitäten für die Beziehungen, die nicht vom Bankgeheimnis abgedeckt werden (Kreditinstitute, Versicherungsagenturen, etc.), andere Hilfsaktivitäten⁸⁹⁴.

Außerdem sind Handelsaktivitäten auch die Dienstleistungen Dritten gegenüber, die nicht von Art. 2195 c.c. erfasst werden, wenn sie in der Form eines Unternehmens organisiert sind, die Tätigkeiten, die zur Viehzucht und zur Veränderung, Transformation und Veräußerung von Agrar- und Viehzuchterzeugnissen durchgeführt werden, wenn sie nicht unter Art. 51 D.P.R. Nr. 597/1973 und Art. 29 T.U. Nr. 917/1986 fallen und solche Tätigkeiten, die auf die Nutzung von Minen, Gruben, Salzbergwerken, Seen, Teichen und anderen Binnengewässern gerichtet sind⁸⁹⁵.

(2) Landwirtschaftliche Aktivitäten

Die landwirtschaftlichen Tätigkeiten sind in Art. 28 Abs. 2 des D.P.R. Nr. 597/1973 und in Art. 29 des T.U. Nr. 917/1986 definiert. Sie betreffen Aktivitäten wie die Bearbeitung von Land, das Forstwesen, die Pilzzucht sowie die Viehzucht mit Futter, das zumindest zu einem Viertel aus der eigenen Bodenbearbeitung stammt. Außerdem sind die Aktivitäten erfasst, welche die Produktion von Pflanzen betreffen, wenn die Bebauung zumindest zur Hälfte auf dem Boden erfolgt, auf dem die Produktion liegt, und Aktivitäten zur Veränderung, Transformation und Veräußerung von Agrar- und Vieherzeugnissen, die zur normalen Ausübung landwirtschaftlicher Aktivitäten gehören.

892 Codice civile – Zivilkodex

893 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 28.

894 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 28 f.

895 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 49 f.; *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 29.

(3) Künstlerische und berufliche Aktivitäten

Künstlerische und berufliche Aktivitäten sind gemäß Art. 49 Abs. 2 D.P.R. Nr. 597/73 und Art. 49 T.U. Nr. 917/1986 die Aktivitäten der unabhängigen Arbeit, die gewohnheitsmäßig ausgeübt werden und keine unternehmerischen Tätigkeiten darstellen. Unternehmerische Tätigkeiten sind Aktivitäten, die aus beruflicher Gewohnheit ohne die Unterordnung unter andere Personen ausgeübt werden⁸⁹⁶.

Außerdem kann das Betreten auch in den Räumlichkeiten erfolgen, die ausschließlich oder teilweise zu Wohnzwecken bestimmt sind⁸⁹⁷. In beiden Fällen sieht das Gesetz jedoch zuvor ein Einschreiten des Richters bzw. Staatsanwalts vor. Bei dem Betreten von Räumlichkeiten, die ausschließlich zu Wohnzwecken bestimmt sind, steht die Erteilung der Ermächtigung zum Betreten im Ermessen des Richters bzw. Staatsanwalts⁸⁹⁸. Dieser muss das Vorhandensein und die Schwere des Gesetzesverstoßes für das Eindringen in die Wohnung bewerten⁸⁹⁹. Er muss demnach eine Abwägung zwischen Erfordernissen von verfassungsrechtlicher Bedeutung, nämlich dem Schutz der Wohnung und der Verfolgung von steuerlichen Gesetzesverstößen, durchführen. Auch die Steuerpflicht hat nach Art. 53 der Verfassung eine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung, da danach jeder dazu verpflichtet ist, nach seinen steuerlichen Möglichkeiten Beiträge zu den öffentlichen Ausgaben zu leisten.

In dem Fall des Betretens von Räumlichkeiten, in denen Handels-, Industrie-, Landwirtschafts-, Kunst- und Berufstätigkeiten ausgeübt werden und die auch zum privaten Wohnbereich gehören, ist die richterliche bzw. staatsanwaltliche Ermächtigung dann nicht erforderlich, wenn dies gesetzlich geregelt ist, Art. 14 Abs. 3 Verfassung. Das Steuergesetz sieht jedoch in Art. 52 Abs. 2 des D.P.R. Nr. 633/1972 ausdrücklich die Pflicht der Ermächtigung des Richters bzw. Staatsanwalts vor.

Die besondere Ermächtigung durch den Richter oder Staatsanwalt ist indes nicht erforderlich, um zum Beispiel eine Fabrik zu betreten, wenn einige Räume dieser Fabrik die Wohnung des Eigentümers, des Geschäftsführers oder des Bewachers darstellen. Die besondere Ermächtigung muss nur angefordert werden, wenn Zugang zu denjenigen Räumen erstrebt wird, die zu

896 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 30.

897 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 78 f.; *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 30.

898 I poteri della Guardia di Finanza, S. 11.

899 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 50 f.

Wohnzwecken dienen⁹⁰⁰. Das Betreten von Privaträumen ohne entsprechende Ermächtigung ist auch dann unrechtmäßig, wenn es mit der Zustimmung des Betroffenen erfolgt⁹⁰¹.

Sollte sich der Wirtschaftsteilnehmer dem Zugang widersetzen, muss dies im Abschlussprotokoll festgehalten werden. In jedem Fall wird das Betreten auch gegen den Willen des Betroffenen durchgeführt⁹⁰². Wenn Ermittlungen bei anderen Personen als nach Art. 52 Abs. 1 des D.P.R. Nr. 633/72 durchgeführt werden, ist der Zugang zu ihren Wohnungen verboten, so dass die betreffende Person bei den Ämtern des Bezirks mit der Aufforderung vorgeladen werden kann, die Dokumente vorzulegen, die nach den einzelnen Gesetzen den Kontrollorganen vorgelegt werden müssen⁹⁰³.

cc. Durchsuchungsrecht

Das Betreten der Räumlichkeiten wird nach Art. 52 Abs. 1 D.P.R. Nr. 633/72 durchgeführt, um Untersuchungen von Büchern, Erhebungen und Durchsuchungen durchzuführen und jede andere Untersuchung, die diesbezüglich notwendig ist. Das Durchsuchungsrecht der Guardia di Finanza ist sehr umfangreich und ohne Einschränkungen formuliert. Allerdings muss das Ziel der Durchsuchung beachtet werden, das auch in der schriftlichen Ermächtigung angegeben ist. Über den Rahmen des Ziels der Untersuchung hinaus dürfen keine weitergehenden Durchsuchungen durchgeführt werden.

Die Untersuchung besteht aus mehreren Tätigkeiten bezogen auf das Auffinden von Elementen (Büchern, Registern, Schriftstücken und Dokumenten), die notwendig sind, um die Dokumentenuntersuchung und Untersuchungen anderer Art durchzuführen⁹⁰⁴. Diese kann auch gegen den Willen des Steuerpflichtigen durchgeführt werden⁹⁰⁵.

Die Untersuchung zielt nicht auf das einfache Sammeln von Dokumenten, sondern auf das Erlangen von Material, das nach einer überschlägigen Untersuchung für die nachfolgende Kontrolle nützlich sein kann⁹⁰⁶. Das allei-

900 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 79; *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 52.

901 Urteil Nr. 1715 vom 24. Mai 1992 der Commissione tributaria di II grado di Roma; Urteil Nr. 80 vom 22. November 1995, Commissione Centrale; Urteil vom 27. Juli 1998, Corte di Cassazione, Sez. I civile.

902 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 52.

903 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 12.

904 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 83; *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 56.

905 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 20.

906 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 20.

nige Sammeln von Unterlagen ist das Resultat der Zusammenarbeit mit dem Steuerpflichtigen, die Untersuchung dagegen ist eine staatliche Handlung, die auch gegen den Willen des Steuerpflichtigen durchgeführt werden kann⁹⁰⁷.

Sie kann durchgeführt werden, auch wenn der Steuerpflichtige der Ansicht ist, alle wichtigen angeforderten Dokumente vorgelegt zu haben. Die Durchführung erfolgt in denselben Räumen, zu denen der Zugang erlaubt ist oder für die eine richterliche bzw. staatsanwaltliche Ermächtigung erteilt wurde, auch in Kraftfahrzeugen und auf Schiffen der kontrollierten Firma und auf Transportmitteln von Waren auf den Namen von Dritten⁹⁰⁸. Eine richterliche/staatsanwaltliche Ermächtigung ist erforderlich, um Personendurchsuchungen in den betretenen Räumen durchzuführen und um mit unmittelbarem Zwang versiegelte Umschläge, Taschen, Tresore, Möbel, Abstellkammern und Ähnliches zu öffnen⁹⁰⁹. In der Erwartung der Entscheidung des zuständigen Richters bzw. Staatsanwalts kann jede Sicherungsmaßnahme angewandt werden (strenge Bewachung oder Versiegelung), um zu verhindern, dass Bücher, Register, Schriftstücke und Dokumente verfälscht, verdunkelt oder zerstört werden oder dass Umschließungen jeglicher Art oder ihr Inhalt unterschlagen werden⁹¹⁰.

dd. Anspruch auf Erteilung von Auskünften

Dieser Anspruch besteht gemäß Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72, aus dem hervorgeht, dass der Steuerpflichtige Erklärungen abgibt, wenn die gesuchten Dokumente sich nicht bei ihm, sondern einem anderen Wirtschaftsbeteiligten befinden. Der Anspruch auf Erteilung von Auskünften ist konkludent zu sehen, da das alleinige Betreten und Durchsuchen keine umfangreichen Kontrollen ermöglicht. Es fällt unter „alle anderen Untersuchungen, die für die Feststellung der Steuer und für die Unterdrückung der Steuerhinterziehung notwendig sind“, Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72.

Auch das Abschlussprotokoll enthält Bestimmungen bezüglich des Anspruchs auf Erteilung von Auskünften. Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72 sieht vor, dass von jedem Zugang ein Protokoll verfasst werden muss, aus dem die Untersuchungen und die dadurch gewonnenen Erkenntnisse resultieren, außerdem die dem Steuerpflichtigen oder seinem Vertreter gestellten Fragen

907 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 57.

908 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 57; *I Poteri della Guardia di Finanza*, S. 20.

909 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 57.

910 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, *Istruzioni sull'attività di verifica*, S. 86; Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 57.

und die darauf gegebenen Antworten. Das Protokoll muss von dem Steuerpflichtigen oder seinem Vertreter unterschrieben werden oder einen Grund für die Verweigerung der Unterschrift angeben. Der Steuerpflichtige hat ein Recht darauf, eine Kopie zu erhalten. Aus dieser Vorschrift geht hervor, dass der Steuerpflichtige den Kontrollbehörden Auskünfte zu seiner steuerlichen Situation erteilen muss.

ee. Anspruch auf Vorlage von Unterlagen

Die Untersuchung von Dokumenten betrifft gemäß Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72 alle Bücher, Register, Dokumente und Schriftstücke, die sich in den Räumlichkeiten befinden, auch die, deren Führung und Aufbewahrung nicht obligatorisch ist.

Die Bücher, Register, Schriftstücke und Dokumente, bei denen das Vorlegen verweigert wurde, können nicht zugunsten des Steuerpflichtigen bei der Verwaltungsermittlung oder bei dem Gerichtsverfahren berücksichtigt werden⁹¹¹. Unter der Verweigerung der Vorlage versteht man auch die Erklärung, keine Bücher, Register, Dokumente und Schriftstücke zu besitzen und die Unterschlagung dieser bei der Untersuchung⁹¹².

Die Dokumentenkontrolle besteht allgemein aus einer komplexen Handlung, die bei Schriftstücken, Büchern, Registern und Dokumenten durchgeführt wird. Dies erfolgt, um einerseits ihre formale Rechtmäßigkeit zu kontrollieren und andererseits die Fakten und tatsächlichen Situationen der wirtschaftlichen Aktivität einer Person zu überprüfen, um festzustellen, ob dieselbe Person die gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt hat⁹¹³.

Die Kontrolle unterteilt sich in zwei Phasen, in die formale Kontrolle und die substantielle Kontrolle⁹¹⁴.

911 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 58.

912 Urteil Nr. 104000 vom 17. Dezember 1985, Sez. XI der Commissione tributaria centrale; Cassazione, Sez. I, Urteil 17. Juli 1992, Nr. 8694; Urteil vom 26. Februar 1993, Nr. 1143, Commissione tributaria centrale, Sez. VI; Urteil Nr. 1904 vom 17. Mai 1993, Commissione Tributaria Centrale, Sez. XXIV; Urteil Nr. 2289 vom 21. Juni 1994, Commissione Tributaria Centrale, Sez. II; Urteil Nr. 2291 vom 31. Mai 1995, Commissione Tributaria Centrale, Sez. III; Urteil Nr. 5117 vom 29. Oktober 1997, Commissione Tributaria Centrale, Sez. XXVII; Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 83; *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 58.

913 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 87; I Poteri della Guardia di Finanza, S. 20 f.

914 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 21.

Die formale Kontrolle dient als Vorbereitung für die darauf folgenden Untersuchungen, indem sie eine detaillierte Kenntnis der bürokratischen Verwaltungsstruktur des Unternehmens ermöglicht⁹¹⁵. Diese ist darauf gerichtet, das Vorhandensein oder Fehlen von Schriftstücken oder die korrekte oder unregelmäßige Führung dieser herauszustellen⁹¹⁶. Diese Form von Untersuchung ist wegen der großen Bedeutung, die den Schriftstücken der Buchhaltung beigemessen wird, besonders wichtig⁹¹⁷. Im Allgemeinen wird dazu tendiert, die Kontrollaktivität gegenüber dem Steuerpflichtigen auf Fakten auszuweiten, die jenseits der in den Buchhaltungsschriften wiedergegebenen Tatsachen liegen.

Die substantielle Kontrolle dagegen begründet die qualifizierteste Prüfung. Sie hat im Rahmen der steuerlichen Untersuchung das größte Gewicht. Diese Kontrollart wird durchgeführt, um Gesetzesübertretungen herauszustellen, die zu einer Entrichtung von niedrigeren Steuern als den gesetzlich vorgesehenen führen und auf diese Weise konkrete Schäden für die wirtschaftlichen Interessen des Staates begründen⁹¹⁸. Die substantielle Kontrolle ist darauf gerichtet, durch die Untersuchung des Inhalts der Dokumentation, über die formalen Aspekte hinausgehend, die Genauigkeit, Wahrhaftigkeit und Gültigkeit der Dokumente festzustellen⁹¹⁹. Diese berücksichtigt alle Buchhaltungsschriften, die bei dem Zugang vorgelegt und bzw. oder entdeckt wurden, sie analysiert sie, einzeln und aufeinander bezogen, und stellt sie der offiziellen Position des kontrollierten Unternehmens gegenüber, das die Steuererklärung eingereicht hat⁹²⁰.

Dementsprechend zielt die Kontrolle darauf ab, konkret die tatsächliche Besteuerung des kontrollierten Subjekts festzuhalten. Insbesondere ist sie darauf gerichtet, wenn die objektiven und subjektiven Voraussetzungen der Steuerpflicht bestimmt sind, die notwendigen Maßnahmen im Steuerbereich vorzunehmen, um so das nachfolgende Einschreiten der Ämter zu ermöglichen, die für die Erhebung der Nachzahlung und die Erteilung der Sanktionen zuständig sind⁹²¹.

915 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 58.

916 *I Poteri della Guardia di Finanza*, S. 21.

917 *Circolare 1/98 der Guardia di Finanza*, *Istruzioni sull'attività di verifica*, S. 87; *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 58.

918 *I Poteri della Guardia di Finanza*, S. 21.

919 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 97.

920 *Circolare 1/98 der Guardia di Finanza*, *Istruzioni sull'attività di verifica*, S. 87 f.

921 *I Poteri della Guardia di Finanza*, S. 22.

ff. Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen

Die allgemeinen Untersuchungen von Gegenständen und Vorgängen bestehen aus Vergleichen der kontrollierten Firmenverwaltung mit den Bezugspunkten, die sich nicht ausschließlich aus Dokumenten und Schriftstücken ergeben (diese Form ist in der Dokumentenkontrolle inbegriffen). Sie umfassen auch strukturelle Kategorien des Unternehmens und damit das Personal (Anzahl, Kategorie, Einordnung), die Anlagen (Typus, Produktivität, Nutzung), Waren (Rohstoffe, halb verarbeitete und fertig verarbeitete Produkte, etc.) und das Verhältnis zwischen diesen mit den Ergebnissen der kontrollierten Aktivität⁹²². Wenn also von anderen Erhebungen die Rede ist, wird darunter jedes andere Verfahren verstanden, das – auch außerhalb der Räume des Unternehmens – durchgeführt wird, um die tatsächlichen Gegebenheiten der Vorgänge im kontrollierten Unternehmen herauszustellen⁹²³. Die beiden Untersuchungsmittel – allgemeine Kontrollen und andere Erhebungen – haben eine deutlich ergänzende Funktion zu den Untersuchungsbefugnissen und der Dokumentenkontrolle. Sie zielen darauf ab, die steuerliche Einordnung der kontrollierten Person durch Verfahren und Ausarbeitungen zu ermöglichen, die nicht nur den Aspekt der im Betrieb vorhandenen Dokumente berücksichtigen, sondern auch die Realitäten desselben Unternehmens, der tatsächlichen Potenzierungsmöglichkeit der Anlagen, der Qualität und wirtschaftlichen Verwertbarkeit der Produkte und der Beziehung zwischen den unterschiedlichen Strukturen⁹²⁴. Als allgemeine Untersuchungen sind auch Qualitätsanalysen zu sehen⁹²⁵.

gg. Entnahme von Stichproben

Die Entnahme von Stichproben gehört zum allgemeinen Konzept der Verwaltungshandlungen. Sie soll den Schutz der untersuchten Gegenstände für eine nachfolgende Qualitätsanalyse des jeweiligen Produkts ermöglichen. Stichprobenentnahmen gehören damit nicht zu den charakteristischen Handlungen der Steuerkontrollen⁹²⁶. Sie sind daher nicht in die allgemeinen Untersuchungen oder anderen Erhebungen einzuordnen, da diese andere Zwecke verfolgen, nämlich die Verknüpfung der offensichtlichen Elemente mit anderen erkennbaren, um die reale Situation zu erfassen⁹²⁷. Die Entnahme

922 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 103 ff.

923 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, *Istruzioni sull'attività di verifica*, S. 88.

924 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 22.

925 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 62.

926 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 62.

927 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 62.

von Stichproben ist dementsprechend in der italienischen Steuernormative nicht geregelt.

hh. Anspruch auf Hilfestellung bei Geräten zur Datenverarbeitung

Art. 52 Abs. 9 D.P.R. Nr. 633/72 sieht vor, dass die Angestellten, die einen Zugang zu den Räumlichkeiten von Wirtschaftsbeteiligten durchführen, grundsätzlich von Datenverarbeitungssystemen, elektronischen oder ähnlichen Systemen Gebrauch machen können⁹²⁸. Ferner können sie mit eigenen Mitteln hilfsweise Handlungen außerhalb derselben Örtlichkeiten vornehmen, wenn der Steuerpflichtige die Nutzung der eigenen Anlagen und des eigenen Personals nicht zulässt. Bei der Nutzung von Datenverarbeitungssystemen ist der Steuerpflichtige verpflichtet, die relevanten Dateien auszudrucken und die Anwesenheit eines Technikers sicherzustellen, der für das elektronische System zuständig ist⁹²⁹.

ii. Materielle Kontrollmittel

Art. 52 Abs. 7 D.P.R. Nr. 633/72 sieht vor, dass die Dokumente und Schriftstücke nur beschlagnahmt werden können, wenn es nicht möglich ist, den Inhalt im Protokoll wiederzugeben. Ferner erfolgt eine Beschlagnahme bei fehlender Unterschrift oder Einspruch gegen den Inhalt des Protokolls durch den Steuerpflichtigen. Die Bücher und Register können nicht beschlagnahmt werden; die vorgehenden Behörden können Kopien oder Auszüge davon anfertigen oder anfertigen lassen. Sie können bei den wichtigen Teilen selbst unterzeichnen oder Beweismittel versiegeln, mit dem Datum und dem Bürostempel versehen, und sie können die notwendigen Schutzmaßnahmen anwenden, um die Verfälschung oder Unterdrückung der Bücher und Register zu verhindern. Daraus folgt eine vorrangige Befugnis der Guardia di Finanza, Kopien anzufertigen, um den Eingriff für die Steuerpflichtigen so gering wie möglich zu halten.

jj. Vorladung und Befragung bei den Ämtern selbst

Gemäß Art. 32 Abs. 1 Nr. 2 des D.P.R. Nr. 600/73 können die Steuerämter – und die Guardia di Finanza – die Wirtschaftsbeteiligten unter Nennung eines Grundes auffordern, persönlich oder durch einen Vertreter zu erscheinen, um Angaben bezüglich der Ermittlungen zu machen. Diese Angaben erstrecken sich auch auf die in der Buchhaltung vermerkten Geschäfte, deren Kopie

928 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 84 f.; Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 59.

929 Vgl. Abs. 4 *ter* des D.L. n. 357/94, umgewandelt in das Gesetz Nr. 489/94.

nach Art. 32 Nr. 7 D.P.R. Nr. 600/73 oder nach Art. 33 Abs. 2 und 3 D.P.R. Nr. 600/73 erlangt wurde. Die einzelnen Angaben und Elemente, die aus der Buchhaltung resultieren, werden auf der Basis der Änderungen und der Untersuchungen nach Art. 38, 39, 40 und 41 D.P.R. Nr. 600/73 als tatsächlich zutreffend angenommen. Der Steuerpflichtige hat jedoch die Möglichkeit nachzuweisen, dass er die betreffenden Angaben für die Bestimmung des zu versteuernden Einkommens berücksichtigt hat oder dass diese Angaben zu jenem Zweck nicht relevant sind. Unter denselben Bedingungen werden die in der Buchhaltung vermerkten Geschäfte auch als steuerpflichtiger Ertrag angenommen, wenn der Steuerpflichtige nicht den Empfänger von Zahlungen angibt. Die gestellten Fragen und erhaltenen Antworten müssen in einem Protokoll aufgeführt werden, das auch von dem Steuerpflichtigen oder seinem Vertreter unterschrieben werden muss; bei nicht erfolgter Unterschrift muss die Ursache hierfür vermerkt werden. Der Steuerpflichtige hat das Recht, eine Kopie des Protokolls zu erhalten.

Außerdem können die Ämter die Steuerpflichtigen gemäß Art. 32 Abs. 1 Nr. 3 D.P.R. Nr. 600/73 nach Nennung eines Grundes auffordern, Urkunden und Dokumente vorzulegen, die für die Ermittlung ihm gegenüber von Bedeutung sind, auch Dokumente nach Art. 34 D.P.R. Nr. 600/73. Die Steuerpflichtigen, die verpflichtet sind, nach den Regeln des 3. Kapitels des D.P.R. Nr. 600/73 Bücher zu führen, können auch verpflichtet werden, die Bilanzen oder Geschäftsberichte und die Bücher oder Register, die von den steuerrechtlichen Regelungen vorgesehen sind, vorzulegen. Das Amt kann davon Kopien anfertigen oder sie bei Ausgabe einer Quittung für eine Zeitspanne einbehalten, die nicht länger als 60 Tage vom Erhalt an sein darf. Die Schriftstücke, die zum Zeitpunkt der Kontrollen aktiv genutzt werden, können nicht einbehalten werden.

Nach Art. 32 Abs. 1 Satz 4 D.P.R. Nr. 600/73 können die Ämter den Steuerpflichtigen Fragebögen bezüglich der Angaben und Informationen, die im Bereich der Ermittlungen gegen sie relevant sind, mit der Aufforderung zu senden, diese ausgefüllt und unterschrieben zurückzusenden.

kk. Recht auf Erhalt von Daten von Banken oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften

Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72 bestimmt, dass die Finanzämter die Befugnis haben, den Zugang der eigenen Angestellten mit einer dafür vorgesehenen Autorisierung bei den öffentlichen Verwaltungen und den Anstalten nach Art. 51 Nr. 5 D.P.R. Nr. 633/72 anzuordnen. Damit sollen direkt die Daten und Informationen bezüglich der Buchhaltung gesammelt werden, deren Kopie nach Art. 51 Nr. 7 D.P.R. Nr. 633/72 angefordert wurde und die nicht inner-

halb der im letzten Absatz des Art. 51 D.P.R. Nr. 633/72 vorgesehenen Frist weitergeleitet wurde. Ein weiterer Fall von direkten Kontrollen bei Banken oder Körperschaften des öffentlichen Rechts ist gegeben, wenn die Vollständigkeit oder Genauigkeit der erhaltenen Daten und Informationen zu ermitteln ist. Dies erfolgt, sofern das Amt begründete Zweifel bezüglich der Geschäftsbeziehungen des Steuerpflichtigen mit Unternehmen oder Kreditinstituten oder der Postverwaltung hat⁹³⁰. In diesem Fall werden die Bestimmungen des Art. 33 des D.P.R. 29 September 1973, Nr. 600 angewandt, sowie die darauf folgenden Modifizierungen.

Die Möglichkeit der Behörden, bei Banken Dokumente zu erlangen, verletzt nicht das Recht des Steuerpflichtigen, angehört zu werden⁹³¹. Sie ist für wirksame Kontrollen erforderlich⁹³².

b. Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht

Insgesamt sind die gemeinschaftlichen Vorgaben bei den Kontrollbefugnissen durch die Katalogisierung eines Mindeststandards relativ ausführlich ausgestaltet. Auch im nationalen Recht sind genaue Vorgaben enthalten. Diese sind im Einzelnen auch genauer und detaillierter normiert.

Die Möglichkeit der Stichprobenentnahme ist im italienischen Steuerrecht nicht geregelt. Hier können sich die Kontrolleure des OLAF auf Art. 7 der Verordnung Nr. 2185/96⁹³³ berufen. Die darüber hinausgehenden Befugnisse sind detailliert im nationalen Recht geregelt, so dass in diesen Fällen beim Auftauchen von Lücken nach dem nationalen Recht vorgegangen werden kann. Insgesamt handelt es sich bei dem anwendbaren Steuerrecht um ein in der Praxis erprobtes und durch eine langjährige Rechtsprechung näher erläutertes Rechtsgebiet.

Konkret bedeutet dies, dass die OLAF-Kontrolleure zu Untersuchungszwecken nicht nur die Räumlichkeiten der Wirtschaftsbeteiligten betreten können und dort Zugang zu Informationen erhalten, um gegebenenfalls Kopien anzufertigen, etc⁹³⁴. Vielmehr ist nach dem italienischen Recht auch eine gezielte Dokumentenkontrolle und Durchsuchung möglich, wobei bei landwirtschaftlichen, künstlerischen, beruflichen und Handelsaktivitäten Einschränkungen gelten. Außerdem können die Wirtschaftsbeteiligten bei den Behörden vorgeladen und befragt werden. Ferner erstrecken sich die Kon-

930 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 75.

931 *Carrirolo*, Il fisco 2002, S. 644, 654.

932 *Carrirolo*, Il fisco 2002, S. 644, 654.

933 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

934 Vgl. im Einzelnen Art. 7 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

trollbefugnisse auch auf den Erhalt von Daten von Banken, Versicherungen und Behörden, vgl. Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 in Verbindung mit Art. 63 D.P.R. Nr. 633/72 und Art. 51 f. D.P.R. Nr. 633/1972.

Auf horizontaler Ebene sind die Ermittlungsbefugnisse des OLAF somit besonders umfassend. Dies resultiert auch aus der Anwendung des italienischen Rechts.

2. Kontrollbefugnisse im italienischen Zollrecht

Ein weiterer finanzrelevanter Bereich sind die Untersuchungen im Bereich der Zölle⁹³⁵. Zuständig für Kontrollen im Zollbereich sind im italienischen Recht die Zollbehörde selbst – die Dogane – und die Guardia di Finanza. Auch vor der Schaffung der besonderen Zuweisung des Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 war die Guardia di Finanza im nationalen Bereich gemäß Art. 30 ff. des Gesetzes Nr. 4 vom 07.01.1929 als Steuerpolizei in Zollsachen zuständig.

a. Anwendbares Recht

Fraglich ist, welches Recht im Zollbereich anwendbar ist. Denn der Verweis auf das nationale Recht der Mitgliedstaaten könnte leer laufen, wenn es Ermächtigungsgrundlagen bzw. Kontrollregelungen im Zollkodex der Gemeinschaften⁹³⁶ oder in der Zollkodex-Durchführungsverordnung⁹³⁷ gäbe, die vorrangig zu beachten wären.

Bei Prüfungen zollrechtlich relevanter Sachverhalte könnte insoweit Art. 13 ZK einschlägig sein, welcher zollamtliche Prüfungen regelt. Nach dieser Norm sind zollamtliche Prüfungen unerlässlich, um die ordnungsgemäße Anwendung des EG-Zollrechts sicher zu stellen. Die Vorschrift ermächtigt die Zollbehörden, die dafür erforderlichen Prüfungen durchführen zu können⁹³⁸.

935 Vgl. allgemein zum italienischen Zollrecht: *Verbaro*, Diritto regionale e temi collegati di diritto comunale e provinciale, S. 1 ff.

936 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABIEG 1992 Nr. L 302, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Verordnung Nr. 2700/00, ABIEG 2000 Nr. L 311, S. 17 ff.

937 Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, zuletzt geändert durch Verordnung Nr. 444/02, ABIEG Nr. L 68, S. 11 ff.

938 *Reiche*, in: Witte Zollkodex, Art. 13 Rn. 2.

Die Befugnisnorm des Art. 7 Verordnung Nr. 2185/96⁹³⁹ verweist für die Kontrollen auf die im nationalen Recht geltenden Bestimmungen. Im Rahmen der Zollabwicklung in Italien beachten die Kontrolleure aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts die Bestimmungen des Zollkodex. Sofern dieser keine oder nur sehr weit formulierte Normen enthält, wird auf das nationale Recht mit stärkeren Regelungen zurückgegriffen. Für die Kontrolleure des OLAF gelten dieselben Voraussetzungen, so dass sie über die Ermächtigungsgrundlage des Art. 7 Verordnung Nr. 2185/96⁹⁴⁰ nach den Kontrollbefugnissen des Zollkodex und in Ermangelung von einschlägigen Vorschriften nach den nationalen Regelungen vorgehen.

Darüber hinaus könnte es sich bei den Kontrolleuren des OLAF um Zollbehörden im Sinne des Zollkodex handeln, so dass sie auch ohne Anwendung der Befugnisnormen der Kontroll- und OLAF-Verordnung direkt nach den Vorschriften des Zollkodex kontrollieren könnten. Die zuständigen Behörden zur Durchführung zollamtlicher Prüfungen sind die so genannten Zollbehörden. Hierunter versteht man gem. Art. 4 Nr. 3 ZK die für die Anwendung des Zollrechts zuständigen Stellen. Damit sind grundsätzlich die Dienststellen der Zollverwaltung gemeint, die unter den in Art. 13 ZK näher beschriebenen Voraussetzungen zollamtliche Prüfungen durchführen können.

Dienststellen der Kommission und deren Angehörige wie das OLAF können mit der Anwendung des Zollrechts befasst sein. Auch aus Art. 15 ZK sowie Art. 4 Nr. 3 ZK ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass mit dem Begriff der Zollbehörden nur die nationalen Zollbehörden gemeint sein könnten. Die weite Definition legt vielmehr nahe, dass jede mit der Anwendung des Zollrechts befasste Stelle erfasst werden soll⁹⁴¹. Damit wird auch klargestellt, dass nicht nur die originär für die Durchführung des Zollrechts zuständigen Stellen erfasst sein sollen, sondern im weiteren Sinne alle Stellen, die Zollrecht anwenden⁹⁴².

Im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr besteht die Möglichkeit, dass die Kontrolleure des OLAF bei ihren Ermittlungen auf zollrechtliche Abgabentatbestände treffen. Dabei können Sachverhalte wie der Erlass oder die Erstattung von überschüssig gezahlten Zöllen betroffen sein⁹⁴³. OLAF sammelt und untersucht die gesammelten Informationen über

939 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

940 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

941 *Wamers*, in: Dorsch, Zollkodex, Art. 15, Rn. 49.

942 *Reiche*, in: Witte, Zollkodex, Art. 13, Rn. 3.

943 Vgl. Art. 235 ff. ZK.

Unregelmäßigkeiten und betroffene Unternehmen. Die Funktion als Zollbehörde im Sinne des Zollkodex bei der Anwendung des Zollrechts ist dabei von besonderer Bedeutung, da OLAF rein verwaltungsrechtlich tätig wird⁹⁴⁴. Für derartige Tätigkeiten sind die Rechtsgrundlagen im Zollkodex verankert. Eine solche Prüfungssituation ist somit zollrechtlicher Natur und die Einordnung der Befugnisse der OLAF-Kontrolleure bei der Prüfung derartiger Sachverhalte damit als solche einer Zollbehörde nach Art. 4 Nr. 3 ZK möglich.

Für die OLAF-Kontrolleure besteht demnach die Möglichkeit, zollrechtliche Ermittlungen gemäß Art. 7 Verordnung Nr. 2185/96⁹⁴⁵ und damit nach dem Zollkodex und den nationalen italienischen Rechtsvorschriften vorzunehmen. Darüber hinaus können die Kontrolleure auch direkt nach dem Zollkodex vorgehen, da sie eine Zollbehörde im Sinne des Zollkodex sind.

Das geltende Recht des Zollkodex findet mithin in jedem Fall Anwendung. Für die Kontrollbefugnisse auf dem Gebiet des Zollrechts gelten mehrere Bestimmungen.

Gemäß Art. 14 ZK obliegen dem Wirtschaftsbeteiligten bei der zollrechtlichen Prüfung Mitwirkungs- und Hilfspflichten. Während Art. 13 ZK damit die passive Duldung von Kontroll- und Prüfungsmaßnahmen regelt, enthält Art. 14 ZK durch sehr weit gefasste Unterstützungspflichten⁹⁴⁶ das Gebot für die Wirtschaftsteilnehmer, sich aktiv durch Umsetzung der Hilfs- und Mitwirkungspflichten an der Prüfung zu beteiligen⁹⁴⁷.

Zollamtliche Prüfungen nach Art. 13 ZK dürfen sich nur nach geltendem Recht vollziehen. Gemäß Art. 4 Nr. 23 ZK ist unter dem Begriff des „geltenden Rechts“ sowohl das einzelstaatliche als auch das gemeinschaftliche Recht zu verstehen. Sämtliche Kontrolltätigkeiten einer Zollbehörde bedürfen folglich einer nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage⁹⁴⁸. Sofern Art. 13 ZK für zollrechtlich relevante Sachverhalte Regelungen enthält, ist für die Anwendung nationalstaatlichen Rechts kein Raum mehr⁹⁴⁹, da das Gemeinschaftsrecht insoweit das Recht des Mitgliedsstaates überlagert⁹⁵⁰. Dies gilt bei der zollamtlichen Überwachung im Rahmen des

944 Wamers, in: Dorsch, Zollkodex, Art. 15, Rn. 50.

945 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

946 Lichtenberg, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 14, Rn. 1.

947 Reiche, in: Witte, Zollkodex, Art. 14, Rn. 1.

948 Lichtenberg, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 13, Rn. 1.

949 Zum Verhältnis vom Gemeinschaftsrecht zum nationalen Recht vgl. Friedrich, StW 1995, S. 24; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 262, 266 ff.

950 Reiche, in: Witte, Zollkodex, Art. 13, Rn. 11.

Verbringens von Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft gem. Art. 183 ZK, der zollamtlichen Überwachung beim Verbringen von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft gem. Art. 37 ZK und in Fällen, in denen die zollrechtlich relevanten Kontrollen der Überlassung der Waren nachgeschaltet sind, Art. 13 ZK i. V. m. Art 78 Abs. 1 ZK.

Im Bereich der Erhebung von Ausfuhrabgaben sind die Wirtschaftsteilnehmer gehalten, den Zollbehörden alle für die zutreffende Erhebung der Abgaben notwendigen Unterlagen gem. Art. 65 ZK in Verbindung mit Art. 221 ZK-DVO vorzulegen⁹⁵¹. Die zollamtlichen Kontrollbefugnisse bei der Ausfuhr vollziehen sich gem. Art. 183 ZK nach den „geltenden Bestimmungen“, wobei diese mit dem Begriff des „geltenden Rechts“ im Sinne des Art. 4 Nr. 23, Art. 37 ZK gleichzusetzen sind⁹⁵². Die Regelung der zollamtlichen Überwachung in Art. 37 und 183 ZK bildet die Grundlage für spezielle Maßnahmen in Gestalt der zollamtlichen Prüfungen⁹⁵³. Die zollamtliche Prüfung gem. Art. 4 Nr. 14 ZK stellt einen Sammelbegriff für jegliche, nicht abschließend genannten Kontrollen mit Ausnahme der körperlichen Untersuchungen von Personen dar⁹⁵⁴. Der Umfang der Prüfung ist dabei nicht auf die der zollamtlichen Überwachung unterliegenden Waren beschränkt. Dies ergibt sich aus Art. 78 ZK⁹⁵⁵. Die allgemeine Ermächtigung, auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene nach dem geltenden Recht alle erforderlichen Prüfungsmaßnahmen zur Erfüllung der Ihnen übertragenen Aufgaben vorzunehmen, enthält Art. 13 in Verbindung mit Art. 4 Nr. 14 ZK⁹⁵⁶.

aa. Prüfungsmaßnahmen der Kontrolleure im Rahmen des Art. 78 ZK

Die nationalen Kontrolleure können Ermittlungen gemäß Art. 78 ZK durchführen. Art. 78 ZK überlagert zum Teil die nationalen Rechtsvorschriften und schafft damit eine unmittelbare Rechtsgrundlage für Prüfungen von Geschäftsunterlagen und ähnlichen Dokumenten auch nach der Überlassung der Waren an den Wirtschaftsbeteiligten. Die Kontrollen sind nicht von Amts wegen vorzunehmen. Darüber hinaus wird dem Anmelder durch Art. 78 ZK ein entsprechendes Antragsrecht eingeräumt. Nach ihrem Wortlaut bezieht sich die Vorschrift lediglich auf die Nachprüfung von Zollverfahren, da sie die Prüfung von Anmeldungen (Art. 4 Nr. 17 ZK) zum Gegenstand

951 *Wolffgang*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, Rn. 1058.

952 *Kampf*, in: Witte, Zollkodex, Art. 183, Rn. 2.

953 *Kampf*, in: Witte, Zollkodex, Art. 37, Rn. 8.

954 *Witte*, in: Witte, Zollkodex, Art. 4, Rn. 2 (vgl. zu „Zollamtliche Prüfung“).

955 *Reiche*, in: Witte, Zollkodex, Art. 13, Rn. 7.

956 *Reiche*, in: Witte, Zollkodex, Art. 13, Rn. 8.

hat⁹⁵⁷. Der Prüfungsumfang muss jedoch darüber hinaus auf alle in Verbindung mit der Annahme der Zollanmeldung stehenden Aspekte ausgedehnt werden⁹⁵⁸. Ferner fasst Art. 78 Abs. 2 ZK den Adressatenkreis für die zollamtlichen Prüfungen sehr weit. Dazu zählen auch solche Personen, die von den Einfuhr- oder Ausfuhrgeschäften lediglich mittelbar betroffen sind. Geprüft werden in erster Linie betriebliche Unterlagen, die gemäß Art. 16 ZK entsprechend mindestens drei Jahre aufbewahrt werden müssen. Auch eine physische Warenprüfung ist nach Art. 78 ZK zulässig, sofern die Ware noch vorgeführt werden kann⁹⁵⁹. Aus dem Ergebnis der nachträglichen Prüfung kann sich vor allem die Notwendigkeit ergeben, Abgaben nachzuerheben, zu erstatten oder zu erlassen. Auch die nachfolgende Einleitung straf- oder bußgeldrechtlicher Maßnahmen kommt in Betracht.

bb. Prüfungsmaßnahmen der Kontrolleure im Rahmen des Art. 183 ZK

Auch Art. 183 ZK gewährt den Zollbehörden Ermittlungsbefugnisse. Art. 183 ZK schreibt vor, dass jegliches Verbringen von Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft der zollamtlichen Überwachung der Zollbehörden unterliegt. Ziel der zollamtlichen Überwachung (z.B. durch die Anordnung und Durchführung einer Beschau) ist die Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Zollrechts, der handelspolitischen Maßnahmen, der Verbote und Beschränkungen sowie der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abgabenerhebung⁹⁶⁰. Es handelt sich bei der Beschau um die körperliche Ermittlung von Menge, Beschaffenheit und/oder Wert der angemeldeten Ware. Im Rahmen der Beschau können die Kontrolleure eine Entnahme von Mustern und Probe zu Analysezwecken vornehmen. Das Beschaurecht der Zollstelle, bzw. der OLAF-Kontrolleure endet mit der Überlassung der Waren zum angemeldeten Zollverfahren⁹⁶¹.

cc. Prüfungsmaßnahmen der Kontrolleure im Rahmen der Art. 68, 69 ZK

Die Überprüfung der Zollanmeldung nach Art. 68 ZK ist eine spezifische Amtshandlung im Sinne von Art. 4 Nr. 14 ZK, die für die Einhaltung des Zollrechts erforderlich ist. Die Zollbehörden sind zur zollamtlichen Prüfung berechtigt. Allerdings lässt sich aus Art. 68 ZK keine entsprechende Ver-

957 *Lichtenberg*, in: Dorsch, *Zollkodex*, Art. 78, Rn. 1.

958 *Henke*, in: Witte, *Zollkodex*, Art. 78, Rn. 1.

959 *Lichtenberg*, in: Dorsch, *Zollkodex*, Art. 78, Rn. 2.

960 *Stübner*, in: Dorsch, *Zollkodex*, Art. 183, Rn. 1.

961 *Lichtenberg*, in: Dorsch, *Zollkodex*, Art. 68, Rn. 2.

pflichtung entnehmen. Alle Angaben in der Zollanmeldung können überprüft werden. Daneben ist eine Kontrolle der beigefügten Unterlagen vorgesehen⁹⁶². Art. 68 Buchst. b ZK betrifft die Zollbeschau. Diese ist das Kernstück des Art. 68 ZK und dient der Überprüfung von Zollanmeldungen bezüglich der in diesen bezeichneten Waren⁹⁶³.

Details zur Durchführung einer Beschau sind in der ZK-DVO (Art. 240 ff. ZK-DVO) geregelt. Die zollamtliche Entscheidung über die Durchführung der Zollbeschau, der Ort und der Zeitpunkt der Kontrolle sind dem Anmel-der oder seinem Vertreter mitzuteilen (Art. 240 Abs. 1 ZKDVO); diese Personen sind berechtigt oder können zur Teilnahme verpflichtet werden, um die Prüfungsmaßnahmen zu unterstützen (Art. 241 ZKDVO)⁹⁶⁴.

b. Grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen der Zollbe- hörde und der Guardia di Finanza

Für Kontrollen im Zollbereich sind die Zollbehörde selbst – die Dogane – und die Guardia di Finanza zuständig. Die Behörden gehen bei ihren Überprüfungen aufgrund verschiedener gesetzlicher Grundlagen vor. Die Kontrollen der Zollbehörde erfolgen nach den Vorschriften des Zollkodex⁹⁶⁵ bzw. der dazu ergangenen Durchführungsverordnung⁹⁶⁶. Sollten hier keine einschlägigen Bestimmungen vorhanden sein, wird zum Ausfüllen der Lücken auf das italienische Zollgesetz – T.U.L.D.⁹⁶⁷ – zurückgegriffen. Die Kontrollbefugnisse der Guardia di Finanza im Zollbereich gründen auf dem ZK und ergänzend auf Art. 35 Gesetz Nr. 4/29. In diesem Gesetz sind die Grundlagen des Vorgehens der Guardia di Finanza als Steuerpolizei enthalten und die damit verbundenen Vorgehensweisen bei Kontrollen vor Ort. Die Guardia di Finanza kann darüber hinaus nach den Bestimmungen der Zollgesetze – dem Zollkodex oder dem T.U.L.D. – vorgehen, sofern dies gesetzlich bestimmt ist.

aa. Zuständigkeiten des Dipartimento delle Dogane

Fraglich ist, welche der Behörden bei den Kontrollen vor Ort bei Wirtschaftsbeteiligten jeweils tätig wird. Auf dem Gebiet des Zollrechts gewäh-

962 Vgl. Art. 68 a ZK.

963 Henke, in: Witte / Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 115, Rn. 355.

964 Lichtenberg, in: Dorsch, Zollkodex, Art. 68, Rn. 4.

965 Art. 68, 69 ZK.

966 Art. 240 ff. Zollkodex-Durchführungsverordnung.

967 Testo Unico delle Disposizioni in Materia Doganale – T.U.L.D. – verabschiedet durch D.P.R. 23. Januar 1973, n. 43, mit nachfolgenden Veränderungen.

ren die geltenden Rechtsvorschriften der Dogana und der Guardia di Finanza spezifische Befugnisse und Verantwortlichkeiten nach unterschiedlich ausgestalteten Kompetenzbereichen, je nachdem, ob die Aktivitäten innerhalb oder außerhalb des Zollgebiets vorgenommen werden.

Bei den Zuständigkeiten der Dogane ebenso wie der Guardia di Finanza ist zwischen den Kontrollen innerhalb oder außerhalb des Zollbezirks zu unterscheiden.

Die Dogane sind hauptsächlich innerhalb des lokalen Zollbereichs bei Kontrollen tätig. Dabei führen sie Waren-, Personen- und Gepäckkontrollen nach dem Zollkodex oder dem nationalen italienischen Zollgesetz (Testo unico delle disposizioni in materia doganale – T.U.L.D.) durch. Solche Kontrollen sind Überprüfungen bei Wirtschaftsbeteiligten, entsprechen aber nicht der Zielsetzung der Verordnungen Nr. 2185/96⁹⁶⁸ bzw. Nr. 1073/99⁹⁶⁹, da diese von einem Betreten der Räumlichkeiten der Wirtschaftsbeteiligten und einer dortigen Waren- oder Dokumentenkontrolle ausgehen. Damit liegen die Grenzkontrollen, für die weitestgehend die Dogane – Zollbehörde – zuständig sind, nicht im Anwendungsbereich der OLAF- bzw. Kontrollverordnung.

bb. Zuständigkeiten der Guardia di Finanza

Bezüglich der „Einnahmen“ des Gemeinschaftshaushalts und damit im Zollbereich wird zurückgegriffen auf Art. 35 des Gesetzes vom 7. Januar 1929, Nr. 4. Dieser gewährt den Offizieren und Beamten der Polizei im Bereich des Steuerrechts die Befugnis, Zugang zu öffentlichen Räumlichkeiten und zu allen Räumlichkeiten zu erlangen, die zum Industrie- oder Handelsbetrieb bestimmt sind, und dort Ermittlungen und Untersuchungen durchzuführen, um die Befolgung der Gesetze oder Verordnungen im finanziellen Bereich zu überprüfen. Diese allgemein gehaltene Regelung lässt die Norm auch für die Kontrollen von Unregelmäßigkeiten bei zollrechtlichen Handlungen Wirkung entfalten, zu denen die „Betrügereien im Bereich des Gemeinschaftsrechts“ im Bereich der Einnahmen bzw. der traditionellen Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften gehören.

(1) Aktivitäten innerhalb des lokalen Zollbereichs

Als „spazi doganali“ – lokale Zollbereiche – werden solche Örtlichkeiten bezeichnet, an denen ein Zolldienst besteht und solche, an denen der Zoll Aufsicht führt und Kontrollen durchführt. Dies kann entweder durch die

968 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

969 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

eigenen Organe geschehen oder indem sich der Zoll der Unterstützung durch die Guardia di Finanza bedient.

Die Handlungen, die innerhalb der oben aufgeführten Bereiche vorgenommen werden, sind hauptsächlich in den Art. 19, 32, 59 und 63 des T.U.L.D. und in den Ministerialdekreten Nr. 254 und 255 vom 28.1.1994 bezüglich der Warenkontrolle und in Art. 20 T.U.L.D bezüglich der Personenkontrolle geregelt. Hierbei handelt es sich aber lediglich um solche Kontrollen, welche an der Grenze im lokalen Zollbereich vorgenommen werden. Außer einigen gesonderten Aufgaben nimmt die Guardia di Finanza innerhalb des lokalen Zollbereichs die Aufgaben der Aufsicht und Hilfeleistung wahr. Die Aufsicht liegt in der Ausübung der Untersuchungsbefugnisse, Art. 19 T.U.L.D., und der zollrechtlichen Kontrolle der Personen, Art. 20 T.U.L.D. Außerdem leistet die Guardia di Finanza Hilfe bei der zollamtlichen Überwachung, um den Schutz der Waren zu garantieren, indem sie verhindert, dass während der unterschiedlichen Zollverfahren unerlaubte Handlungen vorgenommen werden. Diese Aufgaben werden in einer funktionalen Abhängigkeit der Beamten der Guardia di Finanza von den Zollbehörden ausgeübt, wie sie von der Verordnung über den Dienst des Personals der Zollbehörde (Art. 15 R.D. 22.5.1941) vorgesehen ist und von unterschiedlichen Vorschriften der Verordnung über den Dienst des Corpo der Guardia di Finanza konkretisiert wird (R.D. 6.11.1930, Nr. 543).

In diesem lokalen Zollbereich leistet die Guardia di Finanza dementsprechend hauptsächlich Hilfe.

(2) Aktivitäten außerhalb des lokalen Zollbereichs

Die Aktivitäten der Guardia di Finanza außerhalb des lokalen Zollbereichs sind vielfältiger als innerhalb. Außerhalb des Zollbereichs führt die Guardia di Finanza Kontrollen ohne die funktionale Abhängigkeit von der Dogana durch⁹⁷⁰. Dies ist vorliegend von besonderer Bedeutung, da die Kontrollen in den Räumlichkeiten der Wirtschaftsbeteiligten nach den Verordnungen Nr. 2185/96⁹⁷¹ bzw. Nr. 1073/99⁹⁷² außerhalb des Zollbereichs stattfinden. Die Guardia di Finanza ist folglich die für die horizontalen Kontrollen des OLAF maßgebliche Behörde.

Die Kontrollbefugnisse für Kontrollen außerhalb des lokalen Zollbereichs sind in Art. 35 des Gesetzes Nr. 4/29 geregelt.

970 Art. 64 D.L. Nr. 131/1993, geändert ind D.L. Nr. 213/1993, siehe auch Art. 11 Abs. 9 D.L. Nr. 374/1990.

971 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

972 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

c. Durchführung von Kontrollen vor Ort

Art. 31 des Gesetzes Nr. 4/29 legt fest, dass die Beamten der Guardia di Finanza solche der Steuerpolizei sind. Folglich fallen alle Kontrollen im Bereich des Zolls und der Steuern in den Kompetenzbereich der Guardia di Finanza.

aa. Betreten

Art. 35 Gesetz Nr. 4/29 gewährt der Guardia di Finanza ein Betretungsrecht. Diese Befugnis besteht in allen öffentlichen Gebäuden, die als solche von Gesetzen oder Verordnungen über die öffentliche Sicherheit bezeichnet werden (Hotels, Gasthäuser, Restaurants, Cafés, Theater, Kinos, etc.⁹⁷³) und in jeder Räumlichkeit, die zum Industrie- oder Handelsbetrieb dient, oder in der Tätigkeiten nach Art. 2195 c.c. vorgenommen werden⁹⁷⁴. Das Betreten ist auch bei Kleinbetrieben erlaubt. Diese Befugnis betrifft die Räumlichkeiten, in denen die oben genannten Tätigkeiten ausgeübt werden (Büros, Geschäfte, Fabriken) und jeden anderen Ort, der jedenfalls zum Betrieb eines Unternehmens bestimmt ist oder zumindest für die Realisierung der Ziele des Unternehmens von Bedeutung ist (Archive, Lager, Bearbeitungsstätten)⁹⁷⁵.

Das Betreten kann während der Zeiträume erfolgen, in denen die Tätigkeiten des Unternehmens üblicherweise durchgeführt werden⁹⁷⁶. Wenn diese Tätigkeiten wegen der Eigenschaften des Betriebs in den Abend- oder Nachtstunden durchgeführt werden (Kinos, Theater, etc.), ist das Betreten auch in diesen Zeiten erlaubt⁹⁷⁷.

Das Betreten von Räumlichkeiten, die zu privaten Wohnzwecken dienen, ist jedoch verboten, auch wenn diese mit den Räumen des Unternehmens verbunden sind oder daran angrenzen⁹⁷⁸. In diesen Fällen muss die Tätigkeit der Steuerpolizei sich auf die Räume beschränken, die zur Ausübung der Handelsaktivitäten dienen⁹⁷⁹.

973 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 28.

974 Vgl. dazu: Anmerkungen bei Art. 52 D.P.R.633/72; *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 48.

975 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 48.

976 Art. 35 Gesetz Nr. 4/29; *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 28.

977 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 49.

978 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 49.

979 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 49.

Der Unterschied zur Hausdurchsuchung liegt darin, dass bei letztgenannter der begründete Verdacht vorliegen muss, dass eine Straftat begangen wurde, während der Zugang nicht von solchen Voraussetzungen ausgeht⁹⁸⁰. Ein anderer Unterschied liegt in dem Zeitraum der Kontrollen. Während die Hausdurchsuchung nur tagsüber erfolgt, soll der Zugang während der Arbeitszeiten durchgeführt werden⁹⁸¹. Der Hauptunterschied liegt aber darin, dass der Zugang Firmen oder solche Räumlichkeiten betrifft, die zur Ausübung von wirtschaftlichen, industriellen oder Handelstätigkeiten bestimmt sind⁹⁸².

Insgesamt ist der Zugang zu Räumlichkeiten, die zu Handelsaktivitäten, landwirtschaftlichen Tätigkeiten, künstlerischen und beruflichen Tätigkeiten dienen oder bestimmt sind, ähnlich wie im Steuerrecht geregelt⁹⁸³.

bb. Durchsuchen

Art. 33 und Art. 35 Gesetz Nr. 4/29 regeln das Durchsuchungsrecht. Das Durchsuchungsrecht hat eine Reichweite wie bei den Untersuchungen im Bereich der Mehrwertsteuer bzw. Einkommenssteuer. Dementsprechend ist das Durchsuchen von Räumlichkeiten grundsätzlich von der gesetzlichen Regelung umfasst⁹⁸⁴. Für das Durchsuchen von Personen oder das gewaltsame Öffnen von Versiegelungen, Taschen, Safes, Möbeln, Lagerräumen etc. ist jedoch die Ermächtigung eines Richters bzw. Staatsanwalts erforderlich⁹⁸⁵.

Die Hausdurchsuchung ist in Art. 33 Gesetz Nr. 4/29 geregelt. Die Hausdurchsuchung wird in Wohnungen und in solchen Räumlichkeiten durchgeführt, die zu Wohnzwecken bestimmt sind⁹⁸⁶. Darüber hinaus wird die Hausdurchsuchung in Räumlichkeiten der Privatsphäre, etwa in Hotelzimmern oder in Kasernen, Schulen, etc. durchgeführt⁹⁸⁷. In anderen Räumlichkeiten ist die Hausdurchsuchung verboten, etwa bei Botschaften, Wohnungen von Senatoren oder Abgeordneten, Militärstützpunkten oder Militärschiffen und

980 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 27.

981 I poteri della Guardia di finanza, S. 12.

982 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 28.

983 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 28.

984 *Giuliani*, Elementi di Diritto Tributario, S. 58.

985 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 57.

986 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 75.

987 I poteri della Guardia di Finanza, S. 35 ff.

im Vatikan⁹⁸⁸. Die Durchsuchung von Autos fällt nicht unter den Begriff der Hausdurchsuchung⁹⁸⁹.

Im Hinblick auf die Zeiträume, in denen eine Hausdurchsuchung durchgeführt werden kann, sind im Gesetz Nr. 4/29 keine Hinweise enthalten. Demnach wird auf Art. 333 c.p.p. zurückgegriffen, nach dem die Durchsuchung tagsüber erfolgen muss. Die Hausdurchsuchung ist nach Art. 33 Gesetz Nr. 4/29 nur rechtswirksam im Bereich der Zölle, der Tabakuntersuchungen, der Alkohol- und Zuckerproduktion und der anderen Fälle, in denen dies ausdrücklich vom Gesetz vorgesehen ist.

cc. Anspruch auf Erteilung von Auskünften

Ein Anspruch auf Erteilung von Auskünften ist im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt. Dennoch besteht er. Auch dieser Anspruch lässt sich aus dem Gesetz Nr. 4/29 ableiten⁹⁹⁰. Er stellt die Voraussetzung für wirksame Kontrollen dar. Dies ergibt sich aus dem im italienischen Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz des „fairen Verwaltungsverfahrens“.

dd. Anspruch auf Vorlage von Unterlagen

Der Anspruch der Beamten der Guardia di Finanza auf Vorlage von Unterlagen geht aus Art. 35 Gesetz Nr. 4/29 hervor. Dieser enthält eine umfassende Ermächtigung zur Vornahme von Untersuchungen und beinhaltet damit die Vorlage von Unterlagen⁹⁹¹. Dieser Anspruch stellt ein charakteristisches Element steuerrechtlicher Untersuchungen dar. Ein Anspruch auf Vorlagen von Unterlagen ergibt sich ebenso aus dem ZK.

ee. Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen

Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen werden gemäß Art. 35 Gesetz Nr. 4/29 durchgeführt. Dieser Auffangtatbestand verdeutlicht, dass das Gesetz von 1929 von einer sehr weitreichenden Kompetenzzuweisung an die Beamten der Guardia di Finanza ausging. Von den Befugnissen der Guardia di Finanza sind damit alle Handlungen umfasst, die zur Untersuchung vor Ort sachdienlich sind und die sich im Rahmen der verfassungs- und verwaltungsrechtlich garantierten Verfahrensrechte halten.

988 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 23.

989 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 23.

990 *Giuliani*, Elementi di Diritto Tributario, S. 58.

991 *Giuliani*, Elementi di Diritto Tributario, S. 58.

ff. Entnahme von Stichproben

Die Entnahme von Stichproben ist im Gesetz Nr. 4/29 nicht geregelt. Diese Befugnis ergibt sich vielmehr direkt aus den einschlägigen Vorschriften des Zollkodex. Die Guardia di Finanza bzw. die Kontrolleure des OLAF müssten demzufolge für die Entnahme von Stichproben der eingeführten oder ausgeführten Waren auf die Regelung des 68 lit. b ZK zurückgreifen. Andererseits ergibt sich die Möglichkeit zur Stichprobenentnahme bereits aus den in der Kontrollverordnung selbst normierten Mindeststandards. Dies ermöglicht ein kontrolliertes Vorgehen gegen Betrügereien im Zollrecht.

d. Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht

Auch die Befugnisse des OLAF im Zollrecht sind weitgehend in der Kontrollverordnung enthalten. Ferner bestehen gezielte Rechte nach Art. 68 f., 78, 183 ZK, die den nationalen Bestimmungen wegen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts vorgehen.

Darüber hinaus besteht im italienischen Zollrecht für Vor-Ort-Kontrollen ein Recht auf gezielte Durchsuchungen von Räumen. Einschränkungen ergeben sich hierbei für privat genutzte Räumlichkeiten. Diese sind indessen ohnehin nicht von den Kontrollen der Verordnung Nr. 2185/96⁹⁹² umfasst. Eine Durchsuchung der privat genutzten Räume kann allenfalls durch die nationalen Behörden mit entsprechender richterlicher Ermächtigung durchgeführt werden. Weitergehende Befugnisse wie im Bereich der Mehrwertsteuer sind im Zollrecht nicht normiert.

3. Kontrollbefugnisse im Agrarbereich, EAGFL

Die Kontrollbefugnis im Bereich der Ausgaben im Agrarrecht⁹⁹³ und damit in Italien für den gesamten EAGFL, Abteilung Ausrichtung und Garantie, richtet sich nach Art. 13 des Gesetzes vom 24.11.1981, Nr. 689. Kontrollbefugt sind dabei die Guardia di Finanza und die Kontrolleure des Agrarministeriums. Diese haben einen eigenen Polizeibereich – das Comando Carabinieri Politiche Agricole – und einige andere Ämter, die mit den Kontrollen in Verbindung stehen. Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 findet Anwendung bei den Gesetzesverstößen, die im Gesetz 23.12.86, Nr. 898 vorgesehen sind, Art. 4

992 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 1 ff.

993 Siehe zum italienischen Agrarrecht: *Carrozza*, Diritto agrario, S. 1 ff.; *Cigarini/Rinaldi*, Diritto agrario, S. 1 ff.; *Costato/Casadei/Sgarbanti/Viscardini*, Diritto agrario e forestale italiano e comunitario, S. 1 ff.; *Germanò*, Diritto agrario, S. 1 ff.; *Irti/Graziani*, Diritto agrario italiano, S. 1 ff.; *Pastori/Ruffilli*, L'agricoltura negli statuti regionali, S. 1 ff.

dieses Gesetzes sieht vor, dass für die Ermittlung der Gesetzesverstöße im Verwaltungsbereich, die von Art. 2 und 3 und für die Einziehung der Sanktionen vorgesehen sind, Abschnitt 1 des Gesetzes vom 24.11.1981, Nr. 689 angewandt wird. Diesbezüglich sind einige gesetzliche Ausnahmen aufgeführt, die aber nicht Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 betreffen. Damit wird der Strukturfonds EAGFL Abteilung Ausrichtung, für den Sanktionsmöglichkeiten nach dem Gesetz Nr. 898/86 bestehen, wie die Abteilung Garantie behandelt.

Die Regelung des Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 gewährt den Kontrollorganen die Befugnis, Informationen zu suchen, Untersuchungen von Gegenständen und Orten vorzunehmen, die nicht zum privaten Bereich gehören, technische Erhebungen in beschreibender und fotografischer Form durchzuführen sowie jede andere technische Handlung. Des Weiteren ist die Beschlagnahme der Gegenstände, die Objekt einer Verwaltungsbeschlagnahme sein können, vorgesehen, auf die Art und innerhalb der Grenzen, die das c.p.p. für die polizia giudiziaria vorsieht.

a. Durchführung der Kontrollen

Die Kontrollen werden in Italien von unterschiedlichen Behörden vorgenommen, die weitgehend im Ministerium für Land- und Forstwirtschaft eingegliedert sind. Zudem kann die Guardia di Finanza nach der Vorschrift des Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 Untersuchungen vornehmen. Diese Befugnis ergibt sich aus Art. 4 D.P.R. vom 8. Juni 1982, Nr. 447. Solche Kontrollen erfolgen entweder unabhängig oder in Zusammenarbeit mit den Agrarbehörden.

aa. Betretungsrecht

Art. 13 Abs. 1 Gesetz Nr. 689/81 bestimmt, dass die zuständigen Behörden bei der Untersuchung von Gesetzesverstößen im Agrarbereich Räumlichkeiten betreten können. Dieses Betretungsrecht ist umfassend wie bei den steuer- und zollrechtlichen Befugnissen. Das Betreten ist zum Auffinden von Unregelmäßigkeiten erlaubt. Der Zugang im Sinne des Gesetzes umfasst auch das Betreten gegen den Willen des Wirtschaftsteilnehmers. Es handelt sich mithin um ein umfangreiches Betretungsrecht, welches die nationalen Behörden zum Auffinden von Unregelmäßigkeiten ermächtigt.

bb. Durchsuchungsrecht

Die Durchsuchung von Unterlagen ist im italienischen Recht den steuerrechtlichen Kontrollbehörden vorbehalten. Innerhalb des Agrarbereichs bestehen somit keine Befugnisse zur gezielten Durchsuchung von Räumlich-

keiten. Ebenso wie die Dokumentenkontrolle ist das Durchsuchungsrecht keine typisch-agrarrechtliche Ermittlungsform. Sollte die Durchsuchung von Dokumenten erforderlich werden, muss eine Ermächtigung durch den Richter bzw. Staatsanwalt vorliegen.

cc. Anspruch auf Erteilung von Auskünften

Der Anspruch auf Erteilung von Auskünften ergibt sich aus Art. 13 Abs. 1 Gesetz Nr. 689/81. Danach können die nationalstaatlichen Kontrolleure Informationen sammeln, um Gesetzesverstöße aufzuklären. Unter dem Begriff des Sammelns von Informationen versteht man vor allem die Erteilung von Auskünften durch den Wirtschaftsbeteiligten. Die Mitwirkung des Betroffenen ist insofern eine der ersten Voraussetzungen für das Auffinden von Informationen.

dd. Anspruch auf Vorlage von Unterlagen

Die klassische Dokumentenkontrolle wird von Art. 13 des Gesetzes Nr. 689/81 nicht abgedeckt. Die Befugnisse, die von dieser Norm gewährt werden, rechtfertigen den Zugang der Kontrolleure bei den Unternehmen, die Analyse der Dokumentation, die Erhebung der Lagerbestände und andere ähnliche Handlungen zu ausschließlichen Zwecken der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Bereich der Agrarfinanzierungen⁹⁹⁴. Bei diesen Eingriffen ist nicht ausdrücklich vorgesehen, dass eine Befugnis zur Vorlage von Unterlagen besteht. Sollte dies erforderlich sein, ist diese Form der Durchsuchung vom Richter bzw. Staatsanwalt anzuordnen⁹⁹⁵.

Bei den „Vor-Ort“-Kontrollen der Finanzierungen im Bereich des EAGFL, die von der Kommission gemeinsam mit Soldaten der Guardia di Finanza vorgenommen werden, handeln die Beamte der Guardia di Finanza nicht als Offizielle und Handelnde der Steuerpolizei, sondern als Offizielle und Handelnde der „polizia giudiziaria“. Dementsprechend können die „Kontrolleure“ der Kommission, wenn sie nach dieser Ermächtigungsgrundlage handeln, nicht die typischen Kompetenzen der Steuerpolizei ausüben – zu denen die Ermächtigung zur Suche nach Dokumenten gehört – sondern nur jene Kompetenzen, die ausdrücklich von Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 gewährt werden⁹⁹⁶.

994 I poteri della Guardia di Finanza, 78.

995 I poteri della Guardia di Finanza, 78.

996 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 17.

ee. Allgemeine Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen

Auch die allgemeinen Kontrollen von Gegenständen und Vorgängen fällt unter Art. 13 Abs. 1 Gesetz Nr. 689/81. Von besonderer Bedeutung ist allerdings, dass hierunter keine weitreichenden Ermächtigungen fallen wie im Steuerrecht, sondern nur mit dem Betretungsrecht und Recht auf den Erhalt von Informationen durch den Beteiligten vergleichbare Befugnisse. Davon sind insbesondere die genaue Beobachtung der sensiblen Faktoren bezüglich der Warenbeschaffenheit oder tatsächlicher Vorgänge sowie die überschlägige Kontrolle herausgegebener Materialien umfasst.

ff. Entnahme von Stichproben

Die Entnahme von Stichproben und die Untersuchungen durch die Analyse von Proben sind im Agrarrecht in Art. 13, 15 Gesetz Nr. 689/81 vorgesehen. Nach Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 können die Kontrollorgane jedes technische Hilfsmittel nutzen. Darunter fällt auch die Entnahme von Proben. Für die Entnahme von Proben selbst enthält Art. 15 Gesetz Nr. 689/81 ein eigenes Verfahren. Danach muss der Leiter des Labors, das mit der Analyse der entnommenen Probe betraut ist, dem Betroffenen umgehend das Ergebnis der Analyse mitteilen. Der Betroffene kann daraufhin schriftlich innerhalb von 15 Tagen nach der Bekanntgabe die nochmalige Prüfung der Probe anfordern. Dabei kann er die Anwesenheit eines eigenen technischen Beraters verlangen, Art. 15 Abs. 2 Gesetz Nr. 689/81. Die nochmalige Überprüfung muss dem Betroffenen innerhalb von mindestens 10 Tagen vor ihrem Beginn mitgeteilt werden. Das Ergebnis der wiederholten Überprüfung wird dem Betroffenen ebenfalls unverzüglich mitgeteilt.

gg. Überprüfungen von Erzeugnissen und Erhebungen technischer Art

Nach Art. 13 Abs. 1 Gesetz Nr. 689/81 erstreckt sich die Untersuchung von Verstößen gegen Gesetze, die mit einer Verwaltungssanktion belegt sind, auch auf die Untersuchung von Gegenständen und Erzeugnissen. Die Erhebungen technischer Art sind in Art. 13 Abs. 1 Gesetz Nr. 689/81 geregelt. Die Kontrolleure können jede Form von Erhebung anhand von Zeichen, Beschreibungen und Fotografien durchführen. Und sie können jede andere technische Handlung vornehmen. Darunter fallen vor allem die Hilfestellung bei Geräten zur Datenverarbeitung und die materiellen Kontrollmittel, etwa die Anfertigung von Kopien. Inbegriffen sind aber auch alle Formen der Nutzung der Technik spezieller Verfahren, die im jeweiligen Einzelfall erforderlich sind.

hh. Kontrollen bei anderen Personen als den Wirtschaftsbeteiligten selbst

Zur Untersuchung der Gesetzesverstöße, die mit einer Verwaltungssanktion in Form einer Geldbuße belegt sind, können auch die Beamten der polizia giudiziaria vorgehen. Diese haben neben den Befugnissen der oben aufgeführten Absätze auch das Recht zur Durchsuchung von Orten, die nicht dem privaten Bereich angehören, wenn es nicht möglich ist, Beweismittel zu sammeln. Erforderlich ist jedoch die vorherige Ermächtigung des örtlich zuständigen Richters bzw. Staatsanwaltes. Die Bestimmungen des Art. 333 Abs. 1 und Art. 334 Abs. 2 c.p.p. finden insofern Anwendung.

Außerdem haben die Beamten der polizia giudiziaria mit einer Ermächtigung des örtlich zuständigen Richters das Recht, unter Beachtung der Privatsphäre Kontrollen bei Dritten durchzuführen, wenn es nicht möglich ist, weitere neue Beweismittel zu finden.

b. Kompetenzen der jeweiligen Behörden

Das Gesetz Nr. 689/81 ermächtigt sowohl die Behörden des Landwirtschaftsministeriums als auch die Guardia di Finanza, Kontrollmaßnahmen durchzuführen. Die Kompetenz der Guardia di Finanza besteht wegen der allgemeinen Zuständigkeit in fiskalrelevanten Bereichen. Das Ministerium für Agrar- und Forstwesen dagegen ist aus dem Sachzusammenhang heraus für alle Betrügereien im landwirtschaftlichen Bereich zuständig. Die Kompetenzen der verschiedenen Behörden bestehen nebeneinander. In der Praxis ist die Guardia di Finanza in der Regel schon wegen der umfassenderen steuerrechtlichen Kontrollbefugnisse bei den Kontrollen anwesend. Darüber hinaus ist das Personal der Guardia di Finanza zahlreicher und für die Durchführung der Kontrollen geschulter. Trotz der identischen Kompetenzen und der sektorbezogen weiterreichenden Kenntnisse der Beamten aus dem Agrarministerium stellt die Guardia di Finanza demnach mehr Personal für die Kontrollen im Agrarbereich. Die Carabinieri, die dem Landwirtschaftsministerium unterstehen und eine Militärpolizei sind, sind ungeachtet ihrer verwaltungsrechtlichen Kompetenzen verstärkt im repressiven Bereich tätig, während der verwaltungs- und finanzrechtliche Bereich dem Finanzministerium unterfällt. Die Behörden sollen einander bei der Betrugsbekämpfung unterstützen.

c. Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht

Für die Kontrolleure des OLAF sind die von der Verordnung vorgegebenen Mindeststandards unter Verweis auf das nationale Recht maßgeblich. Dabei werden schon in der Verordnung Nr. 2185/96⁹⁹⁷ Befugnisse garantiert, die im Agrarrecht selbst nicht vorgesehen sind. Das italienische Recht sieht im Agrarbereich für eine Dokumentenrecherche die Notwendigkeit einer staatsanwaltlichen Ermächtigung vor. Die Kontrollbefugnisse sind hier nicht so stark ausgeprägt wie im Steuer- oder Zollrecht. Das Agrarrecht selbst enthält keine über die Untersuchungsbefugnisse der Kontrollverordnung hinausgehenden Rechte. Einzelne Vorgehensweisen wie die Entnahme von Stichproben sind jedoch im italienischen Recht genauer normiert, so dass bei deren Durchführung nach den nationalen Vorschriften vorgegangen wird.

Auch im Falle der Untersuchungen im Agrarbereich besteht das „Prinzip der Gleichberechtigung“ zwischen nationalen Behörden und den Kontrolleuren der Kommission⁹⁹⁸. Demnach ist im Falle der Erlangung von strafrechtlich relevanten Elementen die zuständige Staatsanwaltschaft dazu aufzufordern, dass die im nachfolgenden Strafprozess erlangten Daten zu verwaltungsrechtlichen Zwecken genutzt werden dürfen, um es zu ermöglichen, dass die „Kontrolleure“ der Kommission davon bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch machen können⁹⁹⁹.

4. Kontrollbefugnisse im Strukturbereich außer dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung

Die Kontrollbefugnisse im Strukturbereich¹⁰⁰⁰ sind mit Ausnahme der Kontrollen im Bereich des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, in Italien gesetzlich nicht geregelt.

a. Durchführung der Kontrollen

Die Kontrollbefugnisse im Bereich der Strukturfonds sind weniger konkret ausgestaltet als in den anderen Bereichen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Strukturfonds europarechtliche Beihilfen darstellen, für die im nationalen Recht meist keine eigenen Regelungen geschaffen worden sind. Diese Unterstützungen sind in verschiedenen Programmen auf gemeinschaftli-

997 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

998 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 14.

999 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 14.

1000 Die Strukturfonds in Italien sind näher beschrieben in: *Canova*, Fondi strutturali, S. 1 ff.; *Monti*, I fondi strutturali per la coesione europea, S. 1 ff.; *Salvemini*, I fondi strutturali, S. 1 ff.; *Sugamiele*, Fondi strutturali e sistemi di istruzione, S. 1 ff.

cher Ebene vorgesehen. Dagegen sind im Zoll-, Agrar- und Steuerbereich auf nationaler Ebene historisch gewachsene Strukturen und Befugnisnormen vorhanden.

Die Kontrollbefugnisse im Bereich der Strukturfonds sind in den vielen Mitgliedstaaten nicht oder nur fragmentarisch geregelt. Auch in Italien war dieser Bereich vor der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 526/99 nicht normiert. Abgesehen von den Finanzierungen der Abteilung Ausrichtung des E-AGFL – bezüglich derer Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 anwendbar ist – sah das nationale Recht keine Verwaltungssanktionen vor und begründete dementsprechend im Bereich der Strukturfonds keine Untersuchungskompetenzen, die auf der verwaltungsrechtlichen Ebene ausgeübt werden konnten¹⁰⁰¹. Die zuständigen Behörden wurden durch die Rückforderung der gezahlten Beträge oder durch die Versagung weiterer Leistungen tätig, sofern der Verdacht bestand, dass Unregelmäßigkeiten begangen wurden. Darüber hinaus wurde vielfach über die allgemeine Steueruntersuchung im Bereich der Einkommenssteuer oder Mehrwertsteuer vorgegangen, um Unregelmäßigkeiten bei den Strukturfonds zu ermitteln¹⁰⁰².

Ein anderes Mittel, um Betrügereien oder Unregelmäßigkeiten im Hinblick auf ungerechtfertigte Zahlungen aus dem Europäischen Sozialfonds, aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung oder aus dem FIAF festzustellen, bestand in der Möglichkeit, nach der Strafprozessordnung vorzugehen, wenn ein hinreichender Tatverdacht im strafrechtlichen Sinne bestand¹⁰⁰³. Solche Vorgehensweisen waren aber allenfalls Hilfsmittel, um ohne tatsächliche Ermächtigungsgrundlage ermitteln zu können. Diese Mittel sind seit der Schaffung des Gesetzes Nr. 526/99 nicht mehr notwendig, da nun originäre verwaltungsrechtliche Kontrollbefugnisse und Sanktionen bestehen.

b. Anwendbare Befugnisse nach Europarecht und nationalem Recht

Mangels anwendbarer Kontrollbefugnisse im Bereich der Strukturfonds außer beim EAGFL Abteilung Ausrichtung war für die Kontrollen des OLAF zunächst allein der in Art. 7 der Verordnung festgelegte Mindeststandard maßgeblich. Durch das Gesetz Nr. 526/99 sind allerdings auch für den Bereich der Strukturfonds umfangreiche Kontrollbefugnisse geschaffen wor-

1001 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 14 f.; I poteri della Guardia di Finanza, 79.

1002 Circolare 1/98, S. 63 f.; *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 64.

1003 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 15.

den. Auch in diesem Fall sind die nationalen Regelungen detaillierter als die Vorgaben der Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁰⁴.

Für Kontrollen vor dem 21. Dezember 1999 waren allerdings die in Art. 7 der Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁰⁵ festgelegten Kontrollbefugnisse maßgebend. Die Untersuchungen der polizia giudiziaria, die im strafrechtlichen Bereich vorgenommen wurden, konnten allerdings keine Teilnahmerechte des OLAF begründen, da die Verordnung lediglich Kontrollen verwaltungsrechtlicher Natur betrifft. In diesem Fall war vorgesehen, dass die verantwortlichen Beamten der polizia giudiziaria veranlassten, dass die zur Verfügung stehenden ermittelten Fakten und Daten der Kontrolleure der Gemeinschaft den zuständigen italienischen Richtern vorgelegt wurden. Diese sollten den europäischen Beamten die weiter erlangten Resultate für die Nutzung zu Zwecken gemäß der Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁰⁶ zur Verfügung stellen¹⁰⁰⁷. Die entsprechend zu erteilende richterliche Erlaubnis sollte nicht allgemein die Nutzung zu verwaltungsrechtlichen Zwecken betreffen müssen, aber ausdrücklich die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zum Schutz der finanziellen Interessen der EU als Grundlage für die Eingriffe bezeichnen¹⁰⁰⁸.

III. Ergebnis

Die Kontrollbefugnisse der OLAF-Kontrolleure sind im italienischen Recht sehr detailliert geregelt, da im Bereich der gemeinschaftlichen Betrügereien für alle Sektoren die steuerrechtlichen Ermittlungsbefugnisse gelten. Dadurch sind auch für die Strukturfonds effektive Grundlagen für die Kontrollen geschaffen. Von besonderer Bedeutung ist die Vereinheitlichung der Befugnisse.

Die Verpflichtung aus Art. 280 EG, den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in derselben Form durchzusetzen wie die nationalen Interessen, erfüllt Italien, da auf nationaler Ebene dieselben Rechtsnormen gelten wie im europäischen Bereich. Darüber hinaus hat der italienische Gesetzgeber noch weitergehende Befugnisse geschaffen. So kann im Agrarbereich im Falle einer gemeinschaftlichen Betrügerei auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 526/99 die Kontrollbehörde nach den sehr detaillierten und umfassenden Kontrollbefugnissen vorgehen, die ihr auf dem Gebiet der

1004 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1005 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1006 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1007 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 15.

1008 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 15.

Mehrwertsteuer zustehen, während bei rein national betroffenen Interessen nach dem Gesetz Nr. 689/81 wesentlich weniger umfangreiche Kontrollbefugnisse zur Verfügung stehen. Eine Dokumentenkontrolle im klassischen Sinne, die im italienischen Kontrollrecht im Agrarbereich grundsätzlich nicht ohne richterliche bzw. staatsanwaltliche Ermächtigung vorgesehen ist, ist wegen der Besonderheit des Gesetzes Nr. 526/99 im Rahmen von Kontrollen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zulässig und vorgesehen. Für die Untersuchungen von Betrugsfällen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts bestehen folglich weiterreichende Kontrollbefugnisse als im rein nationalen Recht.

B. Sicherungsrechte, Art. 7 Abs. 2 Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁰⁹

Art. 7 Abs. 2 Verordnung Nr. 2185/96¹⁰¹⁰ regelt die Sicherungsrechte für die Kontrolleure des OLAF. Auf Ersuchen der Kontrolleure des OLAF obliegt es den Mitgliedstaaten, die im nationalen Recht vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Dies folgt vor allem aus dem staatlichen Gewaltmonopol, das durch die Kontrollverordnung nicht berührt werden sollte.

Demnach wird bei den Sicherungsrechten weitgehend auf die nationalen Vorschriften verwiesen.

I. Vorgaben der Verordnung Nr. 2185/96¹⁰¹¹

Der Verweis auf die nationalstaatlichen Vorschriften ist umfassend¹⁰¹². Da OLAF selbst keine Sicherungsrechte wie etwa ein Beschlagnahmerecht oder die Einbehaltung der Unterlagen anwenden kann, sind insofern allein die nationalen Vorschriften maßgeblich. Eine Verpflichtung zum Erlass zusätzlicher Sicherungsmaßnahmen lässt sich aus der Verordnung selbst nicht entnehmen.

II. Italienisches Recht

Im italienischen Recht bestehen für die Behörden unterschiedliche Sicherungsrechte, je nachdem, welcher Bereich betroffen ist. Grundsätzlich ist für die Sicherungsrechte das Vorgehen aufgrund einer staatsanwaltlichen bzw. richterlichen Ermächtigung vorgesehen. Dieses Erfordernis entfällt jedoch, sofern eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist.

1. Steuerrecht

Sicherungsrechte bestehen nach Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 in Verbindung mit Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72. Die Beschlagnahme im steuerrechtlichen Bereich wird auch durchgeführt, wenn keine Straftat vorliegt und nur dann, wenn es in den einzelnen Steuergesetzen vorgesehen ist¹⁰¹³. Im Bereich der Mehrwertsteuer ist die Beschlagnahme von Dokumenten und Schriftstücken

1009 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1010 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1011 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1012 Vgl. 2. Teil, B. VIII. 4. a.

1013 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 95.

gemäß Art. 52 des D.P.R. Nr. 633/72 grundsätzlich zulässig. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Dokumenten und Büchern¹⁰¹⁴. Dokumente und Schriftstücke können nur beschlagnahmt werden, wenn es nicht möglich ist, den Inhalt im Protokoll wiederzugeben, und bei fehlender Unterschrift oder Einspruch gegen den Inhalt des Protokolls durch den Steuerpflichtigen.

Bücher und Register können nicht beschlagnahmt werden; die vorgehenden Behörden können Kopien oder Auszüge davon anfertigen oder anfertigen lassen, sie können wichtige Teile selbst unterzeichnen oder versiegeln, mit dem Datum und dem Bürostempel versehen, und sie können die notwendigen Schutzmaßnahmen anwenden, um die Verfälschung oder Unterdrückung der Bücher und Register zu verhindern.

Außerdem werden Schriftstücke und Dokumente beschlagnahmt, wenn das Untersuchungsprotokoll nicht von dem Betroffenen unterschrieben wird oder wenn dieser den Inhalt des Protokolls bestreitet¹⁰¹⁵. Dieselben Regeln werden bei der Einkommenssteuer angewandt, Art. 33 des D.P.R. Nr. 600/1973.

Für alle weitergehenden Sicherungsmaßnahmen ist ein Vorgehen als polizia giudiziaria und damit eine staatsanwaltliche Ermächtigung erforderlich.

2. Zollrecht

Sicherungsmaßnahmen sind auch im italienischen Zollrecht zu finden. Art. 25 des Gesetzes Nr. 4/1929 sieht vor, dass die vorgehende Behörde in jedem Fall Sicherungsmaßnahmen anwenden kann, um sicherzustellen, dass die Bücher nicht fortgeschafft oder unterschlagen werden. Der Gesetzgeber hat der Steuerpolizei damit weitreichende Befugnisse vermittelt, um die Unterschlagung von Büchern zu verhindern. Art. 25 des Gesetzes Nr. 4/1929 sieht vor, dass die Bücher, die zur Ausübung von Handels- oder Industrieaktivitäten gehalten werden, nur dann von der Steuerpolizei beschlagnahmt werden können, wenn der Gesetzesverstoß ein Delikt darstellt oder wenn die Beschlagnahme als gesonderter Tatbestand in dem jeweiligen Steuergesetz vorgesehen ist.

Als Sicherungsmaßnahme kommt ferner die Versiegelung in Betracht. Das Anbringen von Siegeln ist nicht ausdrücklich von Art. 25 des Gesetzes Nr. 4/1929 vorgesehen, wird aber dennoch unter Art. 25 Gesetz Nr. 4/1929 gefasst¹⁰¹⁶. Die Siegel werden auf Fenstern und Türen eines Raumes ange-

1014 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 95.

1015 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 95.

1016 Circolare 1/98 der Guardia di Finanza, Istruzioni sull'attività di verifica, S. 112.

bracht¹⁰¹⁷. Nach dem Anbringen der Siegel ernennt die Guardia di Finanza einen Bewacher der Siegel, der sicherstellen soll, dass die versiegelten Räume nicht geöffnet werden¹⁰¹⁸. Dieser Bewacher ist in der Regel die kontrollierte Person¹⁰¹⁹.

3. Agrarrecht

Sicherungsmaßnahmen sind auch im italienischen Agrarrecht vorgesehen. Art. 13 Abs. 2 und Art. 19 Gesetz Nr. 689/81 regelt diese ausdrücklich.

Danach können die Kontrolleure auch Schutzbeschlagnahmen von Dingen durchführen, die Objekt einer Verwaltungsbeschlagnahme sein können, allerdings auf die Art und mit den Grenzen, mit denen das c.p.p.¹⁰²⁰ der polizia giudiziaria in Art. 316 ff. für die Beschlagnahme vorsieht. Nach Art. 13 Abs. 3 Gesetz Nr. 689/81 ist die Beschlagnahme von Motorfahrzeugen oder von Wasserfahrzeugen, die ohne Pflichtversicherung im Verkehr geführt werden und von Fahrzeugen im Verkehr, für die keine Kraftfahrzeugdokumente ausgestellt sind, immer zulässig.

Art. 19 des Gesetzes Nr. 689/81 enthält genauere Erläuterungen zur Beschlagnahme. Danach kann der Betroffene auch unverzüglich nach der Beschlagnahme Einspruch gegen diese einlegen. Wenn dieser Einspruch nicht innerhalb von 10 Tagen nach der Beschlagnahme von der Behörde zurückgewiesen wird, gilt der Einspruch als akzeptiert.

Gemäß Art. 19 Abs. 2 Gesetz Nr. 689/81 kann die zuständige Behörde vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens die Rückgabe der beschlagnahmten Sache anordnen. Dies erfolgt gegenüber solchen Personen, die beweisen, dass sie ein Recht an der Sache haben, sofern die Sache nicht der obligatorischen Beschlagnahme unterliegt. Die Rückgabe erfolgt allerdings nur gegen vorherige Erstattung der Kosten, die für die Beschlagnahme angefallen sind.

4. Strukturbereich

Im Bereich des ESF, EFRE und FIAF enthält das italienische Recht keine eigenen Sicherungsmaßnahmen. Für die Beamten der Guardia di Finanza besteht die Möglichkeit, auf die Sicherungsmaßnahmen des Steuerrechts zurückzugreifen.

1017 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 103.

1018 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 103.

1019 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 103.

1020 Codice di procedura penale – Strafprozesskodex.

Vor dem Erlass des Gesetzes Nr. 526/99 war ein Vorgehen im Bereich des Strafrechts mit Ermächtigung des zuständigen Staatsanwaltes möglich. Allerdings musste dazu ein Anfangsverdacht vorliegen. Für die Beamten des OLAF endet die Kompetenz, sofern strafrechtliche Befugnisse betroffen sind.

5. Beschlagnahme im strafrechtlichen Bereich

Im strafrechtlichen Bereich stellt die polizia giudiziaria sicher, dass der Zustand der Dinge¹⁰²¹ unverändert bleibt, bis die Staatsanwaltschaft einschreitet, um Gegenstände zu beschlagnahmen, die zur Aufklärung des Sachverhaltes dienen, wenn die begründete Annahme besteht, dass eine Straftat begangen worden ist (Art. 354 c.p.p. – Strafprozesskodex)¹⁰²². Für die strafrechtlichen Ermittlungen sind in Art. 316 ff. c.p.p. die Beschlagnahme von Sachen und in Art. 272 ff. c.p.p. alle Sicherungsmaßnahmen gegenüber Personen geregelt.

III. Ergebnis

Zur Sicherung von Beweismitteln wird im italienischen Recht vor allem auf die Beschlagnahme zurückgegriffen. Diese ist ein im Bereich der Mehrwertsteuer (also bei den horizontalen Kontrollen der Guardia di Finanza), des Zolls und des Agrarbereichs anerkanntes Mittel. Für die Strukturfonds sind solche Rechte nicht vorgesehen. Für den Zollbereich und die allgemeinen Steuerkontrollen ist ferner die Versiegelung von Räumlichkeiten vorgesehen. Weitere Sicherungsrechte sind lediglich nach dem italienischen Strafprozesskodex nach entsprechender richterlicher oder staatsanwaltlicher Ermächtigung vorgesehen.

1021 Räumlichkeiten, Akten, Dokumente, etc.

1022 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 94 f.

C. Zwangsmaßnahmen, Art. 9 Unterabsatz 1 Verordnung Nr. 2185/96

Auch die Vornahme von Zwangsmaßnahmen ist in der Verordnung Nr. 2185/96¹⁰²³ unter Verweis auf das nationale Recht geregelt.

I. Europarechtliche Vorgaben in der Verordnung

Die Zwangsbefugnisse stehen ähnlich wie die Sicherungsrechte unter dem mitgliedstaatlichen Autonomievorbehalt. Aus diesem Grund kann die Kontrollverordnung keine eigenen Rechte zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen enthalten¹⁰²⁴. Die Kontrolleure des OLAF sind auf die Durchführung der Zwangsmaßnahmen durch die national zuständigen Behörden beschränkt. Die Beamten des OLAF können selbst dann keine eigenen Zwangsbefugnisse ausüben, wenn der Mitgliedstaat seine Hilfe verweigert¹⁰²⁵.

II. Italienisches Recht

Bei den Zwangsmaßnahmen gilt in Italien der Grundsatz, dass diese nicht ohne Ermächtigung durch einen Richter oder Staatsanwalt erfolgen sollen. Der Bereich der verwaltungsrechtlich vorgesehenen Zwangsmaßnahmen, die ohne entsprechende Ermächtigung erfolgen, ist sehr eingeschränkt.

1. Vorhandene Maßnahmen

In Italien sind Zwangsmaßnahmen grundsätzlich nach staatsanwaltlicher Ermächtigung bei Ermittlungen der polizia giudiziaria vorgesehen. Diese Zwangsmaßnahmen sind im strafrechtlichen Bereich sehr detailliert geregelt. Einige Spezialgesetze im Verwaltungsrecht enthalten jedoch Ausnahmen von dieser Regel. Solche Ausnahmen sind unter anderem in den Steuergesetzen vorgesehen.

a. Zwangsmaßnahmen im Steuerrecht nach dem Gesetz Nr. 526/99 i. V. m. D.P.R. Nr. 633/72 und D.P.R. Nr. 600/73

Eines der wichtigsten Zwangsmittel im italienischen Steuerrecht ist die Durchsuchung. Diese begrenzt die Prinzipien der Art. 13 und 14 der italieni-

1023 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1024 Siehe: 2. Teil, B. VIII. 4. b.

1025 Kommission, Arbeitspapier, S. 14.

schen Verfassung über die Unverletzlichkeit der Grundfreiheiten der Person und der Wohnung¹⁰²⁶. Art. 14 der Verfassung sieht im letzten Absatz vor, dass die Ermittlungen und Untersuchungen aus Gründen der Gesundheit und der öffentlichen Unversehrtheit oder zu wirtschaftlichen oder steuerlichen Zwecken von Spezialgesetzen geregelt werden. Die Durchsuchung aus anderen Gründen kann demnach nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen und nur mit begründeter Anordnung eines Richters durchgeführt werden.

Die Möglichkeit der Vornahme von Zwangsmaßnahmen im Bereich der Mehrwertsteuer bzw. Einkommenssteuer ist in Art. 52 D.P.R. Nr. 633/72 geregelt. Danach ist die Durchführung von Personendurchsuchungen oder Durchsuchungen von Räumen grundsätzlich möglich. Zu beachten ist, dass die Durchsuchung von Räumen nur dann einer gesonderten richterlichen Ermächtigung bedarf, wenn es sich um versiegelte oder verschlossene Räume handelt. Alle offenen Behältnisse oder Räumlichkeiten können bereits nach der gesetzlichen Regelung gezielt durchsucht werden¹⁰²⁷. In jedem Fall ist die Ermächtigung durch den Staatsanwalt oder den örtlich nächsten Richter erforderlich, um während des Zugangs Personendurchsuchungen durchzuführen und die zwanghafte Öffnung von versiegelten Verschlüssen, Taschen, Safes, Möbeln, Abstellkammern und ähnlichen Umschließungen vorzunehmen. Diese besondere Ermächtigung des Staatsanwalts oder der nächsten Richters ist des Weiteren erforderlich, um Öffnungen als Zwangsmaßnahme oder Personendurchsuchungen durchzuführen, auch wenn der Zugang aufgrund einer Ermächtigung des Staatsanwalts erfolgte¹⁰²⁸. In dem Begriff des Zugangs selbst ist bereits ein Element des Zwangs enthalten, da er auch ohne oder gegen den Willen des Wirtschaftsteilnehmers erfolgt. Alle darüber hinausgehenden Maßnahmen bedürfen dagegen einer richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Ermächtigung.

b. Zollrecht

Zwangsmaßnahmen im Zollrecht in dem Gesetz Nr. 7/1929 sind unter anderem der Arrest und die Festnahme¹⁰²⁹. Eine der bedeutendsten Bestimmungen ist Art. 33 des Gesetzes vom 7. Januar 1929, Nr. 4. Dieser definiert nicht ausdrücklich das Objekt der Durchsuchung, sieht aber die Durchsuchung als generelle Handlungsmöglichkeit für die Guardia di Finanza im Bereich des Zoll- bzw. Steuerrechts vor. Allerdings ist auch hier wegen der Schranken

1026 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 249.

1027 Siehe: 4. Teil, A. II. 1. a. cc.

1028 *I Poteri della Guardia di Finanza*, S. 12.

1029 *Giuliani*, *Elementi di Diritto Tributario*, S. 58.

der Art. 13 und Art. 14 der italienischen Verfassung eine richterliche oder staatsanwaltliche Ermächtigung erforderlich.

In seiner weitesten Auslegung ist der Begriff der Durchsuchung das von Dingen, die verborgen zu sein scheinen¹⁰³⁰. Genauer ist die Durchsuchung ein prozessualer Zwangsakt, der auf das Suchen von Material abzielt, auch unter Einsatz von körperlicher Gewalt. Durchsucht werden Beweismittel, die Hinweise auf die Verwirklichung eines Straftatbestandes geben. Die Durchsuchung kann persönlich oder örtlich sein. Bei der örtlichen Durchsuchung ist zu unterscheiden zwischen der Hausdurchsuchung und der außerhäuslichen Durchsuchung. Die Hausdurchsuchung wird durchgeführt in Wohnungen oder in geschlossenen Räumen, die zu der Wohnung gehören¹⁰³¹. Nach Art. 256 c.p.p. kann sie außer in besonders dringenden Fällen nicht vor 7 und nach 20 Uhr durchgeführt werden. Die Wohnung in dem Sinne dieses Gesetzes beinhaltet die Wohnung der Person und andere Orte, die zur Wohnung gehören, z.B. Keller, Garagen, Abstellkammern, etc¹⁰³².

c. Agrarrecht

Im Agrarrecht sind keine eigenen Zwangsmaßnahmen vorgesehen. Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 verweist entsprechend auf ein Vorgehen als *polizia giudiziaria*. Diese hat eigene Rechte, die sie nach dem c.p.p. und lediglich bei Vorliegen einer staatsanwaltlichen Ermächtigung wahrnehmen kann. Im c.p.p. ist die Durchsuchung in Art. 247 bis 252 und in Art. 352 ff. geregelt. Die Durchsuchung zielt ebenso wie die Beschlagnahme darauf ab, Material zu sammeln, das das Urteil des Richters begründen kann.

Die *polizia giudiziaria* kann mit Ermächtigung vom zuständigen Staatsanwalt auch Zwangsmaßnahmen durchführen. Unter „Zugang“ versteht man aber auch Betreten gegen den Willen des Beteiligten, also sind auch hier schon Zwangsmittel inbegriffen¹⁰³³.

d. Strukturfonds

Im Bereich der Strukturfonds (ESF, EFRE, FIAF) wird nach der aktuellen Rechtslage auf die steuerrechtlichen Zwangsmaßnahmen zurückgegriffen. Zuvor bestand für die kontrollierenden Behörden bei dem Widersetzen des Wirtschaftsteilnehmers gegen die Kontrolle lediglich die Möglichkeit, eine Aktivität der *polizia giudiziaria* in Gang zu setzen und in diesem Zusam-

1030 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 249.

1031 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 250; *I poteri della Guardia di Finanza*, S. 11 ff.

1032 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 250.

1033 *Circolare der Guardia di Finanza* Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 25.

menhang die richterliche Ermächtigung anzufordern, um die notwendigen Handlungen (Durchsuchung, Beschlagnahme, etc.) vorzunehmen¹⁰³⁴. Auch hierbei mussten allerdings bereits solche Elemente vorliegen, die ein strafrechtliches Vorgehen begründen. Es hätte folglich ein Anfangsverdacht bestehen müssen.

e. Strafrechtliche Zwangsmaßnahmen

Die in Art. 247 bis 252 c.p.p. und Art. 352 ff. c.p.p. geregelten Zwangsmaßnahmen im Strafrecht regeln detailliert die Möglichkeiten der Durchsuchung. Personendurchsuchungen sind in Art. 249 c.p.p. aufgeführt und Durchsuchungen von Räumlichkeiten in Art. 250 c.p.p. Für die Durchsuchung von Wohnräumen sieht Art. 251 c.p.p. strenge zeitliche Grenzen vor. Auch Art. 252 ff. c.p.p. enthalten Bestimmungen für die Durchsuchung von Personen und Räumlichkeiten. Insgesamt stellen die strafprozessrechtlichen Bestimmungen strengere Anforderungen, da hier von dem notwendigen Vorliegen eines strafrechtlichen Anfangsverdachts ausgegangen wird.

2. Verpflichtung zum Erlass der notwendigen Maßnahmen

Art. 9 Unterabsatz 2 Verordnung Nr. 2185/96¹⁰³⁵ sieht die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten vor, unter Einhaltung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eventuell notwendige Maßnahmen zu treffen. Eine Verpflichtung zum Erlass entsprechender Rechtsnormen besteht jedenfalls nach der Verordnung Nr. 17 (Kartellverordnung)¹⁰³⁶. Allerdings ist die Verordnung Nr. 2185/96¹⁰³⁷ weniger streng formuliert, so dass eine Verpflichtung zum Erlass von neuen Gesetzen nicht direkt aus dem Gesetz hergeleitet werden kann¹⁰³⁸. Eine solche besteht jedoch, um die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht zu gefährden, wenn auf nationaler Ebene keine entsprechenden Regelungen enthalten sind, und die OLAF-Kontrollen in Sinn und Zweck gefährdet werden würden.

Schon vor dem Erlass des Gesetzes Nr. 625/99 bestand in Italien die Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen anzuwenden, indem auf strafprozessrechtliche Vorschriften zurückgegriffen wurde. Im Steuerrecht und Zollrecht ist die Anwendung von Zwangsmaßnahmen auch ohne richterliche oder staatsanwaltliche Verfügung zulässig. Für den Erlass neuer Vorschriften besteht

1034 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 25.

1035 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1036 Pernice, in: Grabitz/Hilf, Art. 14 Verordnung Nr. 17, Rn. 47.

1037 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1038 Vgl. 2. Teil, B. VIII. 4. b.

demzufolge im italienischen Recht keine Notwendigkeit. Die Maßnahmen des OLAF können wirksam durchgesetzt werden. Der Erlass neuer – verwaltungsrechtlicher – Vorschriften würde auch eine Veränderung des italienischen Rechtsgrundsatzes bedeuten, nach dem für Zwangsmaßnahmen grundsätzlich richterliche oder staatsanwaltliche Ermächtigung vorgesehen sein soll, um die Ermächtigung der Verwaltung zur Gewalt sehr beschränkt zu halten bzw. zumindest zuvor einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen.

3. Bedeutung für die Tätigkeit des OLAF

Zwangsmaßnahmen können von OLAF selbst nicht durchgeführt werden. In diesem Fall ist festzuhalten, dass die Verantwortlichkeit für die Durchführung der Maßnahmen auf die nationalen Kontrollbehörden übergehen, weil nur jenen das Recht zusteht, auch gegen den Willen des Betroffenen zu kontrollieren¹⁰³⁹. Außer den wenigen im Steuerrecht und Zollrecht vorgesehenen Zwangsmaßnahmen gilt in Italien das Prinzip der richterlichen Ermächtigung zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen.

1039 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 25.

D. Erstellung der Kontrollberichte, Art. 9 VO Nr. 1073/99 bzw. Art. 8 VO Nr. 2185/96

Nach jeder Untersuchung des OLAF verfassen die Kontrolleure einen Untersuchungsbericht gemäß Art. 9 Verordnung Nr. 1073/99¹⁰⁴⁰ bzw. Art. 8 Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁴¹. An diesen Untersuchungsbericht werden unterschiedliche rechtliche Anforderungen gestellt, die sich einerseits im Gemeinschaftsrecht und andererseits im Recht der Mitgliedstaaten finden¹⁰⁴².

I. Europarechtliche Vorgaben

Art. 9 Verordnung Nr. 1073/99¹⁰⁴³ bzw. Art. 8 Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁴⁴ enthalten Bestimmungen im Hinblick auf den Untersuchungsbericht, den OLAF im Anschluss an die Kontrollen vor Ort anfertigt. Diese Untersuchungsberichte haben als Beweismittel dieselbe Wirkung wie vergleichbare Berichte im nationalen Recht. Daraus folgt, dass die Berichte über die Kontrollen und Untersuchungen der Kommission den formalen Erfordernissen des Prozessrechts genügen müssen, wie sie vom betroffenen Mitgliedstaat erlassen wurden.

Außerdem müssen die gesammelten Elemente und Beweismittel dem Bericht der Kommissionskontrolleure als Anlage beigelegt werden – bei jenen müssen auch die Schutzmaßnahmen von den nationalen Behörden angewendet werden. Ferner bilden die Berichte, ebenso wie jene der nationalen Verwaltungsbehörden, Beweismittel, die im Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats, in dem dies notwendig ist, zugelassen werden können¹⁰⁴⁵.

II. Italienisches Recht

Im italienischen Verwaltungsrecht sind die zu fertigenden Abschlussprotokolle mit den Untersuchungsberichten des OLAF vergleichbar. Auch diese enthalten die vorgenommenen Untersuchungstätigkeiten und müssen von dem Verantwortlichen des Verfahrens unterzeichnet werden. Die Abschluss-

1040 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

1041 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1042 Vgl. 2. Teil, B. VIII. 5.

1043 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

1044 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1045 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 19 f.

protokolle werden dem Wirtschaftsbeteiligten ausgehändigt. Bei der Abfassung der jeweiligen Abschlussprotokolle müssen je nach dem Rechtsgebiet unterschiedliche Verfahrensrechte beachtet werden.

Bei den Abschlussprotokollen der nationalen Behörden könnte es sich um Beweismittel im Sinne der Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁴⁶ handeln. Der Begriff „Beweismittel“ wird in Italien definiert als diejenigen Mittel, die zur Kenntnis für die Entscheidungsfindung auf Seiten des entscheidenden Subjekts (des Richters im gerichtlichen Prozess und der Verwaltung im Verwaltungsverfahren) vorgelegt werden¹⁰⁴⁷. Unterschieden wird vor allem zwischen straf- und verwaltungsrechtlichen Beweismitteln. Die Beweismittel, die im Strafprozess relevant sind, sind einheitlich und sehr detailliert geregelt in Art. 187 ff. c.p.p.¹⁰⁴⁸. Dagegen ist die Reichweite von verwaltungsrechtlichen Beweismitteln jeweils in einzelnen Verwaltungsvorschriften geregelt.

Für die Abschlussprotokolle im italienischen Recht gilt, dass sie allgemein Beweismittel darstellen, da sie Angaben hinsichtlich der vorgenommenen Handlungen bei den Wirtschaftsbeteiligten enthalten, die hinsichtlich der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sowohl von der Verwaltung als auch von den Wirtschaftsteilnehmern zu ihren Gunsten verwendet werden können¹⁰⁴⁹.

1. Steuerrechtliche und zollrechtliche Untersuchungsberichte

Das italienische Steuerrecht enthält teilweise Verweise auf die Vorschriften des italienischen Strafprozesskodex. Es ist jedoch auszuschließen, dass der Verweis in den Vorschriften des Art. 70 des D.P.R. Nr. 633/1972 und von Art. 75 des D.P.R. Nr. 600/191973 auf die Normen des c.p.p. auch als Verweis auf die aufgeführten Beweismittel gemeint ist, die im 2. Kapitel des 3. Buches, in Art. 187 ff. c.p.p. geregelt sind¹⁰⁵⁰.

Dies folgt auch daraus, dass die Anforderungen des Strafrechts an Beweismittel strikter sind als die des Verwaltungsrechts¹⁰⁵¹. Ferner sind schon im Steuerrecht einige Normen über die Untersuchungen der direkten Steuern

1046 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1047 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 149; *Muleo*, *Contributo allo studio nel sistema probatorio nel procedimento di accertamento*, S 151.

1048 *Codice di procedura penale – Strafprozesskodex*.

1049 *Gallo/Gallo*, *Le visite fiscali*, S. 149.

1050 *Muleo*, *Contributo allo studio nel sistema probatorio nel procedimento di accertamento*, S 151.

1051 *Muleo*, *Contributo allo studio nel sistema probatorio nel procedimento di accertamento*, S 151.

und der Mehrwertsteuer vorhanden, die direkt oder indirekt mehrere steuerrechtliche Beweismittel aufführen.

Im steuerrechtlichen Verfahren ist unter anderem die Steuererklärung und die darauf bezogenen Anhänge nach Art. 38 des D.P.R. Nr. 600/1973 ein zulässiges Beweismittel. Außerdem sind die Dokumente zulässige Beweismittel, die die Daten und Informationen enthalten, die nach den vor Art. 38 stehenden Artikeln erlangt wurden (vor allem nach Art. 32 de D.P.R.: Bankdaten, die durch Untersuchungen erlangt wurden oder von den Steuerpflichtigen geliefert wurden, Fragebögen, Mitteilungen von Organen und Verwaltungen des Staates oder anderen Körperschaften nach Art. 32 Punkt 5 D.P.R. Nr. 600/1973, Kopien oder Auszüge der Akte und Dokumente, die bei Notaren, Registerämtern, Grundbuchämtern und anderen offiziellen öffentlichen Anstalten, Erklärungen der Personen bezogen auf die Bankbeziehungen, etc, Daten, Informationen und Dokumente, die von qualifizierten Dritten nach Punkt 8 des Art. 32 geliefert werden, Akten oder Dokumente, die steuerrechtlich relevant sind, die von jeder anderen Person nach Punkt acht bis des Art. 32 D.P.R. Nr. 600/1973 geliefert werden). Unter die zulässigen Beweismittel fallen ferner die Bilanzen gemäß Art. 38 des D.P.R. Nr. 600/1973, die Bücher, Rechnungen, Akte und Dokumente in Bezug auf das Unternehmen nach Art. 39 des D.P.R. Nr. 600/1973 und Art. 54 des D.P.R. Nr. 633/1972 sowie die Abschlussprotokolle, Untersuchungs- oder Bekanntmachungsprotokolle im Hinblick auf die Untersuchungen, die bei dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten selbst oder bei anderen Steuerpflichtigen durchgeführt worden sind¹⁰⁵².

Die Formalitäten für die Abschlussprotokolle sind in Art. 134 bis 142 c.p.p. und Art. 126 und 130 c.c. geregelt. Die Abschlussprotokolle müssen als Wirksamkeitsvoraussetzung die zuständige Behörde Datum und den Ort enthalten¹⁰⁵³. Ferner müssen die beteiligten Parteien und deren Vertreter bezeichnet werden. Außerdem muss die Angabe enthalten sein, dass dem Steuerpflichtigen vor Beginn der Kontrollen die begründete Mitteilung ausgehändigt wurde und dass ihm sein Recht auf anwaltliche Vertretung mitgeteilt

1052 Vgl. Art. 2699, 2700 c.c. und Art. 158 c.p.c.; siehe auch *Muleo*, Contributo allo studio nel sistema probatorio nel procedimento di accertamento, S 158 ff.

1053 *Gallo/Gallo*, Le verifiche fiscali, S. 147.

wurde. Darüber hinaus müssen die vorgenommenen Handlungen¹⁰⁵⁴ und die betroffenen Situationen bezeichnet werden¹⁰⁵⁵.

Die Abschlussprotokolle sind demnach im italienischen Verwaltungsverfahren zulässige Beweismittel¹⁰⁵⁶. Dasselbe muss gemäß Art. 8 Abs. 3 Verordnung Nr. 2185/96¹⁰⁵⁷ für die Kontrollberichte des OLAF gelten.

Die Untersuchungsberichte des OLAF sind ebenso wie die Abschlussprotokolle nationale Verwaltungsakte, auch wenn sie nur von den Kommissionskontrolleuren unterzeichnet sind¹⁰⁵⁸. Daher ist es von großer Bedeutung, dass sich die Kontrolleure des OLAF nach den verfahrensrechtlichen Anforderungen richten, die von der nationalen Gesetzgebung festgelegt sind, um zu verhindern, dass die Kommissionsberichte ihre Wirksamkeit verlieren¹⁰⁵⁹. Bei den traditionellen Eigenmitteln muss von den nationalen Behörden die gesamte Dokumentation aufgestellt werden, die für das Gesamtergebnis notwendig ist (Zugang, Inspektion, Kontrolle und Untersuchung)¹⁰⁶⁰. Dies gilt im Mehrwertsteuerrecht ebenso wie im Zollrecht.

Allerdings ist zu beachten, dass nicht alle im nationalen Verfahrensrecht vorgesehenen Tatbestände zwingend für die Verwertbarkeit als Beweismittel sind. Die Nichtbeachtung einiger Normen bedeutet nur bei schweren Verfahrensfehlern, dass die Abschlussprotokolle nicht als Beweismittel im Verwaltungsverfahren oder Prozess gelten. So führt beispielsweise der Zugang der Verwaltungsbeamten, der autorisiert und legitimiert durchgeführt wurde, zur Anwendbarkeit des kompletten gesammelten Materials als Beweismittel, auch wenn die rechtlich nach dem „Statuto del contribuente“¹⁰⁶¹ gemäß Art. 12 Abs. 5 festgesetzte zeitliche Obergrenze des Aufenthalts in den Räumen

1054 Dies gilt vor allem hinsichtlich des Betretungsrechts bzw. Zugangs, weniger im Hinblick auf die genaue Bezeichnung der Dokumentenkontrolle; Commissione tributaria centrale, Sez. XXI vom 14. Mai 1990, Nr. 3666.

1055 *Gallo/Gallo*, *Le verifiche fiscali*, S. 147 ff.

1056 Vgl. Urteil Nr. 1171/173 vom 1. Juni 1990, Sez. IV der Commissione tributaria di II grado di Treviso; Commissione tributaria centrale, Sez. XI, Urteil Nr. 3752 vom 9. November 1994; Corte di Cassazione, Sez. I civ. vom 17. Dezember 1994, Nr. 10855; Urteil Nr. 6484 vom 9. November 1989, Sez. VIII der Commissione tributaria centrale.

1057 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1058 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 20.

1059 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 20.

1060 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 21.

1061 Gesetz vom 27. Juli 2000, Nr. 212.

des Wirtschaftsbeteiligten überschritten wurde¹⁰⁶². Hierbei handelt es sich allerdings um Ausnahmen. Andere Erfordernisse wie die ordnungsgemäße Belehrung und die Einräumung von angemessenen Fristen für Rechtsmittel müssen zwingend beachtet werden.

2. Untersuchungsberichte im Agrarrecht

Im Bereich der Finanzierungen des Agrarrechts – bei denen die Abteilung Ausrichtung des EAGFL inbegriffen ist – müssen die Untersuchungsberichte des OLAF den Anforderungen genügen, wie sie für das Feststellungsprotokoll und den Bericht aus Art. 17 Gesetz Nr. 689/81 festgelegt sind¹⁰⁶³. Eine besondere Form des Feststellungsprotokolls ist im Gesetz nicht vorgesehen. Art. 14 Gesetz Nr. 689/81 sieht vor, dass der festgestellte Gesetzesverstoß dem Betroffenen unmittelbar mitgeteilt werden muss. Allerdings wird nicht bestimmt, in welcher Form der Verwaltungsakt verfasst werden muss. Art. 17 Gesetz Nr. 689/81 sieht dagegen vor, dass der jeweilige Beamte, der die Unregelmäßigkeit festgestellt hat, einen Bericht an die übergeordnete Behörde senden muss, der die genauen Umstände der Untersuchung enthalten muss. Dieser ist im nationalen Verwaltungsrecht als Beweismittel anerkannt. Daraus folgt, dass die OLAF-Berichte im Agrarbereich ähnlich wie die Berichte an die übergeordneten Behörden detailliert die Umstände des Einzelfalls wiedergeben müssen, also detaillierte Angaben zu den festgestellten Unregelmäßigkeiten, zum Zugang und den vor Ort vorgenommenen Handlungen enthalten müssen.

3. Untersuchungsberichte bei den Strukturfonds

Im Falle der Untersuchungen bei den Strukturfonds außer dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, in denen das nationale Recht keine Kontrollbefugnisse vorsieht, sind auch keine Details zu Art, Form und Umfang des Untersuchungsberichts geregelt¹⁰⁶⁴. Daher ist hier ein Rückgriff auf das Vorgehen nach den steuerrechtlichen Vorschriften notwendig, um Regelungslücken zu vermeiden.

Vor der Einführung des Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 war bei Auffinden einer Unregelmäßigkeit im Verwaltungsbereich weder die Möglichkeit einer Sanktionierung noch die Verfassung eines nationalen Protokolls oder Berichts vorgesehen. Sofern strafrechtliche Belange betroffen waren, wurde

1062 *Screpanti*, Il fisco 2002, S. 492, 495; Sentenza n. 8344, 10. April 2001, Corte di Cassazione, Sezione tributaria, il fisco n. 27/2001, S. 9367.

1063 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 21.

1064 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 22.

von den „Kontrolleuren“ des OLAF die Abfassung einer besonderen Relation verlangt, die die gesamte Untersuchung dokumentierte¹⁰⁶⁵. Diese wurde von den Beamten der Guardia di Finanza in ihrer Funktion als polizia giudiziaria dem zuständigen Richter bzw. der zuständigen Staatsanwaltschaft weitergeleitet¹⁰⁶⁶.

4. Untersuchungsberichte bei einem Vorgehen als polizia giudiziaria

Die Kontrolleure der polizia giudiziaria müssen entweder ein Protokoll über den Zustand der Gegenstände nach Art. 357 Abs. 2 lit. e c.p.p. oder ein Protokoll über die Beschreibung der Tatsachen und Situationen gemäß Art. 357 Abs. 2 lit. f c.p.p. verfassen, es sei denn, dass besondere Protokolle erforderlich sind, etwa bei der Beschlagnahme oder Durchführung von Zwangsmaßnahmen.

Außerdem müssen einzelne Protokolle über den von dem Wirtschaftsbeteiligten gewählten Verteidiger (Art. 96 f. c.p.p.) und die Wahl des Wohnsitzes (Art. 161 c.p.p.) angefertigt werden.

Jedes Protokoll muss gemäß Art. 134 ff. c.p.p. zwingend die Erwähnung des Ortes, Tages, Monats und des Jahres, und sofern erforderlich den Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Ermittlungen beinhalten. Darüber hinaus sind die allgemeinen Angaben der betroffenen Personen aufzunehmen. Ferner müssen die Gründe für die Abwesenheit der betroffenen Personen, falls bekannt, angegeben werden. Außerdem muss das Protokoll die Beschreibung der durchgeführten Handlungen und die Feststellungen bei Anwesenheit der Personen enthalten. Darüber hinaus sind die Erklärungen, die von den Betroffenen geliefert wurden, in das Protokoll aufzunehmen. Darin sollte auch die Angabe vermerkt werden, ob die Erklärungen spontan oder auf Anfrage geäußert wurden und ob sie nach vorheriger Untersuchung von schriftlichen Hinweisen oder zuvor abgegeben wurden¹⁰⁶⁷.

III. Zulässigkeit der Berichte im Gerichts- oder Verwaltungsverfahren

Sowohl im italienischen Steuerrecht als auch im Agrarrecht und im Strafrecht werden die Abschlussprotokolle der nationalen Behörden als Beweismittel anerkannt. Dies muss auch für die OLAF-Berichte gelten, zumal sie von den nationalen Behörden gegengezeichnet werden. Von entscheidender

1065 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 22.

1066 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 23.

1067 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 175.

Bedeutung ist jedoch, dass die zwingenden nationalen Verfahrensvorschriften bei der Kontrolle beachtet werden, da die Protokolle sonst teilweise nicht als Beweismittel verwertbar sind.

Im Hinblick auf die Kontrollberichte des OLAF ergeben sich unterschiedliche Anforderungen, je nachdem, ob die Ermittlungen des OLAF rein verwaltungsrechtliche Maßnahmen betreffen oder ob sich im Verlaufe der Ermittlungen Indizien für einen Anfangsverdacht ergeben. Im Falle einer ausschließlich verwaltungsrechtlichen Handlung können die Berichte von den Kontrolleuren der Kommission verfasst werden und von diesen direkt an die zuständigen nationalen Behörden weitergeleitet werden¹⁰⁶⁸. Bei einer gemeinsamen Kontrolle muss der Bericht von den nationalen Behörden gekennzeichnet werden. Im Falle eines Vorgehens als polizia giudiziaria können die erlangten und oder im Besitz der Beamten des OLAF befindlichen Ergebnisse nicht direkt zum Richter gelangen. Vielmehr müssen sie ausschließlich von Beamten der italienischen polizia giudiziaria verfasst und unterschrieben sein, so dass es nach den Vorschriften der Strafprozessordnung möglich ist, den Beginn des üblichen Ermittlungsverfahrens einzuleiten¹⁰⁶⁹.

1068 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 23.

1069 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7. Januar 1997, S. 23.

5. Teil: Grenzen der Befugnisse

Die Befugnisse der OLAF-Kontrolleure und der für die Kontrollen zuständigen nationalstaatlichen Verwaltungen werden durch die Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten, durch deren Grundrechte und durch den Schutz der Informationen beschränkt. Ferner kommt eine Einschränkung dadurch in Betracht, dass bei parallel verlaufenden Strafverfahren die Durchführung von Kontrollen rechtlich ausgeschlossen sein könnte.

A. Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten

Die Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten sind im Gemeinschaftsrecht und im italienischen Recht unterschiedlich ausgestaltet.

I. Verfahrensrechte im Gemeinschaftsrecht

Die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts ist davon abhängig, dass es in den einzelnen Mitgliedsstaaten einheitlich angewendet wird und Diskriminierungen zwischen verschiedenen Betroffenen dabei vorgebeugt wird. Um dieses Ziel zu gewährleisten, enthält das Gemeinschaftsrecht zahlreiche Vorgaben für seinen Vollzug durch mitgliedstaatliche Behörden. Durch diese Vorgaben wird das nationale Verwaltungsrecht zum Teil ergänzt, teilweise überlagert und teilweise verdrängt.

Hierzu ist zunächst zwischen dem unmittelbaren und dem mittelbaren Vollzug des Gemeinschaftsrechts zu unterscheiden. Der unmittelbare Vollzug von Gemeinschaftsrecht wird durch nationale Behörden bei den unmittelbar anwendbaren gemeinschaftlichen Verordnungen und Entscheidungen z.B. im Bereich des Zollrechts und der landwirtschaftlichen Marktordnungen vorgenommen¹⁰⁷⁰.

Der mittelbare Vollzug von Gemeinschaftsrecht zeigt sich insbesondere beim Vollzug nationaler Gesetzgebung, die zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien ergangen ist¹⁰⁷¹.

Unter den Verwaltungsverfahren der Europäischen Gemeinschaften versteht man im Wesentlichen solche Verfahren, in denen die Organe der Europäischen Gemeinschaften das Gemeinschaftsrecht direkt vollziehen¹⁰⁷².

Die Verfahrensrechte im Europarecht sind unter verschiedenen Gesichtspunkten primärrechtlich, sekundärrechtlich und auch in den vom EuGH festgelegten allgemeinen Verfahrensgrundsätzen bestimmt worden.

1. Primärrecht

Das Primärrecht bezeichnet die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften, die Änderungsverträge und die Änderungen, Ergänzungen,

1070 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 427.

1071 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 25 ff.

1072 *Weber*, in: *Schweitzer*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 55.

Anlagen, Anhänge, Protokolle¹⁰⁷³. Das Primärrecht bildet den Maßstab und die rechtliche Grundlage für das Sekundärrecht, das von diesem abgeleitet, bzw. aufgrund primärrechtlicher Normen erlassen wird¹⁰⁷⁴.

Die Verfahrensrechte sind nur teilweise primärrechtlich geregelt¹⁰⁷⁵. Die nationalen Behörden dürfen jedoch nur dann nach nationalem Recht vorgehen, wenn das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze keine Vorgaben enthält¹⁰⁷⁶. Sollte der Vollzug des Gemeinschaftsrechts dabei im Einzelfall auf Widerstand stoßen, so sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen¹⁰⁷⁷.

a. Entscheidung, Empfehlung, Stellungnahme gem. Art. 249 Abs. 4, 5 EG

Die gemeinschaftsrechtliche Handlungsform gegenüber Personen im Bereich des Verwaltungsrechts ist die Entscheidung der Kommission im Sinne des Art. 249 Abs. 4 EG¹⁰⁷⁸. Die Entscheidung ist gem. Art. 249 Abs. 4 EG „in all ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnen“. Sie ist anders als Verordnungen und Richtlinien nicht abstrakt generell, sondern individuell und ist andererseits abzugrenzen von reinen Stellungnahmen und Empfehlungen der Kommission, die keinen Regelungsgehalt enthalten¹⁰⁷⁹. Anders als vorbereitende Akte oder Realakte, die nicht im Vertrag vorgesehen sind, stellt die Entscheidung einen Akt der Kommission dar, der unmittelbar nach außen gerichtet ist und damit gerichtlich überprüfbar sein soll¹⁰⁸⁰. Ebenso kann als Handlungsform die unverbindliche Stellungnahme oder Empfehlung nach Art. 248 Abs. 5 EG gewählt werden. Diese erzeugt jedoch mangels Verbindlichkeit grundsätzlich keine Rechtswirkung nach außen und kann Adressaten damit in der Regel auch nicht beschweren.

1073 *Emmert*, Europarecht § 2, Rn. 2; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 13 ff., 73 ff.

1074 Z.B. gem. Art. 249 EG Verordnungen, Richtlinien, Stellungnahmen, Entscheidungen; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 77 ff.

1075 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 38 ff.

1076 EuGH, verb. Rs. 205-215/82 – Milchkontor, Slg. 1983, 2633.

1077 EuGH, Rs. C-217/88 – „Tafelwein“ Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2879.

1078 *Bleckmann*, in: *Bleckmann*, Europarecht, Rn. 463; *Everling*, DVBl. 1983, S. 649, 652; *Schweitzer*, Die Verwaltung 17 (1984), S. 137, 164.

1079 *Emmert*, Europarecht, § 12, Rn. 22 ff; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 373 ff.

1080 EuGH, Rs. 60/81 – IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, 2652. Vgl. auch *Bleckmann*, in: *Bleckmann*, Europarecht, Rn. 461 ff.; *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 249, Rn. 116; *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 22, Rn. 31 ff.

Die gerichtliche Überprüfbarkeit ist gemäß Art. 230 EG mittels der Nichtigkeitsklage damit nur gegen Entscheidungen der Kommission – und OLAF ist Teil der Kommission – gegeben. Grundsätzlich scheidet die gerichtliche Überprüfbarkeit jedoch aus, sofern reine Stellungnahmen oder Empfehlungen Verfahrensgegenstand sind. Diese haben im Allgemeinen keinen verbindlichen Charakter und erzeugen mangels Außenwirkung auch keine unmittelbare Beschwer¹⁰⁸¹.

b. Primärrechtliche Verfahrensvorschriften

Die im Primärrecht enthaltenen Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren stellen grundlegende Prinzipien dar, die für die in Art. 249 EG vorgesehenen Handlungen gelten, sofern diese geeignet sind, eine Außenwirkung zu erzielen¹⁰⁸².

aa. Begründung und Bezugnahme

Gemeinschaftsakte müssen gemäß Art. 253 EG ordnungsgemäß begründet werden. Ferner muss auf die Vorschläge und Stellungnahmen Bezug genommen werden, die nach dem Primärrecht erforderlich sind¹⁰⁸³. Die Begründung des Aktes ist sowohl bei belastenden als auch bei begünstigenden Maßnahmen gegeben¹⁰⁸⁴ und muss die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte erkennen lassen, auf denen die Maßnahme beruht¹⁰⁸⁵. Die Erwägungen der gemeinschaftlichen Erlassbehörde sind dabei klar und eindeutig anzugeben, so dass der Betroffene in der Lage ist, die Gründe für die Maßnahmen zu erfahren¹⁰⁸⁶. Zudem muss der EuGH durch die Erklärungen in die Lage versetzt werden, die gerichtliche Kontrolle ordnungsgemäß vorzunehmen¹⁰⁸⁷.

1081 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 380 ff.

1082 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 391 ff.

1083 *Müller-Ibold*, Begründungspflicht im EG-Recht, S. 13 ff.; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 393 f.

1084 *Schwarze*, NJ 1994, S. 53, 58.

1085 EuGH, Verb. Rs. 209–215 u. 218/78 – Van Landewyck Sàrl u.a./Kommission, Slg. 1980, 3125, 3244.

1086 *Schwarze*, NJ 1994, S. 53, 58.

1087 *Müller-Ibold*, Begründungspflicht im EG-Recht, S. 20 ff.; EuGH, Rs. 8/83 – Officine Fratelli Bertoli S.p.A./Kommission, Slg. 1984, 1649, 1660; Rs. 203/85 – Nicolet Instrument GmbH/Hauptzollamt Frankfurt/M, Slg. 1986, 2049, 2059; Rs. C-269/90 – TU München/Hauptzollamt München-Mitte, Slg. 1991, I-5469, 5499; *Bleckmann*, in: *Bleckmann*, Europarecht, Rn. 492 ff.; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 253, Rn. 4 ff.

Die Begründungspflicht dient damit dem Rechtsschutz der betroffenen Personen und der Verbesserung der gerichtlichen Kontrolle, da sie die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Rechtshandlungen erleichtert. Sollte die Begründung nicht oder nicht ausreichend erfolgt sein, ist eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften gem. Art. 230 EG gegeben. Dies kann ein ausreichender Grund für eine Nichtigkeitsklage sein¹⁰⁸⁸ und damit zur Aufhebung der Maßnahme führen¹⁰⁸⁹.

bb. Veröffentlichung und Bekanntgabe

Gemäß Art. 254 Abs. 1 EG sind die nach dem Verfahren des Art. 251 EG angenommenen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen im Amtsblatt der EG zu veröffentlichen. Dies gilt jedoch nur, sofern sie nicht den Einzelfall betreffen.

Gemäß Art. 254 Abs. 3 EG wird die individuelle Entscheidung der Kommission demjenigen, für den sie bestimmt ist, bekannt gegeben und wird dadurch wirksam. Eine solche Bekanntgabe liegt vor, wenn die Entscheidung so in den Machtbereich des Erklärungsempfängers gelangt, dass dieser davon Kenntnis erlangen kann¹⁰⁹⁰.

cc. Allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten

Art. 255 Abs. 1 EG normiert, dass jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu gemeinschaftlichen Dokumenten hat. In diesem Zusammenhang erschien es bislang fraglich, ob über diese Norm lediglich ein Zugangsrecht zu originären Gemeinschaftsdokumenten besteht oder darüber hinaus ein Anspruch eröffnet ist, auch den Zugang zu Dokumenten zu bekommen, die von Privatpersonen, den Mitgliedstaaten oder von Drittstaaten stammen und die den Gemeinschaftsorganen lediglich zur Verfügung gestellt wurden¹⁰⁹¹. Diese Frage wurde nunmehr durch eine Verordnung geklärt, die auch den Zugang zu Dokumenten vorschreibt, die bei den Organen „eingegangen sind“¹⁰⁹². Um die Arbeit der Organe transparenter zu gestalten,

1088 EuGH, Rs. 158/80 – Rewe/Hauptzollamt Kiel, Slg. 1981, 1805 ff., 1832 ff.

1089 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 397.

1090 EuGH, Rs. 6/72 – Europemballage u. Continental Can/Kommission, Slg. 1973, 215, 241; Verb. Rs. T-80 u.a./89 – BASF AG/Kommission, Slg. 1995, II-729, 730.

1091 *Hetmeier*, in: Lenz, EGV, Art. 255, Rn. 5; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 255, Rn. 9.

1092 Art. 2 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommis-

sollten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission Zugang nämlich nicht nur zu Dokumenten gewähren, die von den Organen erstellt wurden, sondern auch zu Dokumenten, die bei ihnen eingegangen sind.

Gemäß Art. 255 Abs. 2 EG sind durch den Rat allgemeine Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten festzulegen. Dies ist durch die Verordnung zur Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, die am 31.05.2001 in Kraft getreten ist, geschehen. Mit der Verordnung haben das Europäische Parlament und der Rat die Grundlage für die Organe gelegt, den Zugang zu ihren Dokumenten (teilweise durch Änderung ihrer Geschäftsordnungen) zu regeln¹⁰⁹³. Nach Artikel 3 der Verordnung sind unter "Dokument" jegliche Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material) zu verstehen, die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen. "Dritte" sind in diesem Zusammenhang alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des betreffenden Organs, einschließlich der Mitgliedstaaten, der anderen Gemeinschafts- oder Nicht-Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Drittländer.

Ferner soll nach der Verordnung dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschafft und gemäß Artikel 255 Abs. EG die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festgelegt werden.

Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden. Um die vollständige An-

sion, ABIEG Nr. L 145 vom 31.05.2001, S. 43 ff.; Art. 2 Abs. 3 der VO schreibt vor: „Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.“

¹⁰⁹³ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 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; Gemeinsame Erklärung zu der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2001 über den öffentlichen Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABIEG 2001 Nr. L 145 S. 43 ff.), ABIEG 2001 Nr. L 173, S. 5 ff.

wendung dieser Verordnung auf alle Tätigkeiten der Union zu gewährleisten, sollen alle von den Organen geschaffenen Einrichtungen die in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze anwenden. Bestimmte Dokumente sollten jedoch aufgrund ihres hochsensiblen Inhalts einer besonderen Behandlung unterliegen. Artikel 4 der Verordnung bestimmt daher in Gestalt einer Ausnahmeregelung, dass die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern, durch dessen Verbreitung der Schutz des öffentlichen Interesses, der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung, des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, beeinträchtigt würde, es sei denn, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht.

Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen. Gemäß Artikel 255 EG legt jedes Organ in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest¹⁰⁹⁴.

dd. Datenschutz

Der Datenschutz ist in Art. 286 Abs. 1 EG geregelt. Danach sollen gemeinschaftliche Rechtsakte zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung und dem freien Verkehr personenbezogener Daten bei den Maßnahmen der Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung kommen. Da in dieser Vorschrift auf Rechtsakte der Gemeinschaft Bezug genommen wird, wird die Richtlinie zum Schutz von personenbezogenen Daten¹⁰⁹⁵ somit auch für die Tätigkeiten der Gemeinschaftsorgane als rechtlich verbindlich erklärt.

1094 Beschluss des Präsidiums über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, ABIEG 2001 Nr. C 374, S. 1 ff.; Beschluss des Rates vom 29.11.2001 zur Änderung der Geschäftsordnung des Rates; ABIEG 2001 Nr. L 313, S.40 ff.; Beschluss der Kommission vom 5.12. 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2001) 3714), ABIEG 2001 Nr. L 345, S.94 ff.; vgl. hierzu auch die Bestimmungen der Europäischen Investitionsbank über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Bank vom 27.11.2002, ABIEG 2002 Nr. C 292, S. 10 ff.

1095 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, ABIEG 1995 Nr. L 281, S. 31 ff.

ee. **Geheimhaltungspflicht (Gegenstand, Verletzung, Zulässigkeit der Preisgabe)**

Art. 287 EG sieht vor, dass Mitglieder von Organen und Ausschüssen sowie Beamte und Gemeinschaftsbedienstete auch nach Beendigung Ihrer Tätigkeit solche Auskünfte nicht preisgeben dürfen, die dem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen. Unter Auskünften versteht man alle Erkenntnisse oder Informationen, die bei einer amtlichen Maßnahme erfasst werden¹⁰⁹⁶. Erfasst werden hierbei sämtliche Informationen, die in amtlicher und beruflicher Eigenschaft und somit von dem Betreffenden in Ausübung des Dienstes gewonnen worden sind¹⁰⁹⁷. Darunter fallen die kommerziellen, betrieblichen und technischen Informationen des betreffenden Geschäftsbetriebs¹⁰⁹⁸.

Der Begriff des Berufsgeheimnisses erfordert dagegen, dass die dem Geheimnis zugrunde liegenden Tatsachen nicht offenkundig sind, dass sie also nur einem abgegrenzten, zur Verschwiegenheit verpflichteten Kreis bekannt sind¹⁰⁹⁹. Darüber hinaus muss ein objektives Geheimhaltungsinteresse bestehen, die Geheimhaltung muss zur Verhinderung von Schäden geboten sein¹¹⁰⁰.

Die Geheimhaltungspflicht ist gemäß Art. 287 EG verletzt, sofern geheime Auskünfte preisgegeben werden, dementsprechend Geheimnisse offen gelegt oder an Dritte weitergegeben werden¹¹⁰¹.

Ein weiteres ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Art. 287 EG ist die unbefugte Preisgabe von Auskünften¹¹⁰² die sich als konsequente Folge aus der Geheimhaltungsverpflichtung ergibt. Die Preisgabe kann jedoch durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen, die eine Preisgabe in Einzelfällen für die Durchsetzung eines anderen (übergeordneten) Interesses der Allgemeinheit vorsehen, gerechtfertigt sein. Voraussetzung ist hierfür jedoch weiterhin, dass zuvor eine Interessenabwägung vorgenommen wurde.

1096 *Grundwald*, in: G/T/E, EGV, Art. 214, Rn. 12.; *Hummer*, in: Grabitz/Hilf, Art. 214, Rn. 16.

1097 *Hatje*, in: Schwarze, EUV, Art. 287, Rn. 4; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 287, Rn. 2.

1098 *Lieberknecht*, WuW 1988, S. 833, 845.

1099 *Lieberknecht*, WuW 1988, S. 833, 845.; *Röttinger*, in: Lenz, EGV, Art. 287, Rn. 7; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 287, Rn. 2.

1100 *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 29; *Lieberknecht*, WuW 1988, S. 833, 845.

1101 *Hatje*, in: Schwarze, EUV, Art. 287, Rn. 7.

1102 *Hatje*, in: Schwarze, EUV, Art. 287, Rn. 7.

2. Sekundärrecht

In Betracht kommen des Weiteren sekundärrechtlich geregelte Verfahrensrechte. Darunter versteht man solche Rechtsakte, die die Gemeinschaftsorgane auf der Grundlage der Gemeinschaftsverträge setzen¹¹⁰³. Derartige Rechtsakte sind gemäß Art. 249 EG Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen und Stellungnahmen sowie ungekennzeichnete Rechtshandlungen, wie z.B. Verfahrens- und Geschäftsordnungen, allgemeine Programme sowie interorgane Vereinbarungen¹¹⁰⁴.

Allgemeine, sektorübergreifende Regelungen von Verfahrensrechten sind im Sekundärrecht bisher noch nicht vorhanden¹¹⁰⁵. In Einzelfällen sind sektorielle Teilkodifikationen vorhanden, so etwa der Zollkodex der Gemeinschaften¹¹⁰⁶. Daneben sind innerhalb des Sekundärrechts spezielle europäische Verordnungen mit Verfahrensrechten bezüglich der Tätigkeit des OLAF kodifiziert worden. Es handelt sich dabei einerseits um die OLAF-Verordnung¹¹⁰⁷ und andererseits um die Kontrollverordnung¹¹⁰⁸, die für Kontrollen bei den Wirtschaftsbeteiligten als Rechtsgrundlagen der jeweiligen Behörde und der für diese handelnden Personen herangezogen werden können. Allerdings sind die Verfahrensrechte darin nicht ausdrücklich ausgestaltet, da insofern hauptsächlich auf die mitgliedstaatlichen Verfahrensrechte verwiesen wird.

3. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Im Primär- und Sekundärrecht sind die Verfahrensrechte somit lediglich unvollständig geregelt. Die in diesem Bereich bestehenden Lücken, die letztlich zu Rechtsunsicherheiten für die Verfahrensbeteiligten führen könnten, hat der EuGH durch die Entwicklung allgemeiner verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtsgrundsätze geschlossen¹¹⁰⁹. Der Begriff der allgemeinen Rechtsgrundsätze bezeichnet sowohl die in der Gemeinschaftsordnung selbst enthaltenen als auch die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze¹¹¹⁰. Zu der Ausgestaltung der

1103 Emmert, Europarecht, § 2 Rn. 4.

1104 Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn. 18.

1105 Schmidt-Aßmann, DVBl. 1993, S. 924, 925; Vedder, EuR, Beiheft 1/95, S. 75, 77.

1106 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften vom 12.10.1992, ABIEG Nr. L 302, S. 1, ber. ABIEG 1993 Nr. L 79, S. 84 und ABIEG 1996, Nr. L 97 S.38; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 ff.

1107 Verordnungen Nr. 1073/99 und Nr. 1074/99, ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff., S. 8 ff.

1108 Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1109 EuGH, Rs. 29/69 – Stauder/Stadt Ulm, Slg. 1969, 419, 425.

1110 Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn. 15.

allgemeinen Rechtsgrundsätze bedient sich der Europäische Gerichtshof in erster Linie der Grundsätze des Gemeinschaftsrechts¹¹¹¹. Daneben kann er auf die gemeinsamen Verfassungen der Mitgliedstaaten zurückgreifen¹¹¹². Außerdem finden die von den Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verträge Berücksichtigung¹¹¹³. Dabei kommt der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹¹¹⁴ wegen ihrer grundlegenden Bedeutung ein besonderer Stellenwert zu. Da die Europäische Gemeinschaft allerdings selbst nicht zu den Unterzeichnerstaaten der EMRK gehört, dient diese lediglich als Auslegungshilfe und Orientierung; eine Bindungswirkung erzeugt sie in diesem Falle nicht¹¹¹⁵.

Die Existenz und die Akzeptanz allgemeiner Rechtsgrundsätze ergibt sich aus der Auslegung des Art. 220 EG, wonach „Recht“ im Sinne dieser Norm neben dem primären und sekundären geschriebenen Gemeinschaftsrecht, auch das ungeschriebene Recht in Gestalt der allgemeinen Rechtsgrundsätze umfasst¹¹¹⁶. Hierauf stützte sich auch zunächst der Gerichtshof bei der Ausgestaltung der Verfahrensrechte¹¹¹⁷. Diese Rechtsgrundsätze sind für die Gemeinschaftsorgane und damit auch für OLAF als bindend anzuerkennen und von diesen anzuwenden; eine Verletzung dieser Grundsätze kann somit ebenso sanktioniert werden, wie ein Verstoß gegen geschriebenes Recht¹¹¹⁸. Die Vertragsänderung zur Europäischen Union hat mit der Einführung des Art. 6 Abs. 2 EUV zu einer Anerkennung dieser Praxis geführt und festge-

1111 *Pernice*, NJW 1990, S. 2409, 2413.

1112 EuGH, Rs. 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1970, 1125, 1135; zur Methode der wertenden Rechtsvergleichung: *Bleckmann*, in: *Bleckmann*, Europarecht, Rn. 572; *Chwolik-Lanfermann*, Grundrechtsschutz in der EU, S. 53 ff.; *Lenz/Möller*, WuW 1991, S. 771, 778 ff.; *Pernice*, in: *Grabitz/Hilf*, Art. 164, Rn. 58; *Pernice*, NJW 1990, S. 2409, 2414.

1113 EuGH, Rs. 4/73 – Nold/Kommission, Slg. 1974, 491, 507 ff.; *Kingreen*, JuS 2000, S. 858 ff.

1114 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950; zuletzt geändert durch das 11. Zusatzprotokoll vom 11. Mai 1994; EuGH, Rs. 4/73 – Nold/Kommission, Slg. 1974, 491, 507; Rs. 222/84 – Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Slg. 1986, 1651, 1682; *Ehlers*, JURA 2000, S. 372 ff.; *Staebe*, JA 1996, S. 75 ff.

1115 EuGH, Gutachten 2/94, 28.3.1996, Slg. 1996, S. I-1759, 1789; *Busse*, NJW 2000, S. 1074 ff.

1116 *Schilling*, EuGRZ 2000, 3, 7.

1117 *Bleckmann/Pieper*, in: *Dausen*, Hdb. EU-WirtschaftsR, B I. Rn. 79; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 220, Rn. 33; *Kingreen/Störmer*, EuR 1998, S. 263, 272.

1118 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 1 S. 65.

legt, dass der Gerichtshof für die Wahrung der Grundrechte der Gemeinschaften zuständig ist.

Rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze aus allgemeinen Verfahrensgarantien werden ihrer Bedeutung und Stellung nach auch als Verfahrensgrundrechte bezeichnet¹¹¹⁹. Sie sollen die betroffenen Personen bereits im Vorfeld einer Entscheidung der Gemeinschaftsorgane schützen¹¹²⁰.

Das Verwaltungsverfahren stellt einen wesentlichen Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts dar¹¹²¹. Art. 6 Abs. 1 EUV normiert insofern, dass die Europäische Union auf dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip beruht. Die Gemeinschaftsorgane sind beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts demnach an allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien gebunden¹¹²². Durch die von Ihnen ausgehende Bindungswirkung tragen Sie dazu bei, eine materielle Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidungen herbeizuführen¹¹²³. Adressaten dieser sich aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebenden Rechtsstaatsprinzipien und Grundrechte sind die Gemeinschaften¹¹²⁴.

a. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist ein in allen Mitgliedsstaaten anerkanntes Prinzip¹¹²⁵ und stellt eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips dar. Es umfasst das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das aus dem Vorbehalt und dem Vorrang des Gesetzes besteht¹¹²⁶. Der Vorrang des Gesetzes bedingt, dass höherrangige Normen Vorrang haben und die Gemeinschaftsorgane folglich bei ihrem Handeln an höherrangiges Primär- oder Sekundärrecht gebunden sind¹¹²⁷. Der Vorbehalt des Gesetzes besagt, dass für jegliches Handeln eines Gemeinschaftsorgans, unabhängig davon, ob es sich um eine belastende oder begünstigende Maßnahme handelt, eine Ermächtigungsgrundlage bestehen muss.

1119 *Bleckmann/Pieper*, in: Dausen, Hdb. EU-WirtschaftsR, B II, Rn. 99 ff.; *Kokott*, AöR 121 (1996), S. 599, 616; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 1135 ff.; *Stumpf*, in: Schwarze, EUV, Art. 6, Rn. 36 ff.

1120 *Lenz/Möller*, WuW 1991, S. 771, 784.

1121 *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 72.

1122 *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 8; *Stettner*, in: Dausen, Handb. EU-Wirtschaftsrecht, B III, Rn. 59, *Stumpf*, in: Schwarze, EUV, Art. 6, Rn. 14 ff.

1123 *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 8.

1124 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 790.

1125 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 198 ff.

1126 *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 73.

1127 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 220 ff.

Für belastende und begünstigende Verwaltungsakte ist dementsprechend eine primär- oder sekundärrechtliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich¹¹²⁸. Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung ist ein oberster Grundsatz, aus dem sich die anderen Rechtsgrundsätze inhaltlich ergeben¹¹²⁹. Unter anderem gründen auf diesem Prinzip die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes¹¹³⁰.

b. Grundsatz des Vertrauensschutzes

Der Vertrauensschutz bedeutet aus der Sicht des vom Verwaltungshandeln betroffenen Einzelnen, dass zwischen solchen Rechtsgütern und Verwaltungsgrundsätzen wie der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und den Grundrechten, die den Vertrauensschutz verstärken, abzuwägen ist¹¹³¹. Der Betroffene kann sich in solchen Fällen auf den Vertrauensschutz berufen, in denen die Behörden der Gemeinschaft vertrauensbegründende Situationen geschaffen haben, etwa bei der Selbstbindung der Verwaltung¹¹³². Dieses Vertrauen darf sich jedoch nicht auf einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht gründen (z.B. durch Rechtsmissbrauch oder ein schuldhaftes Verhalten eines Gemeinschaftsbediensteten)¹¹³³.

Eine wichtige Ausprägung des Vertrauensschutzes (und der Rechtssicherheit) stellt das Rückwirkungsverbot dar, das für Rechtsvorschriften und Urteile besteht¹¹³⁴.

c. Grundsatz der Rechtssicherheit

Der Grundsatz der Rechtssicherheit¹¹³⁵ ist eng mit dem Vertrauensschutzgedanken verbunden. Er beinhaltet vor allem das Gebot der Klarheit und der

1128 Weber, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 73.

1129 Weber, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 73 f.

1130 EuGH, Rs. C-143/93 – Van Es Douane Agenten BV/Inspecteur de Invoerrechten en Accijnzen, Slg. 1996, I-431, 471; Gornig/Trüe, JZ 2000, S. 395, 504 ff.; Grabitz, NJW 1989, S. 1776, 1779; Haibach, NVwZ 1998, S. 456, 459; Weber, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 73; Pernice, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 88 ff.

1131 Weber, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 74.

1132 EuGH, Rs. 1/73 – Westzucker/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, Slg. 1973, 723, 729 f.; Rs. 177/90 – Kühn/Landwirtschaftskammer Weser-Ems, Slg. 1992, I-35, 63; Rs. T-155/94 – Climax Paper Converts Ltd./Rat, Slg. 1996, II-837, 910; Pernice, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 93 ff.; Grabitz, NJW 1989, S. 1776, 1779; Haibach, NVwZ 1998, S. 456, 459.

1133 Kokott, AöR 121 (1996), S. 599, 627.

1134 Weber, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 74 f.

hinreichenden Bestimmtheit von einzelfallbezogenen Verwaltungsentscheidungen¹¹³⁶. Der Grundsatz der Rechtssicherheit schränkt zudem die Möglichkeiten einer sog. „echten“ Rückwirkung von Gemeinschaftsmaßnahmen ein¹¹³⁷. Ferner soll der Betroffene vor unverhältnismäßig lang andauernden Verwaltungsverfahren geschützt werden¹¹³⁸.

d. Faires Verwaltungsverfahren

Ein weiterer rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsatz ist das Gebot des „fairen Verwaltungsverfahrens“¹¹³⁹ bzw. der Grundsatz der guten und ordnungsgemäßen Verwaltung¹¹⁴⁰. Dieser Grundsatz begründet eine umfangreiche Sorgfalts- und Untersuchungspflicht der Gemeinschaftsbehörden und verpflichtet diese, die für den in Rede stehenden Sachverhalt maßgeblichen und relevanten Informationen sorgfältig, unparteiisch und damit ordnungsgemäß zu ermitteln¹¹⁴¹. Er umschreibt letztlich als Prinzip die Gesamtheit der Verfahrensrechte der vom Verfahren betroffenen Personen¹¹⁴². Außerdem sollen dem Bürger überflüssige Verwaltungsmaßnahmen erspart werden¹¹⁴³.

e. Anspruch auf rechtliches Gehör

Der Grundsatz auf rechtliches Gehör resultiert aus dem Rechtsstaatsprinzip¹¹⁴⁴. Er wird im Gerichtsverfahren und im Verwaltungsverfahren angewandt¹¹⁴⁵ und nimmt innerhalb der den Bürgern der Mitgliedsstaaten zustehenden Verfahrensrechte eine zentrale Stellung ein.

1135 EuGH, Rs. 78/74 – Deuka/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1975, 421 ff., 433.

1136 EuGH, Rs. 169/80 – Zollverwaltung/Gondrand Frères, Slg. 1981, 1931, 1942; *Schilling*, EuGRZ 2000, S. 1, 19.

1137 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 847.

1138 EuGH, Rs. T-73/95 – Oliveira/Kommission, Slg. 1997, II-381, 396 ff.

1139 *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluß, S. 136.

1140 *Rengeling*, Grundrechtsschutz in der EG, S. 150; *Schwarze*, NJ 1994, S. 53, 58.

1141 EuGH, Rs. C-269/90 – Hauptzollamt München/Technische Universität München, Slg. 1991, I-5469, 5499.

1142 *Haibach*, NVwZ 1998, S. 456, 462; *Schilling*, EuGRZ 2000, S. 3, 23;

1143 EuGH, Rs. C-174/98 und C-189/98 P – Van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, 64.

1144 *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 78.

1145 EuGH, Rs. 17/74 – Transocean Marine Paint/Kommission, Slg. 1974, 1063, 1080 ff.; Rs. 85/76 – Hoffmann La Roche/Kommission, Slg. 1979, 461, 511 ff.; Rs. 322/81 – Michelin/Kommission, Slg. 1983, 3461, 3498; Rs. C-269/90 – Hauptzollamt München/TU München, Slg. 1991, I-5469, 5499; Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst AG/Kommission, Slg. 1989, 2859, 2923.

Für die Bürger der Mitgliedstaaten sowie die juristischen Personen, die in der Europäischen Gemeinschaft ansässig sind, und von dem Verwaltungshandeln der jeweiligen Behörden betroffen sind, stellen die Verteidigungsrechte die entscheidenden Verfahrensrechte dar. Sie vermitteln den beteiligten natürlichen und juristischen Personen in allen gemeinschaftlichen Verwaltungsverfahren einen bedeutenden Schutz in Form von zugestandenen (Abwehr-)rechten, die den Gemeinschaftsbehörden im Falle einer belastenden Maßnahme entgegengehalten werden können¹¹⁴⁶.

Der Grundsatz auf rechtliches Gehör beinhaltet das Recht der Adressaten von öffentlich-rechtlichen Maßnahmen, in Gerichts- und Verwaltungsverfahren im Rahmen einer Anhörung ihre Interessen zu vertreten und ihren Standpunkt zu äußern¹¹⁴⁷. Er muss in solchen Verfahren gegen Personen immer dann beachtet werden, wenn diese sich einem belastenden Eingriff gegenübersehen¹¹⁴⁸. Daraus folgt das Recht des Betroffenen auf Stellungnahme im Hinblick auf das Vorliegen und die Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände und der betreffenden Unterlagen¹¹⁴⁹. Den Ausführungen des EuGH zufolge gilt dieser Grundsatz gegenüber den Wirtschaftsbeteiligten und den Mitgliedstaaten¹¹⁵⁰. Aus diesem Grundsatz folgt die Pflicht der gemeinschaftlichen Behörden, die Erläuterungen des Betroffenen zur Kenntnis zu nehmen und in die Entscheidung einfließen zu lassen¹¹⁵¹. Der jeweiligen Person muss die Gelegenheit zur Stellungnahme gewährt werden. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob der Betroffene dieses Recht tatsächlich wahrnimmt¹¹⁵². Die Anhörung garantiert damit, dass die Ausführungen der betroffenen Personen gehört und im weiteren Verlauf des Verfahrens weiter berücksichtigt werden und in die endgültige Entscheidung einfließen können.

f. Recht auf Akteneinsicht

Sofern es innerhalb eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens zur Vorbereitung einer Äußerung zu Zwecken der Verteidigung notwendig ist, hat jede betroffene Person das Recht auf Einsicht in die das Verfahren betreffenden

1146 *Kokott*, AöR 121 (1996), S. 616, 618.

1147 *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 24; *Due*, EuR 1988, S. 33, 37; *Haibach* NVwZ 1998, S. 456, 458; *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 78.

1148 *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 80 f.

1149 *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 81.

1150 EuGH, Rs. 40/85 – Belgien/Kommission, Slg. 1986, 2321; *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 81.

1151 EuGH, Rs. T-155/94 – Climax Paper Converters Ltd./Rat, Slg. 1996, II-873, 911 ff.

1152 EuGH, Rs. 43/74 – Guillot/Kommission, Slg. 1977, 1309, 1331.

Akten der Behörden¹¹⁵³. Auch das Recht auf Akteneinsicht ist Teil des Grundsatzes auf rechtliches Gehör. Diese Schlussfolgerung ergibt sich notwendiger Weise aus der Tatsache, dass nur dann, wenn die jeweilige betroffene natürliche oder juristische Person sich umfassend über den Stand des gegen Sie angestregten Verfahrens informieren kann, sie auch in der Lage ist, sich rechtlich wirksam verteidigen zu können¹¹⁵⁴. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf alle Dokumente, die der Gemeinschaftsbehörde als Grundlage für ihre Entscheidung dienen können. Der Rechtsprechung zufolge erstreckt sich das Akteneinsichtsrecht dabei auf die gesamte Akte, nicht nur auf einzelne Teilbereiche¹¹⁵⁵.

Obwohl das Akteneinsichtsrecht grundsätzlich den direkt betroffenen Rechtssubjekten zusteht¹¹⁵⁶, kann es eingeschränkt auch für Dritte gelten. Das Akteneinsichtsrecht kann nur ausgeübt werden, um eine konkrete Information über dasungsverfahren zu erlangen, auch wenn das Ergebnis der Akteneinsicht nicht auf Rechtsmittel gegen die Verwaltung gerichtet ist¹¹⁵⁷.

Zu berücksichtigen ist, dass das Recht auf Akteneinsicht dabei nicht uneingeschränkt gilt. So bestehen Beschränkungen in den Fällen, in denen durch eine Akteneinsicht die behördlichen Ermittlungen oder die ordnungsgemäße Verwaltung gefährdet werden¹¹⁵⁸. Zudem müssen zwingend Geschäftsgeheimnisse und Geheimhaltungsinteressen Dritter gewahrt werden¹¹⁵⁹. Ebenfalls kann das Akteneinsichtsrecht verwehrt werden, wenn die Unterlagen allein für den internen Verwaltungs- oder Gerichtsdienstgebrauch bestimmt

1153 EuGH, Rs. C-310/93 P – BPB Industries and British Gypsum/Kommission, Slg. 1995, I-865, 907, Rn. 21 f.

1154 *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 25; *Bast*, RIW 1992, S. 742, 745 ff.; *Due*, EuR 1988, S. 33, 39; *Gornig/Trüe*, JZ 2000, S. 395, 405; *Hix*, Recht auf Akteneinsicht, S. 54 ff.

1155 EuG, Rs. T-30/91 – Solvay/Kommission, Slg. 1995, S. II-1775, 1811 f.; Rs. T-36/91 – ICI/Kommission, Slg. 1995, S. II-1847, 1889; *Gornig/Trüe*, JZ 2000, S. 395, 404.

1156 *Bast*, RIW 1992, S. 742, 744; *Gassner*, DVBl. 1995, S. 16, 20; *Gornig/Trüe*, JZ 2000, S. 395, 405.

1157 Giurisdizione Cons. Di Stato, Sez. IV, Decisione 6 Ottobre 2001, Nr. 5291, in: *Rivista amministrativa della repubblica italiana*, S. 855, 861.

1158 EuGH, Rs. 136/79 – National Panasonic/Kommission, Slg. 1980, 2033, 2058; *Pernice*, in: *Grabitz/Hilf*, Art. 164, Rn. 85; *Gornig/Trüe*, JZ 2000, S. 395, 448.

1159 EuGH, Rs. C-49/88 – Al Jubail Fertilizer Company u.a./Rat, Slg. 1991, I-3187, 3240 ff.; Rs. 85/76 – Hoffmann La Roche/Kommission, Slg. 1979, 416, 512; *Dannecker*, ZStW 111 (1999), S. 256, 275 f.; *Gassner*, DVBl. 1995, S. 16, 21; *Pernice*, in: *Grabitz/Hilf*, EGV, Art. 164, Rn. 85.

sind oder es sich um Akten aus dem vertraulichen Schriftverkehr zwischen Mitgliedstaaten handelt¹¹⁶⁰.

g. Recht zur Verweigerung von Auskünften

Sofern gegen Wirtschaftsbeteiligte Ermittlungen durchgeführt werden, stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Betroffenen verpflichtet sind, Angaben, Auskünfte und Informationen zu verweigern, mit denen sie sich für das betreffende Verfahren ansonsten selbst belasten würden. Derartige Auskunftsverweigerungsrechte sind sowohl in Strafverfahren als auch in Verwaltungsverfahren relevant und von hoher Bedeutung für den Wirtschaftsbeteiligten, da bei Abschluss eines solchen Verfahrens ggf. Sanktionen gegen ihn verhängt werden können.

aa. Schutz der Anwaltskorrespondenz

Einen Teil der Auskunftsverweigerungsrechte bildet der Grundsatz des so genannten „legal privilege“, der Schutz der Anwaltskorrespondenz¹¹⁶¹. In diesem Zusammenhang ist zunächst das hierfür begriffsnotwendige Recht auf anwaltlichen Beistand zu nennen. Danach steht den natürlichen und juristischen Personen, die von der Kommission kontrolliert werden, das Recht zu, sich anwaltlich vertreten zu lassen¹¹⁶². Entsprechende Kommissionskontrollen – und damit auch OLAF-Kontrollen – können bereits vor dem Eintreffen des Rechtsanwaltes begonnen werden. Allerdings ist der anwaltliche Beistand über die vorgenommenen Ermittlungen zu informieren, sobald er eintrifft¹¹⁶³. Das dem britischen common law entlehnte Prinzip des „legal privilege“ schützt dabei die Vertraulichkeit der Korrespondenz zwischen dem Mandanten und seinem Anwalt¹¹⁶⁴.

Danach ist die Anwaltskorrespondenz, die für die Verteidigung des Betroffenen relevant ist, vor dem Zugriff von gemeinschaftlichen Ermittlungsbehörden geschützt. Der Schutz gilt nur für die Korrespondenz, die mit einem außerhalb des betroffenen Unternehmens tätigen, unabhängigen Anwalt ge-

1160 EuGH, Rs. C-310/93 P – BPB Industries and British Gypsum/Kommission, Slg. 1995, I-865, 907.

1161 EuGH, Rs. 155/79 – AM & S Europe Limited/Kommission, Slg. 1982, 1575, 1610 ff.; Rs. T-30/89 – Hilti AG/Kommission, Slg. 1990, II-163, 169; *Beutler*, RIW 1982, S. 820 ff.; *Dannecker*, ZStW 111 (1999), S. 256, 280 f.; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II S. 1197.

1162 *Gillmeister*, Ermittlungsrechte, S. 181 ff.; *Dannecker*, ZStW 111 (1999), S. 256, 280.

1163 EuGH, Rs. 136/79 – National Panasonic/Kommission, Slg. 1980, 2033, 2052.

1164 Schlussanträge des Generalanwalts Slynn im Verfahren EuGH, Rs. 155/79 – AM & S Europe Limited/Kommission, Slg. 1982, 1642, 1651 ff.

führt wird, der nicht (z.B. durch ein Beschäftigungsverhältnis) an seinen Mandanten gebunden ist¹¹⁶⁵. Dabei ist der Schutz der Anwaltskorrespondenz verglichen mit anderen Verfahrensrechten vergleichsweise umfassend ausgestaltet. So wird die gesamte Korrespondenz geschützt, die für die Verteidigung erheblich ist, nicht erst diejenige, die nach Eröffnung des Verwaltungsverfahrens erfolgte¹¹⁶⁶. Unerheblich ist indes, bei welchem Beteiligten sich die Anwaltskorrespondenz befindet¹¹⁶⁷. Der Schutz der Anwaltskorrespondenz gilt auch bei Ermittlungen des OLAF¹¹⁶⁸.

bb. Auskunftsverweigerung zum Schutz vor Selbstbeziehung

Das Problem des Rechts und des Umfangs zur Auskunftsverweigerung zum Schutz vor Selbstbeziehung stellt sich ebenfalls sowohl in strafrechtlicher, als auch in verwaltungsverfahrenbezogener Hinsicht. In früheren Entscheidungen vertrat der EuGH zu Fragen des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts die Auffassung, dass kein Grundsatz bestehe, wonach juristische Personen selbstbelastende Auskünfte verweigern könnten. Er erkannte dabei jedoch an, dass sich aus der fundamentalen Stellung und dem Erfordernis der umfassenden Wahrung der Verteidigungsrechte eine Beschränkung der Untersuchungsbefugnisse der Kommission ergäben¹¹⁶⁹. Nach der weiterentwickelten Rechtsprechung des EuGH sind natürliche und juristische Personen nunmehr jedoch auch in gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsverfahren nicht verpflichtet, sich durch Auskünfte unmittelbar selbst zu belasten, sofern das jeweilige Verfahren unmittelbar oder mittelbar eine Sanktion zur Folge haben könnte¹¹⁷⁰. Für eine indirekte Belastung, etwa durch Herausgabe von belastendem Beweismaterial, gilt dies nicht. Der Grundsatz des Auskunftsverweigerungsrechts ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes demnach nur in den Fällen der direkten Selbstbelastung gültig.

1165 EuGH, Rs. 155/79 – AM & S Europe/Kommission, Slg. 1982, 1575, 1611; *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 20; *Beutler*, RIW 1982, S. 822; *Grabitz*, NJW 1989, S. 1776, 1779.

1166 EuGH, Rs. 155/79 – AM & S Europe/Kommission, Slg. 1982, 1575, 1612; *Beutler*, RIW 1982, S. 820, 822; *Fischer/Iliopoulos*, NJW 1983, S. 1031, 1032.

1167 *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 20.

1168 *Dannecker*, ZStW 111(1999), S. 256, 292.

1169 EuGH, Rs. 322/81- N.V. Nederlandsche Banden-Industrie Michelin/Kommission Slg. 1983, 3461 ff., 3498 Rn. 7.

1170 EuGH, Rs. T-112/98 – Mannesmannröhren-Werke AG/Kommission, Slg. 2001, II-729 ff.; Rs. C-60/92 – Otto BV/Postbank NV, Slg. 1993, I-5683, 5713; Rs. 374/87 – Orkem/Kommission, Slg. 1989, 3283, 3351; *Arnold*, EuR 1995, Beiheft 1, S. 7, 21 f.

In dem aufgezeigten Rahmen muss das Auskunftsverweigerungsrecht des Beteiligten auch für Kontrollen des OLAF gelten. Zum einen resultiert dies aus der Möglichkeit, dass dem Wirtschaftsbeteiligten als Folge der Ermittlungsergebnisse des OLAF Sanktionierungen durch die Europäischen Gemeinschaften drohen. Zum anderen schließen die Kontrollen mit der Verfassung von Berichten ab, die im nationalen Gerichts- und Verwaltungsverfahren vollständige Gültigkeit für sich beanspruchen. Aus diesem Grund muss das Auskunftsverweigerungsrecht den Betroffenen auch bei Kontrollen des OLAF zustehen.

h. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Tätigkeit der Gemeinschaftsbehörden und damit auch des OLAF unterliegen zudem den Grenzen der Verhältnismäßigkeit. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist ein tragender Grundsatz des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips¹¹⁷¹. Der EuGH hat dieses Prinzip als staatenadressierten Grundsatz entwickelt, der das Verwaltungshandeln entscheidend beeinflusst; er gilt sowohl für den direkten Vollzug des Gemeinschaftsrechts, als auch für den indirekten Vollzug und für alle sonstigen gemeinschaftsrechtlichen Tätigkeiten¹¹⁷². Neben seiner grundlegenden Bedeutung im Bereich des Schutzes der Grundfreiheiten und Gemeinschaftsgrundrechten findet er zudem als selbständiger Gerechtigkeits- und Billigkeitsmaßstab Anwendung, um die Rechtmäßigkeit des hoheitlichen Handelns der Gemeinschaftsorgane sicherzustellen¹¹⁷³.

1171 EuGH, Rs. 5/73 – Balkan-Import-Export/HZA Berlin Packhof, Slg. 1973, 1091 ff., 1121; Rs. 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1970, 1125 ff.; Rs. 44/79 – Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, 3727, 3747; Rs. C-306/93 – SMW-Winzersekt GmbH/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1994, I-5555, 5556 f.; *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 101 f.; *Schwarze*, NJW 1986, S. 1067, 1069; ders., Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 661; *Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsschutz und EG, S. 411 ff.; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 791 f.; *Stettner*, in: Dausen, Handb. EU-Wirtschaftsrecht B III., Rn. 74; *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 75.

1172 *Rengeling*, EuR 1984, S. 331, 343 f.; *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 76.

1173 EuGH, Rs. 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1970, 1125, 1135; Rs. 265/87 – Schröder/Hauptzollamt Gronau, Slg. 1989, 2237, 2269; Rs. C-285/93 – Dominikanerinnen-Kloster Altenhohau/Hauptzollamt Rosenheim, Slg. 1995, I-4069, 4094; Rs. C-161/96 – Südzucker AG Mannheim, Slg. 1998, I-299, 311; *Gornig/Trübe*, JZ 2000, S. 395, 501;

In Art. 5 Abs. 3 EG findet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz explizit Erwähnung. Er beinhaltet die Abwägung zwischen den jeweils betroffenen privaten und öffentlichen Interessen, die bei Eingriffen in die Freiheitssphäre des Einzelnen ausgeglichen werden müssen; derartige Eingriffe müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein¹¹⁷⁴.

Das bedeutet, dass zunächst geprüft wird, ob ein Eingriff in die Sphäre des Einzelnen zum Erreichen des angestrebten Ziels geeignet ist¹¹⁷⁵. Darüber hinaus muss die Maßnahme erforderlich sein, das heißt, dass sie von mehreren möglichen Maßnahmen das mildeste Mittel darstellen muss¹¹⁷⁶. Außerdem muss zwischen dem Nutzen der Maßnahme für die Allgemeinheit und den jeweiligen Eingriffen in die Rechtssphäre des Individuums allgemein abgewogen werden¹¹⁷⁷.

i. Gleichheitssatz

Der Gleichheitssatz ist neben dem Verhältnismäßigkeitsprinzip der in der Praxis bedeutendste allgemeine Rechtsgrundsatz für das Verwaltungshandeln in den Gemeinschaften¹¹⁷⁸. Nach diesem Prinzip dürfen Maßnahmen nicht als Mittel zur willkürlichen Diskriminierung angewandt werden. Differenzierungen müssen danach immer sachlich gerechtfertigt werden. Der Gleichheitsgrundsatz gilt sowohl für Legislativakte, Exekutiv- und Judikativakte und stellt damit einen spezifischen, durchgängig zu beachtenden Verwaltungsgrundsatz dar¹¹⁷⁹.

Besondere Ausprägungen hat der Gleichheitssatz im Primärrecht unter anderem in Art. 12 EG in dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der

Grabitz, NJW 1989, 1776, 1779; *Haibach*, NVwZ 1998, S. 456, 461; *Kischl*, EuR 2000, S. 380 ff.; *Rengeling*, EuR 1984, S. 331, 336; *Schiller*, RIW 1983, S. 928 ff.

1174 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 1131.

1175 EuGH, Rs. 174/82 – Sandoz, Slg. 1983, 2445, 2462 f.; Rs. 247/84 – Motte, Slg. 1985, 3887, 3905 f.; verb. Rs. 279, 280, 285, 286/84 – Rau Lebensmittelwerke u.a./Kommission, Slg. 1987, 1069, 1125 f.; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 1131.

1176 EuGH, Rs. 174/82 – Sandoz, Slg. 1983, 2445, 2462 f.; Rs. 247/84 – Motte, Slg. 1985, 3887, 3905 f.; Rs. C-331/88 – FEDESA, Slg. 1990, I-4023, 4063; Rs. 25/70 – Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co., Slg. 1970, 1161, 1177.

1177 EuGH, Rs. 174/82 – Sandoz, Slg. 1983, 2445, 2462 f.; Rs. 247/84 – Motte, Slg. 1985, 3887, 3905 f.; EuGH, Rs. 265/87 – Schröder/Hauptzollamt Gronau, Slg. 1989, 2237, 2269 f.; Rs. 44/79 – Hauer/Rheinland Pfalz, Slg. 1979, 3727, 3748.

1178 *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 1130; *Weber*, in: *Schweitzer*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 76.

1179 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 629.

Staatsangehörigkeit, in Art. 13 EG in dem Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, Religion und des Glaubens gefunden. Darüber hinaus ist in Art. 34 Abs. 2 EG das Verbot der Diskriminierung im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik geregelt. Art. 39 EG bestimmt das Verbot der Diskriminierung von Arbeitnehmern.

Neben diesen gesetzlichen Regelungen besteht allgemein das Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit, das von der Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurde. Geprüft wird in diesem Zusammenhang die Ungleichbehandlung gleicher¹¹⁸⁰ oder Gleichbehandlung ungleicher Lebenssachverhalte¹¹⁸¹, für die keine objektive Rechtfertigung besteht.

Bei der Anwendung des Gleichheitssatzes werden zunächst gemeinsame Bezugspunkte gesucht, um beurteilen zu können, ob Sachverhalte vergleichbar sind¹¹⁸². Danach erfolgt eine Prüfung der Begründung für die Maßnahme. In diesem Zusammenhang wird untersucht, ob eine (Un-)gleichbehandlung gerechtfertigt ist oder willkürlich erfolgt¹¹⁸³.

Der Gleichheitssatz ist insofern von besonderer Bedeutung, als er dazu führt, dass die Verwaltungsbehörde für später zu beurteilende Fälle an bestehende Auslegungsrichtlinien oder durch das Prinzip der Selbstbindung der Verwaltung an ihre gegenwärtige Verwaltungspraxis gebunden werden kann¹¹⁸⁴.

Allerdings kann kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht bestehen, da durch derartiges Verwaltungshandeln aufgrund des Vorrangs des Gesetzes

1180 EuGH, Verb. Rs. 17 und 20/61 – Klöckner-Werke AG und Hoesch AG/Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1962, 653, 692 f.; Rs. 117/76 und 16/77 – Ruckdeschel u.a./HZA Hamburg, Slg. 1977, 1753, 1770; Rs. 265/78 – Ferwerda BV/Produktschap voor Vee en Vlees, Slg. 1980, 617, 628.; *Haibach*, NVwZ 1998, S. 456, 461; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 6, Rn. 174; *Schwarze*, NJW 1986, S. 167, 170.

1181 *Weber*, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 77. EuGH, Rs. C-345/95 – Queen/National Farmers' Union u.a., Slg. 1997, I-4559, 4612.

1182 EuGH, Rs. C-355/89 – Department of Health/Barr and Montrose Holdings, Slg. 1991, I-3479, 3501 ff.; *Borchardt*, in: Lenz, EGV, Art. 220, Rn. 39; *Gornig/Trüe*, JZ 2000, S. 395, 455; *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 63 ff.; *Zuleeg*, in: FS Börner, S. 473, 477 ff.

1183 EuGH, Rs. 114/76 – Bela Mühle, Slg. 1977, 1211, 1221; Rs. 43/72 – Merkur/Kommission, Slg. 1973, 1055, 1074; *Schwarze*, NJW 1986, S. 1067, 1070.

1184 *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 14 f.; *Crones*, Selbstbindung der Verwaltung, S. 1 ff.

kein Verstoß gegen bestehendes Recht begangen werden darf; insofern findet der Gleichbehandlungsanspruch hier seine Grenze¹¹⁸⁵.

j. Ermessensausübung

Sofern der Verwaltung im Gemeinschaftsrecht eine Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird, steht dieser für die betreffende Maßnahme ein Ermessensspielraum zu. Bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Ermessens wird der Verwaltung ein Spielraum eingeräumt, um eine allzu formalisierte Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften zu vermeiden und im konkreten Einzelfall individuell handeln zu können¹¹⁸⁶. Die europäische Rechtsprechung hat jedoch festgehalten, dass das Ermessen begrenzt überprüfbar ist¹¹⁸⁷. Demzufolge beschränkt sich das Prüfungsrecht des EuGH auf die Frage, ob der Entscheidung der Behörde Ermessensfehler zugrunde liegen. Ein Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die Tatsachenuntersuchung auf schweren Fehlern oder Willkür beruht. Außerdem ist ein Ermessensfehler gegeben, wenn die Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zieles objektiv ungeeignet war. Darüber hinaus ist eine Maßnahme der Verwaltung im europäischen Sinne ermessensfehlerhaft, wenn sie objektiv erkennbar ausschließlich oder überwiegend mit dem Ziel ergangen ist, ein im EG-Vertrag vorgesehenes Verfahren oder Ziel zu umgehen¹¹⁸⁸.

4. Folgen von Verstößen gegen europäisches Verfahrensrecht

Die Folgen von Verstößen gegen europäisches Verfahrensrecht werden abhängig vom Zeitpunkt des Verstoßes im jeweiligen Verfahren unterschiedlich behandelt. Wenn es sich um einen Verfahrensverstoß im Rahmen der Anhörung des Wirtschaftsbeteiligten handelt, führt dies nur dann zur Rechtswidrigkeit der davon betroffenen Entscheidung, sofern das Ergebnis

1185 EuGH, Rs. 89/95 – Ahlström Osakeyhtiö/Kommission, Slg. 1993, I-1307, 1629; Rs. C-478/93 – Niederlande/Kommission, Slg. 1995, I-3081, 3110; Rs. T-77/92 – Parker Pen/Kommission, Slg. 1994, II-549, 577.

1186 EuGH, Rs. 46/71 – Brandau/Rat, Slg. 1972, 373 ff.; Weber, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 55, 77.

1187 EuGH, Verb. Rs. C-296/93 u. C-307/93 – Frankreich u. Irland/Kommission, Slg. 1996, I-795, 851; Rs. C-84/94 – Großbritannien u. Nordirland/Rat, Slg. 1996, I-5755, 5814; Rs. T-162/94, – NMB France SARL u.a./Kommission, Slg. 1996, II-427, 456; Rs. T-481/93 u. T-484/93 – Vereinigung van Exporteurs/Kommission, Slg. 1995, II-2941, 2985.; Haibach, NVwZ 1998, S. 456, 461; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 280 ff.; Stettner, in: Dausen, Handbuch des EU-WirtschaftsR, B III, Rn. 70 ff.

1188 EuG, Rs. T-481/93 u. T-484/93 – Vereinigung van Exporteurs/Kommission, Slg. 1995, S.II-2941, 2985.

der Entscheidungsfindung bei einer Anhörung anders gewesen wäre¹¹⁸⁹. Gegen die auf der Grundlage eines Verfahrensfehlers im Rahmen der Anhörung ergangene Entscheidung kann der Beschwerter mit der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG gegen die Behörde vorgehen.

Bei Verstößen gegen die anderen Verteidigungsrechte gilt, dass die auf Grundlage der fehlerbehafteten Ermittlungen gewonnenen Erkenntnisse nicht bei einer späteren Entscheidung zugrunde gelegt werden dürfen¹¹⁹⁰. Eine eventuelle Heilung von Verfahrensverstößen kommt nur bei der Verletzung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs in Frage, wenn dem Beteiligten nachträglich doch noch die Möglichkeit gegeben wird, dieses Recht im Verfahren wahrzunehmen¹¹⁹¹. Auch hier besteht die Möglichkeit des Betroffenen, gegen mit Verfahrensfehlern behaftete Entscheidungen im Wege der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG vorzugehen.

II. Verfahrensrechte im italienischen Recht

Die Verfahrensrechte im italienischen Recht¹¹⁹² waren lange Zeit nicht gesetzlich festgelegt, sondern wurden durch die Verwaltungspraxis bestimmt. Eine Kodifizierung wurde 1990 durchgeführt, als zum ersten Mal für das gesamte Verwaltungsverfahren bestimmte Rechte der von Verwaltungsmaßnahmen betroffenen Personen festgelegt wurden. Das Gesetz Nr. 241/1990 wurde in Anlehnung an das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz und die

1189 EuGH, Rs. 30/78 – Distillers/Kommission, Slg. 1980, 2229, 2264.

1190 EuGH, Rs. T-9/89 – Hüls AG/Kommission, Slg. 1992, II-499, 524; Rs. 107/82 – AEG/Kommission, Slg. 1983, 3151, 3192; *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 23; *Gornig/Trüie*, JZ 2000, S. 395, 406.

1191 EuGH, Rs. 85/76 – Hoffmann La Roche/Kommission, Slg. 1979, 416, 513.

1192 Vgl. dazu etwa: *Alberti/Bassani/Belloli*, Procedimento amministrativo, S. 1 ff.; *Cavallo*, Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza, S. 1 ff.; *Cavallo*, Procedimento amministrativo e diritto di accesso, S. 1 ff.; *Crosetti/Fracchia*, Procedimento amministrativo e partecipazione, S. 1 ff.; *De Paolis*, Il procedimento amministrativo, S. 1 ff.; *Infantino*, Procedimento amministrativo, pubblica amministrazione, pubblico impiego, S. 1 ff.; *Mazzarolli*, L'Accesso ai documenti, S. 1 ff.; *Melandri/Bartolone*, Il procedimento amministrativo, S. 1 ff.; *Melandri/Buarnè*, Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi, S. 1 ff.; *Merighi*, Procedimento amministrativo, S. 1 ff.; *Miele*, Il procedimento amministrativo e diritto di accesso, S. 1 ff.; *Nigro*, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la P.A., in: *Scritti giuridici III*; *Pastori*, Legge 7 agosto 1990, n. 241, S. 1 ff.; *Petrina*, Il procedimento amministrativo, S. 1 ff.; *Sandulli*, M.A., Il procedimento amministrativo, S. 1 ff.; *Simonati*, L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza, S. 1 ff.; *Talice/Talice*, Il procedimento amministrativo; *Virga*, La partecipazione al procedimento amministrativo, S. 1 ff.

entsprechenden österreichischen, französischen und spanischen Verwaltungsvorschriften geschaffen¹¹⁹³. Allerdings wurden nur Teilbereiche gesetzlich geregelt, so dass immer noch Lücken in der Rechtsanwendung bestanden bzw. bestehen. Für einzelne Bereiche – so etwa im Steuerrecht und in den nationalen Zollvorschriften – sind speziellere Verfahrensvorschriften erlassen worden, welche die Bestimmungen des allgemeinen Gesetzes über das Verwaltungsverfahren teilweise überlagern.

1. Verfahrensrechte nach dem Gesetz Nr. 241/1990

Das Gesetz vom 7. August 1990, Nr. 241 in Bezug auf neue Normen im Bereich des Verwaltungsverfahrens und des Akteneinsichtsrechts, modifiziert und integriert durch Art. 2 Abs. 10 und 13 des Gesetzes vom 24. Dezember 1993, Nr. 537 hat die Teilnahme des Bürgers an den Verwaltungstätigkeiten kodifiziert. Damit wurden rechtliche Grundsätze normiert, die zuvor in der Lehre weitreichend erörtert wurden und von der Rechtsprechung teilweise angewandt wurden, ohne dass jedoch eine explizite gesetzliche Grundlage dafür vorhanden gewesen wäre.

a. Aufbau des Gesetzes

Das Gesetz Nr. 241/1990 besteht aus 31 Artikeln, die in 6 Kapitel unterteilt sind. Das Gesetz ist in zwei Hauptteile gegliedert: Der erste behandelt das Verwaltungsverfahren und die Vereinfachung des Verwaltungshandelns, während der zweite das Akteneinsichtsrecht regelt. Im ersten Teil wird festgelegt, dass die einzelnen Verwaltungen bestimmen müssen, welche Verfahren sie durchführen und die Dauer des Verfahrens durch eine Verordnung bekannt machen müssen. Wenn die Verwaltungen keine solche Verordnung erlassen, wird festgelegt, dass jedes Verfahren innerhalb von 30 Tagen nach Beginn des Verfahrens beendet sein muss. Darüber hinaus bestimmt das Gesetz die Figur des Verantwortlichen für das Verwaltungsverfahren oder den Angestellten, an den sich der Bürger wenden kann, um den Status des Verfahrens zu erfragen. Das Gesetz sieht ferner vor, dass der Bürger das Recht hat, am Verwaltungsverfahren mittels des Vorlegens von Erinnerungen oder Dokumenten teilzunehmen, welche die Verwaltung zwingend bewerten muss. Im ersten Teil wird auch die Vereinfachung des Verwaltungshandelns behandelt. Dies betrifft die Sachverhalte, in denen mehrere Verwaltungen involviert sind. In diesem Fall ist die Zusammenarbeit vorgesehen. Außerdem soll das Verwaltungsverfahren beschleunigt werden, wenn eine Stellungnahme einer anderen Behörde erforderlich ist.

1193 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 421 f.

Im zweiten Teil wird dagegen das Akteneinsichtsrecht behandelt, das eine Konkretisierung des Transparenzprinzips darstellt¹¹⁹⁴. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit, dass jedes Dokument der öffentlichen Verwaltung eingesehen werden kann, außer in besonderen Fällen wie bei Dokumenten, die vom Militärgheimnis oder Politikgeheimnis umfasst sind oder die öffentliche Ordnung und den Schutz der Privatsphäre betreffen¹¹⁹⁵. Den einzelnen Verwaltungen wird freigestellt, die Kategorien von Dokumenten zu bestimmen, die eingesehen werden können¹¹⁹⁶.

Das Gesetz Nr. 241/1990 setzt vor allem folgende in der Verfassung garantierte Rechte des Bürgers um: Das Gleichheitsrecht, Art. 3 Verfassung, das Verteidigungsrecht, Art. 24 Verfassung, das Prinzip der Unparteilichkeit, Art. 97 Verfassung, das Prinzip der guten Verwaltung, Art. 97 Verfassung. Daraus folgt, dass im Verwaltungsverfahren alle betroffenen Interessen bewertet und abgewogen werden¹¹⁹⁷. Dies bezieht sich immer auf die Verwirklichung des öffentlichen Interesses, jedoch unter vollständiger Berücksichtigung aller betroffenen subjektiver Rechte; das Verwaltungsverfahren ist somit keine einseitige Maßnahme der öffentlichen Verwaltung, sondern ein Produkt unter Beteiligung aller Betroffenen¹¹⁹⁸. Dies wird als Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens bezeichnet¹¹⁹⁹.

b. Pflicht zur Mitteilung über den Beginn des Verwaltungsverfahrens

Die Pflicht zur Mitteilung über den Beginn des Verwaltungsverfahrens ist in Art. 7 Gesetz Nr. 241/1990 geregelt. Die Mitteilungspflicht der Behörden über den Beginn des Verwaltungsverfahrens ist insofern von besonderer Bedeutung, als das ungerechtfertigte Unterlassen der Mitteilung zur Unwirksamkeit der Verwaltungsmaßnahme führt¹²⁰⁰. Die Rechtsprechung sieht die

1194 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 239.

1195 *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 10.

1196 *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 10.

1197 *Nigro*, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la P.A., S. 46.

1198 *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 13, *Nigro*, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la P.A., S. 47 f.

1199 *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 13, *Nigro*, Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la P.A., S. 52.

1200 TAR Veneto, Sez. II, 13. Mai 1992, Nr. 442.

fehlende Mitteilung als Gesetzesverstoß an, der zur Unrechtmäßigkeit der gesamten Maßnahme führt¹²⁰¹.

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 241/1990 muss die Verwaltung die Maßnahme den direkten Adressaten der endgültigen Maßnahme, den Personen, die aus gesetzlichen Gründen informiert werden müssen und Dritten, die eine vorläufige Bewertung erhalten können, mitteilen. Dies soll dazu führen, dass alle Personen informiert werden, die ein berechtigtes Interesse an dem Ausgang des Verfahrens haben¹²⁰². Allerdings sieht Art. 7 des Gesetzes Nr. 241/1990 zwei Ausnahmen vor: Erstens besteht keine Mitteilungspflicht, wenn aus besonderen Gründen des Verfahrens diese Mitteilung nicht vorgenommen werden kann (Art. 7 Abs. 1 Gesetz Nr. 241/1990). Zweitens kann von einer Mitteilung vor Beginn des Verfahrens abgesehen werden, wenn die Verwaltung Sicherungsmaßnahmen durchführt (Art. 7 Abs. 2 Gesetz Nr. 241/1990). In diesem Fall muss die Mitteilung jedoch nachgeholt werden.

Durch die Ausnahmen soll ausgeschlossen werden, dass die Verfahren sich unverhältnismäßig verlängern¹²⁰³. Allerdings sind die Anforderungen hier sehr eng. Eine allgemeine Dringlichkeit des Vorgehens ist nicht ausreichend, um die generelle Pflicht der vorherigen Mitteilung außer Kraft zu setzen¹²⁰⁴. Vielmehr muss durch die vorherige Mitteilung das öffentliche Interesse der Verwaltungsmaßnahme gefährdet sein¹²⁰⁵. Diese besondere Dringlichkeit muss sich aus objektiven, konkreten und gegenwärtigen Anhaltspunkten ergeben¹²⁰⁶.

1201 Cons. St., Adun. Plen., 12. Dezember 1992, Nr. 20; TAR Lazio, Sez. I, 3. April 1996, Nr. 567; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 14. Februar 1994, Nr. 61; TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 4. März 1992, Nr. 360; TAR Veneto, Sez. II, 13. März 1992, Nr. 442; TAR Veneto, Sez. II, 23. Oktober 1992, Nr. 720.

1202 Cons. di Stato, Sez. VI, 15. September 1999, Nr. 1197, Cons. St. Sez. V, 1. April 1997, Nr. 306; TAR Friuli Venezia Giulia, 18. Dezember 1991, Nr. 528; Caringella, Il procedimento amministrativo, S. 101, Franco, Il nuovo procedimento amministrativo, S. 92.

1203 *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 17.

1204 Cons. St., Sez. VI, 25. September 1998, Nr. 569; Cons. Giust. Amm. Siciliana, 8. August 1998, Nr. 455; TAR Lazio, Sez. III, 10. August 1998, Nr. 2007.

1205 Cons. St. Sez. IV, 25. März 1996, Nr. 368; TAR Napoli, Sez. III, 6. Juli 1994, Nr. 248, TAR Sardegna, 8. Juni 1995, Nr. 1068.

1206 Cons. d. Stato, Sez. IV, 25. September 2000, Nr. 5061, in: Cons. St., 2000, I, 2046, Cons. d. Stato, Sez. IV, 14. Mai 2001, Nr. 2661.

Die vorherige Mitteilung ist nicht erforderlich, wenn die Maßnahme aufgrund der Initiative des Betroffenen ergriffen wird, da er in diesem Fall die Gründe und Ursachen des Verwaltungsverfahrens kennt¹²⁰⁷.

Neben den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen sind weitere Ausnahmen anerkannt, etwa wenn das Staatsgeheimnis (Art. 12 Gesetz 24. Oktober 1977, Nr. 801) betroffen ist oder wenn andere geschützte Verfahren betroffen sind, die vor den individuellen Interessen Vorrang haben¹²⁰⁸.

c. Verantwortlicher des Verwaltungsverfahrens

Art. 4–6 Gesetz Nr. 241/1990 beinhalten Regelungen zu dem so genannten Verantwortlichen des Verwaltungsverfahrens, der die Leitung des Verfahrens übernimmt. Die Einführung eines Verantwortlichen für das gesamte Verfahren sollte vor allem dem Transparenzprinzip Rechnung tragen und die vorherige Anonymität abschaffen¹²⁰⁹. Die Aufgaben des Verantwortlichen für das Verfahren sind in Art. 6 Gesetz Nr. 241/1990 geregelt. Demnach bewertet der Verantwortliche die Bedingungen der Zulässigkeit, die Rechtmäßigkeitserfordernisse und die Voraussetzungen für die Maßnahme¹²¹⁰. Außerdem nimmt er Handlungen wie technische Ermittlungen, Untersuchungen, Dokumentenanfragen vor.

d. Begründungspflicht

Die Begründungspflicht ist in Art. 3 Gesetz Nr. 241/1990 geregelt. Aus der Begründung des abschließenden Verwaltungsaktes muss hervorgehen, in welchem Maße eine bestimmte Tatsache oder ein Dokument Einfluss auf die Abschlussmaßnahme genommen hat, während eine andere Tatsache nicht berücksichtigt wurde¹²¹¹. Die Begründung soll in erster Linie die Transparenz des Verwaltungshandelns verstärken und das Legalitätsprinzip wah-

1207 TAR Toscana Sez. I, 3. Oktober 1995, Nr. 449; Cons.St., Sez. V, 24. November 1997, Nr. 1366; Cons. St. Sez. VI, 12. Mai 1994, Nr. 772; TAR Lazio, Sez. III, 28. Juli 1998, Nr. 1896; TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 1. Juni 1998, Nr. 962; TAR Lazio, Sez. I, 5. April 1995, Nr. 568; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 21. März 1994, Nr. 219.

1208 *Franco*, Il nuovo procedimento amministrativo, S. 99.

1209 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 75 f.; *Franco*, Il nuovo procedimento amministrativo, S. 71; *Renna*, il responsabile del procedimento nell'organizzazione amministrativa, in: Riv. Dir. Amm. 1994, S. 13.

1210 *Corso/Teresi*, Procedimento amministrativo, S. 83.

1211 *Cartabia*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo, S. 127.

ren¹²¹². Aus der Begründung müssen die Rechtsnormen hervorgehen, welche die Verwaltung bei der Entscheidung angewandt hat, außerdem die Verknüpfung zwischen Rechtsnormen und Fakten und die logische Vorgehensweise der Verwaltung¹²¹³. Die Begründungspflicht soll eine stärkere Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns ermöglichen und so den Rechtsschutz erleichtern¹²¹⁴. Wenn die Begründung nicht vorgenommen wird, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben ist, so ist dies ein Fehler der Maßnahme, der jedoch nachträglich geheilt werden kann¹²¹⁵.

Ausgeschlossen von der Begründungspflicht sind Normativakte und allgemeine Maßnahmen, Art. 3 Gesetz Nr. 241/90.

e. Akteneinsichtsrecht

Kapitel 5 Gesetz Nr. 241/1990 behandelt den Zugang zu Verwaltungsdokumenten. Unter dem Zugangsrecht versteht man das Recht der Bürger, eine Kopie der Dokumente und Akte der öffentlichen Verwaltung anzufertigen oder diese einzusehen¹²¹⁶. Das Akteneinsichtsrecht ist Ausdruck des Transparenzprinzips. Dieses besagt, dass Bürger in die Lage versetzt werden müssen, eine angemessene Kontrolle gegenüber dem Verwaltungshandeln auszuüben, um die Wirksamkeit und Unparteilichkeit dessen feststellen zu können¹²¹⁷. Bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 241/1990 gab es einige Normen, die das Transparenzprinzip des Verwaltungshandelns umsetzten und den Betroffenen ein Akteneinsichtsrecht gewährten, allerdings nur in rechtlichen Teilbereichen¹²¹⁸. Das Gesetz Nr. 241/1990 hat allgemein das Akteneinsichtsrecht eingeführt, indem es in Kapitel 5 die Reglementierung des Zugangsrechts zu Verwaltungsdokumenten vorsieht, das ohne Unterschiede auf alle Verwaltungsverfahren anwendbar ist.

1212 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S.64; *Cartabia*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo, S. 127.

1213 *Cerulli Irelli*, Corso di diritto amministrativo, S. 506; T.A.R. Trento 14.12.1992, Nr. 456.

1214 *Castiello*, La generalizzazione dell'obbligo, in: Cons. Stato, 1991, S. 1544, 1547.

1215 *Nicosia*, Il procedimento amministrativo, S. 77; *Tucci*, Note in tema di atti impliciti alla luce della L. n. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo, in: Foro amm. 1991, S. 1867; Cons. giust. Amm 1993, Nr. 149, in: Dir. Proc. Amm. 1993, S. 577, Cons. Di Stato, Sez. V, 29. Januar 1998, Nr. 102 in: Guida al Diritto, 1998, 15, 117.

1216 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 235; *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 51.

1217 *Corso/Teresi*, Procedimento amministrativo, S. 133 ff.; *Mazzamuto*, Sul diritto di accesso nella Legge 241 del 1990, in: Foro amm. 1992, S. 1571, 1572.

1218 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 236.

Art. 10 des Gesetzes Nr. 241/1990 legt die Mittel der Teilnahme der Betroffenen am Verwaltungsverfahren fest und regelt das Akteneinsichtsrecht, mit Ausnahme der Tatbestände des Art. 24 des Gesetzes Nr. 241/1990¹²¹⁹.

aa. Grundprinzipien

Art. 22 des Gesetzes Nr. 241/1990 legt fest, dass die Ziele, die von dem Akteneinsichtsrecht verfolgt werden, die Sicherstellung der Transparenz und die Garantie der unparteilichen Durchführung des Verwaltungshandelns sind.

(1) Transparenz

Das Prinzip der Transparenz besteht im Wesentlichen in dem Recht der Bürger, eine demokratische Kontrolle auf das Handeln der öffentlichen Verwaltung auszuüben, um die Konformität mit den sozialen Interessen und den Verfassungsvorschriften zu überprüfen¹²²⁰.

(2) Unparteilichkeit

Das zweite Ziel, das von den Regelungen des Akteneinsichtsrechts verfolgt wird, ist die Garantie des unparteilichen Verlaufs des Verwaltungshandelns. Damit hat der Gesetzgeber verdeutlicht, dass die Möglichkeit, Kenntnis von Akten der öffentlichen Verwaltung zu erlangen, ein unerlässliches Mittel ist, um die Korrektheit der öffentlichen Handlungen oder eventuelle ungerechtfertigte Bevorzugungen und Ungleichbehandlungen festzustellen¹²²¹.

(3) Bezug zu den verfassungsrechtlich garantierten Prinzipien

Das Recht auf Information über Verwaltungsvorgänge ist nicht nur auf die Prinzipien der Transparenz und der Unparteilichkeit zurückzuführen, sondern auch auf das Prinzip der guten Verwaltung (Art. 97 Verfassung), da die Kontrollmöglichkeit der inneren Vorgänge der öffentlichen Rechte die Effizienz und Wirksamkeit steigert¹²²², auf Art. 24 und Art. 113 der Verfassung, auf das Prinzip der Verteidigung und der Effektivität des Rechtsschutzes, da eine vollständige Kenntnis der Verwaltungsvorgänge die Wahrnehmung der eigenen Verteidigung ermöglicht oder zumindest erleichtert¹²²³. Das Akten-

1219 *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 51.

1220 Compendio di Diritto pubblico, S. 260; *Villata*, La trasparenza amministrativa, in: *Dir. Proc. Amm.* 1987, S. 539 ff.

1221 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 239.

1222 TAR Palermo, Sez. II, 1.8.1991, Nr. 451, in: *Giur.amm.sic.*, 1991, S. 426.

1223 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 241.

einsichtsrecht ist auch Teil der Informationsfreiheit, die darauf gerichtet ist, freien Zugang zu Informationen zu gewähren und rechtliche Hürden für die Verbreitung von Informationen und Ideen zu überwinden¹²²⁴.

bb. Inhalt des Akteneinsichtsrechts

Der Inhalt des Akteneinsichtsrechts wird durch Art. 22 ff. Gesetz Nr. 241/1990 näher erläutert. Das Akteneinsichtsrecht stellt ein subjektives Recht dar und kein so genanntes legitimes Interesse, so dass die ordentliche Rechtsprechung für Rechtsstreitigkeiten im Hinblick auf das Akteneinsichtsrecht zuständig ist¹²²⁵.

(1) Inhaber des Akteneinsichtsrechts

Das Akteneinsichtsrecht steht gemäß Art. 22 Gesetz Nr. 241/1990 denjenigen natürlichen oder juristischen Personen zu, die ein konkretes und persönliches Interesse zum Schutz in einer verfahrensrechtlichen Situation haben. Es gilt bereits bei vorbereitenden Verwaltungsmaßnahmen, wenn der Bürger für die Wahrnehmung seiner Verteidigungsrechte ein besonderes qualifiziertes Interesse an der Kenntnis des Akteninhalts hat¹²²⁶. Dies folgt unter anderem daraus, dass das Akteneinsichtsrecht neben dem Schutz des Betroffenen auch eine teilnehmende Funktion garantieren soll, die sich in der Transparenz und Unparteilichkeit des Verwaltungshandelns äußert¹²²⁷.

Zur Geltendmachung eines besonderen Interesses ist ein qualifiziertes rechtliches Interesse erforderlich, ein rein tatsächliches Interesse begründet kein Akteneinsichtsrecht¹²²⁸.

1224 Corte Costituzionale, 15.6.1972, Nr. 105, in: Giust. Cost., 1972, 105 und T.A.R. Catania, Sez. II, 9.4.1991, Nr. 118 in: I T.A.R. 1991, 2058.

1225 *Figorilli*, Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in: Dir. Proc. Amm. 1994, S. 206, 208; Cons. Stato, Sez. IV, 27. August 1998, Nr. 1137, Cons. di Stato, Sez. IV, 15. Januar 1998, Nr. 4, Cons. di Stato, Sez. IV, 24. Juli 2000, Nr. 4092, in: Cons. Stato 2000, I, 1794. Conf. TAR Reggio Calabria 10. November 1999, Nr. 1382, in: I TAR, 2000, I, 442.

1226 Cons. St. Sez. IV, 6. August 1997, Nr. 772; *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 54 f.

1227 Cons. di Stato, Sez. IV, Cons. stato, 1994, I, 4, 11. Januar 1994, Nr. 5, Cons. di Stato, Sez. IV, 19. Juli 1994, Nr. 1243, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 23. März 1994, in: IT.A.R., 1994, Nr. 2071; Cons. di Stato, Sez. VI, 13. Juni 1995, Nr. 588 in: Corr. Giur. 1995, 1133; Cons. di Stato, Sez. V, 14. April 1997, Nr. 362 in: Corr. Giur., 1997, 765; *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 246 f.

1228 T.A.R. Toscana, Sez. I, 5. Februar 1993, Nr. 66, Cons. di Stato, Sez. V, 14. Dezember 1992, Nr. 1504; Cons. di Stato, Sez. V, 8. Februar 1994, Nr. 68, in: Foro it. 1994, III, 363; T.A.R. Lazio, Sez. IIIter, 9. März 1998, Nr. 579.

Die Rechtsprechung hat insofern festgelegt, dass das Akteneinsichtsrecht für Dritte jeweils nach dem Interesse an der Kenntnis des Dritten entschieden wird, während es den selbst Betroffenen in jedem Fall zusteht¹²²⁹. Dieses rechtliche Interesse wird von der Rechtsprechung grundsätzlich angenommen. Anders wird in der Literatur das Interesse bei rein vorbereitenden Akten verneint, da in solchen Fällen noch keine rechtlich gefestigte Position vorliegt, die Verteidigungsrechte des Betroffenen begründen könnte¹²³⁰.

(2) Gegenstand des Akteneinsichtsrechts

Der Gegenstand des Akteneinsichtsrechts ist in Art. 22 Abs. 2 Gesetz Nr. 241/1990 geregelt. Danach können Verwaltungsdokumente eingesehen werden. Als Verwaltungsdokumente gelten alle grafischen, fotografischen und verfilmten, elektromagnetischen Darstellungen oder Darstellungen anderer Art des Inhalts von Akten, die von den öffentlichen Verwaltungen geschaffen wurden oder die jedenfalls zu Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung genutzt werden. Diese Definition ist weit gefasst, um die Transparenz des Verwaltungshandelns nicht einzuschränken.

(3) Behörden

Nach Art. 23 Gesetz Nr. 241/1990, geändert durch Art. 4 Gesetz Nr. 265/1999 können Akten bei öffentlichen Verwaltungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, autonomen Instituten, Verwaltungen öffentlicher Dienste, Organe der Garantie und Überwachung, der gemeinschaftlichen Verwaltung und Versicherungsunternehmen eingesehen werden.

(4) Grenzen des Akteneinsichtsrechts

Art. 24 Gesetz Nr. 241/1990 sieht zwei Arten von Beschränkungen des Akteneinsichtsrechts vor, die gebundenen und die im Ermessen der Behörde stehenden.

Die zwingenden Grenzen des Akteneinsichtsrechts betreffen solche Dokumente, die mit dem Staatsgeheimnis gemäß Art. 12 Gesetz 24. Oktober 1977, Nr. 801 in Verbindung stehen, da ein Akteneinsichtsrecht demnach dem demokratischen Staat Schaden zufügen würde. Außerdem dürfen solche Dokumente nicht eingesehen werden, die spezielle Geheimnisse (Berufsgeheimnis, Militärgeheimnis, Wissenschafts- und Industriegeheimnis, Handelsgeheimnis, Bankgeheimnis, etc.) enthalten. So gilt etwa für Steuerver-

1229 Cons. St. Sez. IV, 6. Februar 1995, Nr. 71.

1230 *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 55.

fahren das Verbot der Akteneinsicht gemäß Art. 13 und 24 Gesetz Nr. 241/99¹²³¹. Ferner besteht kein Recht auf Akteneinsicht, wenn die nationale Sicherheit und Verteidigung und die internationalen Beziehungen, die Währungspolitik oder die öffentliche Ordnung und die Prävention und Repression von Straftaten betroffen sind.

Im Ermessen der öffentlichen Verwaltung steht es darüber hinaus, die Akteneinsicht zu verweigern, wenn dadurch die Durchführung der Verwaltungsaktivität verhindert oder stark eingeschränkt werden würde¹²³². Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung ist weit gefasst¹²³³. Allerdings darf die Verwaltung die Akteneinsicht nicht verhindern, indem sie sich auf organisatorische Probleme oder Personalmangel beruft¹²³⁴.

f. Recht, schriftliche Erinnerungen und Dokumente zu präsentieren

Ferner hat der Bürger das Recht, gemäß Art. 10 des Gesetzes Nr. 241/1990 schriftliche Aufzeichnungen und Dokumente bei der Verwaltung einzureichen, die von der Verwaltung zwingend bewertet und berücksichtigt werden müssen. Nach der Rechtsprechung beinhaltet die Nichtbeachtung solcher eingereichter Aufzeichnungen und Dokumente einen Gesetzesverstoß und führt zur Unwirksamkeit der Verwaltungsmaßnahme¹²³⁵. Die Möglichkeit, solche Dokumente einzureichen, darf von der Verwaltung nicht zeitlich begrenzt oder sonst beschränkt werden¹²³⁶. Eine rechtliche Pflicht, den Ansichten der Personen zu folgen, die die Dokumente einreichen, besteht jedoch nicht¹²³⁷. Ebenso muss die Verwaltung keine Aufzeichnungen berücksichtigen, die nicht in Zusammenhang mit der Verwaltungsmaßnahme stehen.

1231 Vgl. Cons di Stato, Sez. IV, 5. Dezember 1995 Nr. 982 in: *Giornale di Dir. Amm.* 1996, S. 19; Anders Cons. di Stato, Cons. di Stato, Sez. IV, 19. Mai 1997, Nr. 433, in: *Giornale di Dir. Amm.* 1997, S. 648.

1232 Art. 23 Gesetz Nr. 241/1990

1233 *Scarciglia*, L'accesso ai documenti amministrativi, S. 90.

1234 Cons. di Stato, Sez. VI, 5. Mai 1998, Nr. 635.

1235 TAR Valle D'Aosta, 19. Februar 1997, Nr. 25; TAR Valle D'Aosta, 21. Mai 1998, Nr. 69; TAR Toscana, Sez. III, 29. Mai 1993, Nr. 190.

1236 Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, Sez. consultiva, parere, 16. Juli 1996, Nr. 251; *Lacoppola*, Aspetti della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, S. 57 f.

1237 *Cartabia*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo, S. 126.

Dieser sehr geringe Ermessensspielraum steht der Verwaltung zu, damit eine Bewertung von unnützen oder irrelevanten Dokumenten vermieden wird¹²³⁸.

Dagegen muss die Begründung der Verwaltungsmaßnahme¹²³⁹ eine thematische Auseinandersetzung mit den eingereichten Dokumenten enthalten¹²⁴⁰.

g. Verhältnis zum Europarecht

Die Ausgestaltung der Verfahrensrechte im Europarecht ist der im italienischen Recht vergleichbar.

Weitgehend ist dabei im Gemeinschaftsrecht derselbe Schutz enthalten wie im nationalen Recht. So sind die Akte der europäischen wie der nationalen Kontrolleure mit einer Begründung zu versehen. Ferner ist eine Bekanntgabe gegenüber dem betroffenen Wirtschaftsbeteiligten erforderlich. Dagegen sieht das italienische Recht keine Anhörung vor, während die Anhörung im Europarecht erforderlich ist. Für die Kontrollen des OLAF muss daher gelten, dass vor jeder Untersuchung eine Anhörung vorgenommen werden muss. Außerdem ist in Italien der Schutz der Anwaltskorrespondenz nur über das Berufsgeheimnis geschützt. Ein Auskunftsverweigerungsrecht zum Schutz vor Selbstbezeichnung gilt im italienischen Verwaltungsverfahren ebenfalls nicht. In diesen Fällen gelten ausschließlich die europarechtlichen Grundsätze.

Das Recht auf Akteneinsicht ist in Italien einerseits strenger und andererseits schwächer ausgestaltet als im Gemeinschaftsrecht¹²⁴¹.

Das Europarecht ist strenger, weil anders als in Italien nach EG-Recht kein Einsichtsrecht für die gesamte Akte besteht, sondern nur für diejenigen Teile, die für die Entscheidung der Kommission wesentlich sind¹²⁴². Es ist hingegen weiter in Bezug auf die Grenzen durch den Schutz des Berufsgeheimnisses¹²⁴³. Denn der EuGH hat entschieden, dass solche Dokumente, in die wegen des Berufsgeheimnisses nicht eingesehen werden dürfen, nicht ver-

1238 Cons. di Stato, Sez. IV, 1. Oktober 1993, Nr. 817, in: Cons. Stato 1993, I, 2032; T.A.R. Veneto, Sez. II, 26. Mai 1995, Nr. 1033, in: Foro amm., 1996, S. 194; *Corso/Teresi*, Procedimento amministrativo, S. 99.

1239 Art. 3 Gesetz Nr. 241/1990.

1240 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 122.

1241 *Cartabia*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo, S. 118.

1242 EuGH, Verb. Rs 43/82 und 63/82 – *Vlaamsche boekwezen*,/Kommission Slg. 1984, 19, 36 ff.; verb. Rs. 209–215 und 218/78 – *Van Landewyk Sarl u.a./Kommission*, Slg. 1978, 2111, 2132; verb. Rs. 56 und 58/64 – *Consten und Grundig/Kommission*, Slg. 1966, 457, 477 ff.

1243 *Cartabia*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo, S. 119.

wendet werden dürfen, um für die Betroffenen nachteilige Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen¹²⁴⁴.

Im italienischen Recht hingegen können die Geheimnisse, die aus staatlichen Gründen bestehen, keine Rechte der Verfahrensbeteiligten begründen¹²⁴⁵. Dagegen legt Art. 24 des Gesetzes Nr. 241/1990 fest, dass bei Geheimnissen zum Schutz der Privatsphäre der natürlichen Personen oder juristischen Personen diese dann keinen Bestand mehr haben, wenn andere Betroffene ihre Rechte durch die Kenntnis dessen wahrnehmen können. Dies muss allerdings restriktiv gesehen werden: Die Akteneinsicht darf nur erlaubt werden, wenn die Kenntnis der Dokumente außerordentlich erforderlich ist, um die rechtliche Position eines Dritten zu schützen¹²⁴⁶.

Ähnlich wie die italienische Verwaltung die eingereichten Dokumente nur prüfen muss, ihnen aber nicht folgen muss, verhält es sich auch im europäischen Recht¹²⁴⁷.

Für die Dokumente des OLAF gelten die europäischen Bestimmungen im Hinblick auf das Akteneinsichtsrecht. Diese sind strikter und gehen den italienischen weiteren Regelungen vor. Der Rückgriff auf das italienische Recht ist nur dann notwendig, wenn in diesem im Einzelnen detailliertere Regelungen bestehen, die nicht im Gegensatz zur europäischen Rechtsanwendung stehen. Allerdings ist hervorzuheben, dass Akten von OLAF-Kontrollen, die Überprüfungen bei Wirtschaftsbeteiligten in Italien entstanden sind, nicht eingesehen werden dürfen, wenn geschützte Rechtspositionen Dritter betroffen sind (z.B. das Berufsgeheimnis), selbst wenn dies im italienischen Recht grundsätzlich möglich wäre.

2. Verfahrensrechte im allgemeinen Steuerrecht und im Zollrecht nach dem „Statuto dei diritti del contribuente“

Bei den horizontalen Kontrollen der Guardia di Finanza, die nach Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 in Verbindung mit den Kontrollvorschriften bei der Mehrwertsteuer und Umsatzsteuer vorgenommen werden, sind spezifische

1244 EuGH, Rs. 107/82 – AEG/Kommission, in: Slg. 1983, 3151, 1354 ff.; Ähnlich: Rs. 85/76 – Hoffman-La Roche/Kommission, Slg. 1979, 461, 478; Rs. 322/82 – Michelin/Kommission, Slg. 1983, 3461 ff.

1245 *Cartabia*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo, S. 120.

1246 *Cartabia*, La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo, S. 120.

1247 EuGH, Verb. Rs 43/82 und 63/82 – Vlaamsche boekwezen/Kommission, Slg. 1984, 19, 36 ff.; Rs. 322/82 – Michelin/Kommission, Slg. 1983, 3461 ff, 3468; Verb. Rs. 209–215 und 218–78 – Van Landewyk Sarl u.a./Kommission, Slg. 1978, 2111, 2132.

Verfahrensrechte in dem so genannten Gesetz „Lo statuto dei diritti del contribuente“ normiert.

Mit Gesetz vom 27.07.2000, Nr. 212 wurde das so genannte „Statuto del contribuente“ verabschiedet. Er ist am 01. August 2000 in Kraft getreten, am Tag nach seiner Veröffentlichung in der Gazzetta Ufficiale. Es handelt sich hierbei um ein allgemeines Steuergesetz, das mehrere Garantien und Verfahrensrechte für Steuerpflichtige festlegt¹²⁴⁸. Zuvor waren die Verfahrensrechte entweder in der Verwaltungspraxis anerkannte Rechte oder – allerdings nur teilweise – in einzelnen Gesetzen geregelt. Die Normen des Statuto haben den Wert von „allgemeinen Prinzipien der Steuerrechtsordnung“, in Bezug auf die alle gültigen Gesetze konsequent koordiniert werden, auch – wenn es notwendig ist – durch Korrekturen bei bestehenden Regelungen¹²⁴⁹. Allerdings wurden viele der vom Gesetzgeber festgelegten Prinzipien schon zuvor im Verwaltungsrecht angewandt, durch die „Direttiva per la semplificazione dei rapporti tra Amministrazione Finanziaria e contribuenti“¹²⁵⁰, die vom Finanzminister am 18. Dezember 1996 verabschiedet wurde.

Die durch das Statut neu definierten Rechte sollten vor allem nicht mehr auf dem Autoritätsprinzip beruhen, sondern vielmehr auf der Kooperation und dem gegenseitigen Respekt zwischen Verwaltung und Bürger, auf Transparenz, auf der Teilnahme, der Sicherheit der Rechte und der Schnelligkeit der Verfahren basieren. Das Statuto garantiert die in Art. 2, 3, 23, 53, 97 Verfassung festgelegten Rechte¹²⁵¹. Betroffen sind vor allem die Rechte des Bürgers gegenüber dem Handeln der Verwaltung und das „buon andamento“ – der gute Verlauf der Verwaltung¹²⁵². Das Statuto ist eine Garantie für den Steuerpflichtigen, die notwendig ist, um die Staatsmacht gegenüber dem schwächeren Bürger einzuschränken¹²⁵³.

Die Untersuchungsaktivität bringt zwingend die Einschränkung einiger Individualrechte mit sich, wie das Recht der Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit und des Wohnorts und des Geheimnisses der Korrespon-

1248 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 177.

1249 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 1.

1250 Richtlinie für die Vereinfachung der Beziehungen zwischen der Finanzverwaltung und den Steuerzahlern.

1251 *Buscema*, Il fisco 2002, S. 1465, 1465.

1252 *Buscema*, Il fisco 2002, S. 1465, 1465.

1253 *Buscema*, Il fisco 2002, S. 1465, 1469.

denz¹²⁵⁴. Aus diesem Grund müssen nach diesen Bestimmungen Gesetze mit steuerrechtlichem Hintergrund äußerst transparent gestaltet werden¹²⁵⁵.

a. Normstruktur

Das Statuto besteht aus 21 Artikeln, die sich folgendermaßen gliedern:

In Art. 1 des Statuto sind allgemeine Prinzipien festgehalten. Dagegen normieren Art. 2 bis 4 Statuto Grenzen der Gesetzgebung im Bereich des Steuerrechts. Besondere Vorschriften für die Finanzverwaltung sind in Art. 5 bis 9 Statuto del contribuente enthalten. Art. 10 bis 15 Statuto regeln indes die Rechte des Steuerpflichtigen, während in Art. 16 bis 21 Statuto Bestimmungen der Ausführung und Koordinierung aufgeführt sind.

b. Einzelne Verfahrensrechte im „Statuto del contribuente“

Das „Statuto del contribuente“ enthält einige Verfahrensrechte im steuerlichen Verfahren, die über die allgemeinen Rechte im Gesetz Nr. 241/1990 hinausgehen. Sie sind insofern *lex specialis* bei Steuerkontrollen. Ansonsten greifen die Vorschriften des Gesetzes Nr. 241/1990, die als allgemeine Verfahrensvorschriften zu behandeln sind.

aa. Kein Erlass von Sanktionen bei unklarer Rechtslage und bei rein formalen Fehlern nach Art. 10 Abs. 2 und 3 „Statuto del contribuente“

Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung des Art. 10 des „Statuto“, die vorsieht, dass Sanktionen nicht angewandt werden, wenn der Gesetzesverstoß rein formaler Art ist, also ohne dass eine geschuldete Steuer hinterzogen wurde. Bezüglich der Sanktionen für Gesetzesverstöße mit rein formalem Charakter müssen jedoch auch die Regelungen des d.lg. 18.12.1997, Nr. 471 berücksichtigt werden¹²⁵⁶. Diese Regelung zielt darauf ab, dass nur tatsächlich relevante Gesetzesverstöße geahndet werden.

1254 Circolare der Guardia di Finanza n. 360000, 1/98, S. 35.

1255 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 177.

1256 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 178.

bb. Das Recht der Anfrage oder Recht auf verbindliche Steuerauskunft nach Art. 11 „Statuto del contribuente“

Nach dem Recht auf verbindliche Steuerauskunft gemäß Art. 11 des Statuto hat der Steuerpflichtige das Recht, schriftlich bei der Finanzverwaltung bezüglich der Auslegung von Steuerrechtsnormen anzufragen.

Wenn der Steuerpflichtige von dem Recht der Anfrage bzw. Recht auf verbindliche Steuerauskunft Gebrauch macht, kann er von verschiedenen Ämtern die zutreffende Auslegung der steuerrechtlichen Normen in Zweifelsfällen verlangen, die ihn in direkt und persönlich betreffen. Wenn die angerufenen Ämter diesbezüglich Erklärungen abgeben, ist der Steuerpflichtige vor nachfolgenden Widerrufern geschützt. Wenn dagegen die Anfrage ohne Antwort bleibt, darf der Steuerpflichtige seiner eigenen Interpretation folgen¹²⁵⁷. Diese Norm schützt den Steuerpflichtigen insofern, als er sich auf die Auslegung einer Steuernorm bindend verlassen kann, bzw. bei fehlender Antwort seiner eigenen Interpretation folgen darf. Ihm können nachträglich keine Sanktionen auferlegt werden, wenn er sich zuvor über die Auslegung einer Norm umfassend informiert hat. Der Steuerpflichtige hat durch den „interpello“, das Recht auf Anfrage, nur Vorteile, da dieses Recht darauf abzielt, Sicherheiten in der Rechtsanwendung oder in der Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung zu schaffen, ohne dass die Verwaltung bereits vorgelegte Kontrollen durchführen würde¹²⁵⁸.

Nach Art. 5 Abs. 1 und 2 des „Statuto del contribuente“ muss die Finanzverwaltung sicherstellen, dass der Steuerpflichtige alle Möglichkeiten hat, die rechtliche Situation im Steuerrecht zu kennen, und diesem alle nötigen Informationen zur Verfügung stellen. Dieses Verfahrensrecht unterstützt das Recht auf verbindliche Auskunft und soll dazu führen, dass der Steuerpflichtige nicht aufgrund unvollständigen Wissens falsche oder unvollständige Auskünfte gibt.

cc. Vorherige Unterrichtung

Der Steuerpflichtige muss nicht vorher über die Einleitung der Untersuchung in Kenntnis gesetzt werden. Bei Beginn der Untersuchungen müssen ihm allerdings die konkreten näheren Umstände genannt werden.

1257 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 177.

1258 *La Rocca*, Il fisco 2002, S. 956, 964.

dd. Kontrollen bei den Steuerämtern selbst – leichter Eingriff

Art. 12 Abs. 1 des Statuto del contribuente bestimmt, dass alle Zugänge, Untersuchungen und Steuerprüfungen in den Räumlichkeiten, die zur Ausübung von Handels-, Industrie-, Kunst- oder beruflichen Aktivitäten bestimmt sind, auf der Grundlage von tatsächlichen Erfordernissen der Untersuchung und Kontrollen durchgeführt werden. Diese werden außer in Ausnahmefällen und dringenden adäquat dokumentierten Fällen während des gewöhnlichen Zeitraumes der beruflichen Aktivitäten durchgeführt. Außerdem ist zu beachten, dass die Untersuchungen die geringstmögliche Störung der Tätigkeiten und der Handels- und Berufsbeziehungen des Steuerpflichtigen beinhalten sollen.

Für die Ermittlungen im Bereich der Mehrwertsteuer bzw. Einkommenssteuer bedeutet dies, dass bei Untersuchungen, die bei Dritten durchgeführt werden, bei denen der Zugang zu ihren Wohnungen verboten ist, der Steuerpflichtige in diesem Fall bei den Ämtern des Bezirks mit der Aufforderung vorgeladen werden kann, die Dokumente vorzulegen, die nach den einzelnen Gesetzen den Kontrollorganen vorgelegt werden können¹²⁵⁹.

ee. Zeitliche Begrenzung der Kontrollen

Art. 12 Abs. 5 des Statuto sieht vor, dass der Aufenthalt der Kontrolleure der Finanzverwaltung aufgrund der Untersuchungen bei dem Steuerpflichtigen nicht länger als 30 Arbeitstage dauern darf, verlängerbar um weitere 30 Arbeitstage in den Fällen der besonderen Vielschichtigkeit der Untersuchungen. Die Verlängerung erfordert eine gesonderte Begründung durch den zuständigen Amtsleiter. Die Beamten können nach Ablauf dieser Zeitspanne zum Sitz des Steuerpflichtigen zurückkehren, um die Beobachtungen und Anfragen zu untersuchen, die der Steuerpflichtige möglicherweise nach Abschluss der Untersuchungshandlungen mitteilt. Außerdem besteht die Möglichkeit, nach begründeter Zustimmung des Amtsleiters aus besonderen Gründen zu dem Betroffenen zurückzukehren. Diese Vorschrift wurde geschaffen, um die durch die Untersuchung für den Steuerpflichtigen entstehenden Unannehmlichkeiten auf ein Minimum zu reduzieren, ohne jedoch die Gesamtdauer der Steueruntersuchung vorzuschreiben¹²⁶⁰.

Die Verlängerung kann vom „Comandante del Reparto“ – Bezirkskommandanten – erteilt werden oder von einem Beamten/Offizier, der von ihm er-

1259 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 12.

1260 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 18.

mächtigt ist¹²⁶¹. Voraussetzung dafür ist die besondere Komplexität der Untersuchung, die, obwohl sie im Einzelfall bewertet werden muss, in der Regel vorliegt, wenn Kontrollen bei Unternehmen von besonderer Größenordnung durchgeführt werden¹²⁶². Die Verlängerung muss mit besonderer begründeter „Mitteilung“ erteilt werden und an den Steuerpflichtigen gerichtet werden und bis zum einunddreißigsten Tag der Untersuchung an die schriftliche Ermächtigung angefügt werden¹²⁶³. Die Kopie dieser „Mitteilung“ muss dem Steuerpflichtigen zur Kenntnis übergeben werden, und dies muss im Abschlussprotokoll in Erscheinung treten¹²⁶⁴.

ff. Recht auf Unterrichtung über die Gründe und den Gegenstand der Kontrollen

Art. 12 Abs. 2 des „Statuto del contribuente“ sieht vor, dass der Steuerpflichtige bei Beginn der Untersuchung das Recht hat, über die Gründe und den Gegenstand der Kontrolle informiert zu werden, und sich darüber hinaus von einem Rechtsbeistand vertreten zu lassen, der für die Verteidigung vor Steuerrichtern zuständig ist. Außerdem muss er über die Rechte und Pflichten informiert werden, die ihm bei den Untersuchungen auferlegt werden. Art. 12 Abs. 2 des „Statuto“ wird in diesem Zusammenhang als eine grundlegende Verstärkung der Bürgerrechte verstanden. Dies führt dazu, dass bei Beginn der Untersuchung das Bestehen des Anerkennungsinteresses durch den Staat nachgewiesen wird, indem der Steuerpflichtige eine klare und komplette Information über das Ziel der Kontrolle erhält. Die vorherige Begründung muss mit solchen Gründen versehen sein, die dem Betroffenen eindeutig das Ziel der Untersuchung aufzeigen¹²⁶⁵.

Die Gründe, welche die Steueruntersuchungen gegenüber dem Steuerpflichtigen rechtfertigen, liegen in der Erfüllung der institutionellen Aufgaben, die den Organen der Steuerpolizei für die Feststellung von Verstößen gegen Finanzgesetze obliegen¹²⁶⁶. Diese sind in den einzelnen Steuergesetzen unterschiedlich ausgestaltet, zielen aber immer auf das Auffinden von Unregel-

1261 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 19.

1262 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 19.

1263 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 20.

1264 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 20.

1265 Sent. Z. 8774 vom 9.11.1997, verkündet am 27. Mai 1997, Corte Cass. Sez. I civ.; Comm. Trib. Centr., Sez. V, dec. Nr. 3661 vom 6. November 1995; Sentenza Nr. 3226 vom 27. März 1998, verkündet am 21. November 1997, Corte Cass. Sez. I civ.; Sent. Nr. 7218 vom 23.07.98, verkündet am 14.01.98, der Corte Cass., Sez. I civ.; Corte Cass., Sez. I civ., Nr. 5626 vom 23. Mai 1995.

1266 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 9.

mäßigkeiten im Steuerbereich ab¹²⁶⁷. Wenn dagegen die Untersuchungshandlung nicht zum vorrangigen Ziel der Kontrolle der Beachtung der Gesetzesbestimmungen durch den Steuerpflichtigen erfolgt, sondern zu außersteuerlichen Zielen, die nicht zur Verteidigung von öffentlichen oder privaten Interessen dient, dann wäre die Untersuchung illegal. Sie wäre wegen Kompetenzüberschreitung ungültig. Zudem würde sie unzulässig von den spezifischen Gesetzesanforderungen abweichen¹²⁶⁸. In diesem Fall hat der Steuerpflichtige das Recht, die sofortige Beachtung seiner Grundrechte zu fordern. Betroffen sind die persönliche Freiheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung und das Geheimnis der Korrespondenz¹²⁶⁹.

Der Verantwortliche des Verfahrens muss dem betroffenen Wirtschaftsbeteiligten mitteilen, dass die Guardia di Finanza vorgeht, um eventuellen Gesetzesverstößen gegen steuerrechtliche Normen vorzubeugen, sie zu untersuchen und festzustellen, ob ihr von anderen Bezirken bereits Unregelmäßigkeiten im Hinblick auf den Betroffenen mitgeteilt wurden¹²⁷⁰. Außerdem muss der Eingriffsgegenstand näher erläutert werden, der den Teil der Geschäftsführung bezeichnet, auf die sich die Kontrolle bezieht (z.B. die gesamte Geschäftsführung oder nur die Beziehungen mit den Lieferanten), die Zeitspanne, auf die sich die Kontrolle bezieht (z.B. der steuerliche Veranlagungszeitraum). Darüber hinaus muss die genaue Bezeichnung der Abgaben erfolgen, deren Schutz durch die Kontrolle bezweckt wird (z.B. alle Steuern vom jeweiligen Steuerpflichtigen oder nur die Mehrwertsteuer)¹²⁷¹.

Von besonderer Bedeutung bei der Begründung ist die genaue Aufführung der Rechte, die dem Steuerpflichtigen bei den Kontrollen zuerkannt werden. Darunter fallen die Rechte, sich von einem Rechtsbeistand verteidigen zu

1267 Nach Art. 35 Gesetz Nr. 4/1929 ist die Ausübung der Untersuchungsaktivitäten gerechtfertigt, sofern für die Handelnden der Steuerpolizei die Notwendigkeit besteht, die Anwendbarkeit der Gesetzesvorschriften oder Verordnungen im Finanzrecht sicherzustellen. Art. 63 des D.P.R. Nr. 600/73 sieht vor, dass die Guardia di Finanza auf eigene Initiative oder auf Anfrage der Ämter Kontrollen für die Erlangung und das Auffinden der Elemente, die für die Feststellung der geschuldeten Steuern und für die Repression der Gesetzesverstöße durchführt. Darüber hinaus bestimmt Art. 52 des D.P.R. Nr. 633/72 als Voraussetzungen für die Kontrollen das Bestehen der Notwendigkeit Dokumentenkontrollen, Untersuchungen und Durchsuchungen und jede andere Erhebung, die nützlich für die Bestimmung der Steuer und für die Repression der Steuerhinterziehung und anderen Gesetzesverstöße. Diese Zielsetzungen müssen jeweils bei der Formulierung der Begründung berücksichtigt werden.

1268 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 10 f.

1269 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 11.

1270 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 13 f.

1271 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 14.

lassen, der vor den Organen der Steuerjustiz verteidigen darf. Außerdem hat der Wirtschaftsteilnehmer das Recht zu verlangen, dass die Untersuchung der Verwaltungs- und Buchhaltungsdokumente im Büro der Kontrolleure oder bei dem beruflichen Verteidiger oder Vertreter durchgeführt wird. Er darf Umstände erklären oder Beobachtungen zu formulieren, die im Kontrollabschlussprotokoll aufgeführt werden müssen. Ferner kann er sich an den Garanten/Bürgen des Steuerpflichtigen wenden, wenn die Kontrolleure nicht gesetzeskonform vorgehen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dem steuererhebenden Amt innerhalb von 60 Tagen von der Unterzeichnung des Abschlussprotokolls an Beobachtungen und Anfragen mitzuteilen. Außerdem kann er verlangen, die Dokumente, die zu Zwecken der Untersuchung gewonnen wurden, zu konsultieren, zu untersuchen und zu kopieren, allerdings jeweils nach vorheriger Anwendung von zweckmäßigen Schutzmaßnahmen¹²⁷².

In der Begründung müssen aber auch die Pflichten des Steuerpflichtigen enthalten sein, nach denen der Steuerpflichtige gehalten ist, während des Zugangs alle Bücher, Register, Schriftstücke und Dokumente, die zur ausgeübten Aktivität gehören, vorzulegen. Die Bücher, Register, Schriftstücke und Dokumente, deren Vorlage verweigert wird, können bei Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren nicht zugunsten des Steuerpflichtigen beachtet werden, selbst wenn darin entlastendes Material enthalten ist. Dies muss dem Steuerpflichtigen verdeutlicht werden. Ebenso muss ihm mitgeteilt werden, dass unter der Verweigerung der Vorlage auch die Erklärung verstanden wird, keine Bücher, Register, Dokumente und Schriftstücke zu besitzen oder sie der Kontrolle zu entziehen. Überdies muss dem Steuerpflichtigen erläutert werden, dass die unterlassene Führung, die Verweigerung der Vorlage, die Unterschlagung der obligatorischen Schriftstücke oder die Unverfügbarkeit dieser Schriftstücke wegen höherer Gewalt, die Finanzverwaltung dazu berechtigen kann, das Einkommen und die Mehrwertsteuer zu schätzen¹²⁷³.

gg. Recht auf Durchführung der Kontrollen bei der Behörde oder bei einem Rechtsbeistand

Art. 12 Abs. 3 des „Statuto del contribuente“ sieht vor, dass auf Anfrage des Steuerpflichtigen die Untersuchung der Dokumente im Amt der kontrollierenden Behörde oder bei dem Anwalt, der ihn vertritt, durchgeführt werden kann. Dieses Befugnis, deren Zweck vor allem darin liegt, die Unannehmlichkeiten zu reduzieren, die durch die Untersuchungen für die wirtschaftli-

1272 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 15 f.

1273 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 16.

che Tätigkeit bestehen können, sichert jedenfalls die Möglichkeit der Kontrolleure, autonom zu handeln¹²⁷⁴.

hh. Recht auf Aufführungen der Beobachtungen im Abschlussprotokoll

Die Beobachtungen und Ausführungen des Steuerpflichtigen und seines Rechtsbeistandes müssen gemäß Art. 12 Abs. 4 „Statuto del contribuente“ in dem Abschlussprotokoll aufgeführt werden. Die Pflicht, im Kontrollprotokoll die Beobachtungen und Anmerkungen des Steuerpflichtigen und seines möglichen Verteidigers aufzuführen, wurde in der Praxis vom Corpo bereits vor der Wirksamkeit des Statuto berücksichtigt¹²⁷⁵.

ii. Keine Verwendbarkeit der Unterlagen, wenn der Steuerpflichtige die Auskunft verweigert

Wenn sich der Steuerpflichtige weigert, die angeforderten Dokumente vorzulegen, werden die betreffenden Dokumente nicht zu seinen Gunsten verwendet, Art. 52 Abs. 5 D.P.R. Nr. 633/72. Die Lehre¹²⁷⁶ sieht die Tatsache, dass der Steuerpflichtige die Resultate der Buchhaltung nicht zu seinen Gunsten nutzen kann, als Sanktion für das unterlassene Vorlegen von Unterlagen an¹²⁷⁷.

Die Weigerung der Vorlage von Dokumenten oder die Unterschlagung bereiten in subjektiver Hinsicht keine Probleme, anders jedoch die Behauptung, keine Dokumente zu besitzen¹²⁷⁸. Die Rechtsprechung sieht vor, dass für die Rechtsfolge das Verhalten vorsätzlich erfolgen muss¹²⁷⁹.

Um die Reichweite der untersuchten Regelung herauszustellen, ist es notwendig, sie im Lichte des Art. 12 Abs. 6 Statuto zu betrachten, der das Recht des Steuerpflichtigen vorsieht, sich „auch“ an den Garanten zu wenden, wenn er der Ansicht ist, dass die Kontrolleure nicht gesetzeskonform vorgehen. Aus der kombinierten Betrachtung der zwei Normen resultiert, dass das Recht des Steuerpflichtigen, eventuelle Beobachtungen und Anmerkungen im Protokoll vermerken zu lassen, auch die Rechtmäßigkeit des Verhaltens

1274 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 17.

1275 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 17.

1276 Anders die Rechtsprechung in: Cass. SS.UU., Nr. 45 del 25 febbraio 2000, in: Il fisco 30/2000, S. 9687.

1277 Pisani, Il fisco 2002, S. 1285, 1287.

1278 Cass SS.UU. Nr. 45 del 25 febbraio 2000.

1279 Pisani, Il fisco 2002, S. 1285, 1287.

der Kontrolleure betreffen kann, um einen Eingriff des für die Kontrolle Verantwortlichen zu erreichen¹²⁸⁰.

jj. Garant des Steuerpflichtigen

Eine der bedeutendsten Neuerungen durch das „Statuto del contribuente“ ist die Einführung eines Garanten/Bürgen – Art. 12 Abs. 6, Art. 13 Statuto del contribuente – bei jeder regionalen Leitung der Einnahmenverwaltung, an den sich die Steuerpflichtigen wenden können, um Unregelmäßigkeiten, schlechtes Funktionieren, Ungenauigkeiten oder anormale oder sinnlose Verwaltungspraxen mitzuteilen, und die Erweiterung des Rechts auf verbindliche Steuerauskunft¹²⁸¹. Dem Steuerpflichtigen steht die Möglichkeit offen, sich nach der Regelung des Art. 13 an den Garanten zu wenden, wenn der Betroffene der Auffassung ist, dass die Kontrolleure nicht gesetzeskonform vorgehen. Dieser Garant kann daraufhin die Kontrolleure gemäß Art. 13 Abs. 8 kontrollieren. Die Rolle des Garanten des Steuerpflichtigen beschränkt sich auf die Untersuchung, die allgemein unparteiische Rechtsfragen betrifft und die das „buon andamento“ der öffentlichen Verwaltung gemäß Art. 97 der Verfassung betrifft¹²⁸². Der Garant ist ein Organ *super partes*, das ein Vertrauensverhältnis zwischen der Verwaltung und dem Steuerpflichtigen schaffen soll¹²⁸³.

kk. Weitere Informationsmitteilung innerhalb von 60 Tagen

Art. 12 Abs. 7 des „Statuto del contribuente“ bestimmt, dass der Steuerpflichtige unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und dem Steuerpflichtigen innerhalb von 60 Tagen nach dem Erhalt der Kopie des Abschlussprotokolls von den Kontrollorganen Beobachtungen und Anfragen mitteilen kann, die von den Steuerämtern bewertet werden. Der Bescheid kann, außer in Fällen von besonderer und begründeter Dringlichkeit, nicht vor Ablauf dieser Frist erlassen werden. Diese Beobachtungen, die sich auf die Resultate eines Feststellungsprotokolls beziehen, das bereits abgeschlossen ist und schon an die Finanzämter weitergeleitet wurde, werden üblicherweise auch an die Finanzämter gerichtet¹²⁸⁴. Allerdings ist es durchaus üblich, dass die Finanzämter beschließen, der handelnden Abteilung der Guardia di Finanza entsprechende Fragen zu stellen, um nütz-

1280 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 17.

1281 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 177.

1282 *Terzani*, Il fisco 2002, S. 2795, 2797.

1283 *Terzani*, Il fisco 2002, S. 2795, 2799.

1284 *Palazzolo/Palazzolo*, Il fisco 2002, S. 658, 666.

liche Elemente für die Gegenargumente zu erhalten. Außerdem treten auch Fälle auf, in denen die Beobachtungen direkt an die Abteilung der Guardia di Finanza gerichtet werden¹²⁸⁵.

In diesen Fällen wird es rechtlich möglich sein, zur Sachverhaltsaufklärung auch abweichend von der maximalen Aufenthaltszeitspanne zu dem Steuerpflichtigen zurückzukehren¹²⁸⁶.

II. Anhörungsrecht

Das Anhörungsrecht ist in Italien nicht explizit geregelt. Es ist indessen notwendige Voraussetzung für einige Verfahren, die nur in Zusammenarbeit und damit nach Anhörung der Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt werden. Allerdings besteht rechtlich keine Pflicht zur Anhörung. Das Prinzip der Kooperation und des guten Glaubens im Steuerverfahren, das auch die Kommunikation zwischen den Parteien fördern soll, begründet jedoch ein Gebot für die Kontrolleure zur Anhörung.

mm. Recht auf Kopie des Abschlussprotokolls

Darüber hinaus hat der Steuerpflichtige das Recht, eine Kopie des Abschlussprotokolls zu erhalten. Dies ist unter anderem notwendig, um ihm die Wahrnehmung seiner Rechte zu erleichtern, denn im Abschlussprotokoll sind die einzelnen Kontrollschritte detailliert aufgeführt.

nn. Recht auf anwaltliche Vertretung

Der Wirtschaftsbeteiligte hat ein Recht auf anwaltliche Vertretung, siehe Art. 12 des „statuto del contribuente“. Dieser Rechtsbeistand soll es auch dem Laien im Steuerrecht ermöglichen, sich adäquat zu verteidigen. Das Recht auf anwaltliche Vertretung stellt ein bedeutendes Verteidigungsrecht der Wirtschaftsbeteiligten dar. Eine vergleichbare Bedeutung kommt dem Informationsrecht, der Begründungspflicht für die nationalen Kontrolleure und dem Recht auf verbindliche steuerrechtliche Auskünfte zu. Diese Maßnahmen sollen die Aufklärung im Bereich des Steuerrechts fördern.

oo. Informationsrecht

Der Steuerpflichtige hat das Recht auf eine konstante und umfassende Information über die stattfindende Untersuchungshandlung und über den Ausgang dieser Untersuchung¹²⁸⁷. Dieses Recht ist in Art. 13 Abs. 1 lit. b des

1285 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 21.

1286 Circolare der Guardia di Finanza vom 17. August 2000, S. 21.

1287 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 360000, 1/98, S. 44.

Gesetzes 31.12.1996, Nr. 675 geregelt, nach dem der Steuerpflichtige über das Ziel und die Vorgehensweise der Behandlungen der personenbezogenen Daten, die bei ihm erlangt wurden, informiert werden muss. Wenn die Untersuchungshandlungen Prüfungen technischer Art erfordern (zum Beispiel die Messung des Stroms, der von einer bestimmten Anlage verbraucht wird), hat der Steuerpflichtige das Recht, zuvor benachrichtigt zu werden, um eventuell persönlich anwesend zu sein oder einen eigenen Vertreter zu beauftragen. Die gesamte Dokumentation, die vorläufig bei dem Steuerpflichtigen zu Zwecken der Ermittlungen gesammelt wurde, kann von diesem nach Anfrage ohne besondere formale Anforderungen angesehen werden¹²⁸⁸.

Die Anfrage und ihre Ausführung müssen in dem Untersuchungsprotokoll vermerkt werden¹²⁸⁹. Eventuelle Anfragen nach Akteneinsicht, die nach dem Gesetz 7.8.1990, Nr. 241 gestellt werden, aber während der Untersuchung erfolgen, müssen zurückgewiesen werden und im Protokoll erwähnt werden¹²⁹⁰.

Nach Art. 2 Abs. 2 des D.P.R. 27.6.1992, Nr. 352, der in Anwendung von Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes vom 7.8.1990, Nr. 241 verabschiedet wurde, ist festzuhalten, dass die Guardia di Finanza nicht Adressat von Anfragen zur Akteneinsicht sein kann, da sie nicht für den endgültigen Erlass des steuerlichen Bescheids zuständig ist. Diesbezüglich enthält das Dekret des Finanzministers vom 29.10.1996, Nr. 603 Regelungen der Kategorien von Dokumenten, für die ein Akteneinsichtsrecht nach Art. 24 Abs. 4 des Gesetzes 7.8.1990, Nr. 241 besteht¹²⁹¹. Die Abteilung des Corps, dem eine solche Anfrage nach Art. 4 Abs. 3 des D.P.R. 27.6.1992, Nr. 352 eingereicht wird, muss diese unverzüglich dem zuständigen Finanzamt weiterleiten und dies dem Betroffenen mitteilen¹²⁹².

c. Verhältnis zum Europarecht

Die Verfahrensrechte sind im italienischen Steuerrecht besonders umfassend ausgestaltet. Sämtliche europarechtliche Vorgaben (Begründungspflicht, Bekanntgabe, etc.) sind darin enthalten. Allerdings bestehen weitergehende Rechte, etwa das Recht auf verbindliche Steuerauskunft, die Einrichtung des

1288 Circolare der Guardia di Finanza n. 360000, 1/98, S. 44.

1289 Circolare der Guardia di Finanza n. 360000, 1/98, S. 44.

1290 Nach der Interpretation vom Cons. Di Stato ist nach Art. 24 Abs. 6 und Art. 13 Abs. 2 des genannten Gesetzes 7.8.1990, Nr. 241 die Akteneinsicht von vorbereitenden Akten vor dem endgültigen Erlass einer Steuer, zu dessen Zweck eine Steuerermittlung durchgeführt wird, nicht zulässig, wenn dieser noch durchgeführt wird.

1291 Circolare der Guardia di Finanza n. 360000, 1/98, S. 45

1292 Circolare der Guardia di Finanza n. 360000, 1/98, S. 45.

Garanten des Steuerzahlers oder das Informationsrecht. Diese Rechte stehen nicht im Widerspruch zum Europarecht. Vielmehr enthalten sie spezifische Regelungen zur Förderung der Rechtssicherheit und zur Stärkung der Rechtsposition des Einzelnen, die im Europarecht nicht vorhanden sind. Dies resultiert aus den umfangreichen Kontrollbefugnissen im Bereich des Steuerrechts, denen der Gesetzgeber mit einer Stärkung der Verfahrensrechte des Individuums entgegen getreten ist. Für die OLAF-Kontrollen gelten in dem Fall, dass die Verfahrensrechte im italienischen Recht weitergehen als im Europarecht, die italienischen Rechte. Diese füllen aufgrund ihres Umfangs eine bestehende Lücke im Europarecht. Mithin kann der Steuerpflichtige bei OLAF-Kontrollen alle Verfahrensrechte nach dem „Statuto dei diritti del contribuente“ wahrnehmen. Darunter fällt etwa, dass keine Sanktionen bei unklarer Rechtslage gegen den Steuerzahler erlassen werden können, dass der Steuerpflichtige das Recht hat, die Kontrollen bei der untersuchenden Behörde oder seinem Rechtsbeistand durchführen zu lassen, etc¹²⁹³. Auch die zeitliche Begrenzung betrifft die OLAF-Kontrollen.

3. Verfahrensrechte bei den sektorbezogenen Kontrollen

Die Verfahrensrechte bei den sektorbezogenen Kontrollen sind vor allem gekennzeichnet durch die in dem Gesetz Nr. 241/1990 normierten Rechte, die als gemeinsamer Nenner für das gesamte Verwaltungsverfahren gelten. Die einzelnen Sektoren sind äußerst unterschiedlich in der Ausgestaltung ihrer Verfahrensrechte.

a. Zollrecht

Im Bereich der Kontrollen des Zollrechts gilt das „statuto del contribuente“, da hier nach dem Gesetz Nr. 4/1929 vorgegangen wird. Dieses Gesetz ist ein Steuergesetz. Bei allen Steuergesetzen gilt der „statuto del contribuente“, so dass auch im Zollbereich umfassende Verfahrensrechte des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers garantiert sind.

b. Agrarrecht – Verhältnis zum Europarecht

Im Agrarrecht sind die Verfahrensrechte nicht so detailliert ausgestaltet wie auf dem Gebiet des Steuerrechts und des Zollrechts. Insgesamt sind die Verfahrensrechte aus dem Gesetz Nr. 241/90 anwendbar, denn sie stellen gesetzliche Bestimmungen dar, die für alle Verwaltungsverfahren gelten, unabhängig von der sektoriellen Rechtslage.

1293 Siehe hierzu: 5. Teil, A. II. 2. b. aa. – oo.

Das Gesetz Nr. 689/81 legt Befugnisse fest, die nicht solche der Steuerpolizei sind, sondern der polizia giudiziaria. Für die Rechte, die der polizia giudiziaria nach dem c.p.p. zustehen, enthält das Gesetz Nr. 689/81 nur teilweise einen Verweis im Hinblick auf die Vor-Ort-Kontrollen. Auf die Verfahrensrechte des Strafprozesskodex verweist Art. 13 Gesetz Nr. 689/81 nicht. Diese finden demnach keine Anwendung, da sie wesentlich stärker ausformuliert sind als die Verwaltungsverfahrensrechte. Eigens normierte Verfahrensrechte sind in dem Gesetz Nr. 689/81 nicht enthalten. Ein Rückgriff auf das Gesetz Nr. 241/1990 ist demnach erforderlich¹²⁹⁴.

Die so genannte Carta dell'Agricoltore¹²⁹⁵ enthält zumindest Rechte für die Wirtschaftsbeteiligten in der Landwirtschaft, indem es das Verfahren zur Erlangung öffentlicher Fördermittel vereinfacht. Allerdings sind keine Verfahrensrechte für die Kontrollen der einzelnen Wirtschaftsbeteiligten vorgesehen.

Ferner stehen über allem Verwaltungshandeln das Prinzip des „buon andamento“ der Verwaltung und alle weiteren in der Verfassung festgelegten Rechte im Verwaltungsverfahren.

c. Strukturfonds außer EAGFL, Ausrichtung – Verhältnis zum Europarecht

Für den Bereich der Strukturfonds sind keine einzelnen Verfahrensrechte normiert, ebenso wie keine Kontrollbefugnisse bestehen. Auch hier bestehen die Rechte aus dem Gesetz Nr. 241/90 und die allgemeinen Verfahrensgrundsätze.

Bei den Strukturfonds tritt die Bedeutung des Gesetzes Nr. 526/99 besonders hervor. Denn durch die horizontalen Kontrollbefugnisse aus diesem Gesetz besteht auch die Möglichkeit für den Wirtschaftsbeteiligten, detailliert ausgestaltete Verfahrensrechte wahrzunehmen. Für die OLAF-Kontrollen gelten dieselben Voraussetzungen wie bei den horizontalen Steuerkontrollen.

4. Allgemeine Verfahrensgrundsätze

Die allgemeinen Verfahrensgrundsätze sind im italienischen Recht in verschiedenen Normen geregelt. Grundsätzlich sind sie im Gesetz Nr. 241/1990 über das Verwaltungsverfahren geregelt. Darüber hinaus finden sie sich in Art. 10 Abs. 1 Statuto del contribuente, der besagt, dass die Beziehungen zwischen Steuerpflichtigem und Finanzverwaltung von dem Prinzip der Zu-

1294 Vgl. zu den von OLAF zu beachtenden Rechten: 5. Teil, A. II. 1. a. – g.

1295 Art. 31 Gesetz Nr. 675/96.

sammenarbeit und des guten Glaubens geprägt sind. Diese allgemein gesetzlichen Normen bringen jeweils verfassungsrechtliche Grundsätze zum Ausdruck. Neben diesen ist die ordnungsgemäße Ermessensausübung ein Prinzip des italienischen Verwaltungsverfahrens.

a. Ermessen

Die Ausübung des Ermessens ist im italienischen Verwaltungsrecht ein entscheidender Grundsatz. Das Ermessen der Verwaltung wird allgemein definiert als die Möglichkeit, zwischen mehreren rechtlich möglichen Verhaltensweisen zu wählen, um das öffentliche Interesse zu schützen¹²⁹⁶. Dabei müssen alle weiteren Interessen berücksichtigt werden, die sich mit dem öffentlichen Interesse überschneiden, um eine gerechte Gewichtung zu finden und um das gesetzlich vorgeschriebene Ziel mit dem geringsten Eingriff für alle betroffenen Positionen, den öffentlichen und den privaten, zu erreichen¹²⁹⁷.

Die Grenzen des Ermessens der öffentlichen Verwaltung liegen in den zwingenden Kollektivinteressen, in der gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsfolge, die immer das Ziel der Ermessensausübung darstellen muss, in den Prinzipien der Logik, der Unparteilichkeit und der Vernunft, die dem Verwaltungshandeln zugrunde liegen müssen und in dem Prinzip der genauen und vollständigen Information¹²⁹⁸. Vor allem ist eine Verwaltungsmaßnahme unwirksam, wenn sie durch Ermessensüberschreitung gekennzeichnet ist¹²⁹⁹.

b. Verfassungsrechtlich festgelegte wesentliche Verwaltungsprinzipien

In der Verfassung sind einige Grundregeln des Verwaltungshandelns aufgeführt. Diese sind das Legalitätsprinzip, der Grundsatz des „*buon andamento*“, das Prinzip der Unparteilichkeit und der Grundsatz des vernünftigen Verwaltungshandelns.

1296 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 398; *Cognetti*, Profili sostanziali della legalità amministrativa, S. 89; Compendio di Diritto pubblico, S. 261; *Nigro*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 719.

1297 *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 207; *Giannini*, Il potere discrezionale della pubblica amministrazione, S. 35 f.; *Nigro*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 719.

1298 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 495; *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 207 f.

1299 *Benvenuti*, La discrezionalità amministrativa, S. 164; *Nigro*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 720.

aa. Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip beinhaltet die Übereinstimmung der Verwaltungsaktivität mit den gesetzlichen Vorschriften¹³⁰⁰. Der Grundsatz der Legalität ist im Gesetzesvorbehalt enthalten. Die Verwaltung ist verpflichtet, die gesetzlich festgelegten Ziele zu verfolgen und dabei die Gesetze anzuwenden¹³⁰¹. Dieses Prinzip stellt vor allem die Anwendung der Gesetze sicher und soll den Bürger vor Willkür der Verwaltung schützen. Handlungen der öffentlichen Verwaltung, die nicht gesetzeskonform ergehen, sind unwirksam.

bb. Buon andamento

In Art. 97 der italienischen Verfassung ist das Prinzip des „buon andamento“ – des guten Verlaufs des Verwaltungshandelns – vorgesehen, welches das Element der Verhältnismäßigkeit enthält. Dieser Grundsatz beinhaltet die Pflicht für die Verwaltungsbeamten und Verwaltungsangestellten, ihre Maßnahmen nach den Zielen der Wirksamkeit, Effizienz, Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns auszurichten¹³⁰². Die Kriterien des guten Verwaltungshandelns werden auch in Art. 1 Gesetz Nr. 241/1990 unter den Begriffen der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsvorgangs aufgeführt. Die Wirksamkeit bedeutet die Geeignetheit der Verwaltungstätigkeiten, die gesetzlich zum Schutz der öffentlichen Sicherheit festgeschriebenen Ziele zu verfolgen¹³⁰³. Die Wirtschaftlichkeit beinhaltet die Optimierung der Ergebnisse in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel.

cc. Prinzip der Unparteilichkeit

Das Prinzip der Unparteilichkeit ist in Art. 3 und Art. 97 der italienischen Verfassung geregelt. Dabei muss die Verwaltung abstrakt unparteilich sein und sich im gesamten Verwaltungsverfahren unvoreingenommen verhalten¹³⁰⁴. Unparteilichkeit bedeutet in diesem Sinne nicht nur das Verbot der Diskriminierung, sondern auch die Verpflichtung der öffentlichen Verwal-

1300 Compendio di Diritto pubblico, S. 259; *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 205.

1301 *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto amministrativo, S. 36.

1302 *D'Alessio*, Il buon andamento dei pubblici uffici, S. 45 f.; *Pastori*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 530 f.

1303 Compendio di Diritto pubblico, S. 259; *Cerulli Irelli*, Corso di Diritto Amministrativo, S. 390 f.

1304 *Delpino/del Giudice/Caringella*, Compendio di Diritto Amministrativo, S. 204 f.; *Pastori*, in: Amato/Barbera, Manuale di Diritto Pubblico, S. 530.

tung, nicht voreingenommen ein bestimmtes Interesse zu privilegieren, sondern alle betroffenen Interessen auszumachen und zu bewerten¹³⁰⁵.

dd. Prinzip des vernünftigen Verwaltungshandelns

Das Prinzip des vernünftigen Verwaltungshandelns wird beeinflusst durch die Grundsätze der Gleichheit, der Unparteilichkeit und des „buon andamento“. Nach dem Grundsatz des vernünftigen Verwaltungshandelns muss die Verwaltung über die Beachtung der normativen Bestimmungen hinaus rational handeln, um willkürliche und irrationale Entscheidungen zu vermeiden¹³⁰⁶. Dieser Grundsatz soll dazu führen, dass die Verwaltung sich nicht darauf beschränkt, formal gesetzesgemäß zu handeln, sondern dabei vernünftig vorgeht. Auch die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes führt zur Unwirksamkeit der Verwaltungsmaßnahme¹³⁰⁷.

c. Verhältnis zum Europarecht

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Europarecht sind die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, der Gleichheitssatz, die ordnungsgemäße Ermessensausübung, der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der Rechtssicherheit und des fairen Verfahrens. Im italienischen Recht sind diese Rechte unter weitere Begriffe gefasst, wie z.B. das Prinzip des vernünftigen Verwaltungshandelns. Unter das Prinzip des vernünftigen Verwaltungshandelns und den Grundsatz des „buon andamento“ fällt auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, ohne dass dieser Begriff verwendet würde. Alle im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Rechtsgrundsätze existieren auch in Italien. Vor allem in der italienischen Verwaltungspraxis haben sich diese Grundsätze seit langer Zeit herausgebildet. Für die Kontrollen des OLAF gelten vorbehaltlich der europäischen Grundsätze die italienischen Prinzipien des Verwaltungsrechts. Die europäischen Rechtsgrundsätze stimmen allgemein mit den italienischen überein, so dass OLAF auf die europäischen Grundsätze zurückgreift. Beim Nichtvorhandensein einzelner Grundsätze oder einer fehlenden Ausprägung wird auf das italienische Recht zurückgegriffen. Dabei sind vor allem die von der Rechtsprechung konsolidierten Prinzipien zu beachten.

1305 Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, S. 194; Cerri, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, S. 239.

1306 Delpino/del Giudice/Caringella, *Compendio di Diritto Amministrativo*, S. 205; Morbidelli, *Diritto Costituzionale italiano e comparato*, S. 250.

1307 *Compendio di Diritto pubblico*, S. 260; Cerulli Irelli, *Corso di Diritto Amministrativo*, S. 403.

B. Wahrung der Grundrechte

Von erheblicher Bedeutung für die OLAF-Kontrollen sind die Grundrechte der Wirtschaftsteilnehmer, da sie die Grenzen staatlichen Handelns begründen¹³⁰⁸.

I. Europarecht

Die Grundrechte und Grundfreiheiten¹³⁰⁹ sind im Gemeinschaftsrecht zwar bindend für das Handeln der Gemeinschaftsbehörden und –bediensteten, aber nicht komplett kodifiziert. Einzelne Grundrechte sind in sehr unvollständiger Form teilweise im Gemeinschaftsvertrag enthalten¹³¹⁰.

Eine Grundrechtscharta ist zwar zur Festlegung der Grundrechte auf Gemeinschaftsebene geschaffen und proklamiert worden¹³¹¹. Diese ist jedoch zurzeit noch nicht rechtlich verbindlich, so dass sie keine Rechtswirkungen entfalten kann¹³¹².

Vielmehr sind die Grundrechte durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt und konkretisiert worden¹³¹³. Die Gemeinschaftsgrundrechte erfüllen auf dem Gemeinschaftsgebiet dieselbe Funktion wie die nationalen auf dem

1308 Siehe 12. Erwägungsgrund Verordnung Nr. 2185/96, ABIEG 1999 Nr. L 292, S. 2 ff.

1309 Vgl. Allgemein *Beutler*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV, Art. F, Rn. 22 ff.; *Borchardt*, in: Lenz, EGV, Art. 220, Rn. 30 ff.; *Chwolik-Lanfermann*, Grundrechtsschutz in der EU, S. 41 ff.; *Feger*, DÖV 1987, S. 322; *Gerstner/Goebel*, JURA 1993, S. 626 ff.; *Gornig/Trübe*, JZ 2000, 395, 505; *Hirsch*, in: Kreuzer/Scheuing/Sieber, S. 10 ff.; *Kingreen*, JuS 2000, S. 857 ff.; *Kokott*, AöR 121 (1996), S. 599 ff.; *Notthoff*, RIW 1995, S. 541 ff.; *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 43 ff.; *Rengeling*, Grundrechtsschutz in der EG, S. 1 ff.; *Schilling*, EuGRZ 2000, 1 ff.; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 786 ff.; *Zuleeg*, DÖV 1992, S. 937 ff.

1310 Diskriminierungsverbot, Art. 12 EG, die Grundfreiheiten, Art. 23 ff., Art. 39 ff., Art. 43 ff., 49 ff., 56 ff. EG, Vereinigungsfreiheit, Art. 137 EG, Berufs- und Geschäftsgeheimnis, Art. 287 EG, Lohnungleichheit von Mann und Frau, Art. 141 EG, Rechte aus der Unionsbürgerschaft, Art. 17 ff. EG.

1311 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABIEG 2000 Nr. C 364, S. 1 ff.

1312 *Calliess*, EuZW 2001, S. 261, 268; *Pache*, EuR 2001, S. 475, 485; *Streinz*, Europarecht, Rn. 358 a.

1313 EuGH, Rs. 29/69 – *Stauder/Stadt Ulm*, Slg. 1969, 419, 425; Rs. 11/70 – *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Slg. 1970, 1125, 1135; Rs. 4/73 – *Nold/Kommission*, Slg. 1974, 491 ff. Vgl. dazu *Kingreen*, JuS 2000, S. 857, *Rengeling*, Grundrechtsschutz in der EG, S. 1 ff.; *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, Rn. 792, *Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsschutz und EG, S. 399 ff.

nationalen Gebiet. Sie stellen einen moralischen Ausdruck der gesellschaftlichen Wertordnung dar und sind gleichzeitig vor allem Abwehrrechte des Bürgers gegen das Tun der Gemeinschaftsorgane¹³¹⁴.

Grundrechte im Gemeinschaftsrecht wirken für natürliche Personen mit Unionsbürgerschaft gemäß Art. 17 EG. Für juristische Personen gelten die Grundrechte des Gemeinschaftsrechts, sofern das jeweilige Grundrecht seinem Wesen nach auf diese Person anwendbar ist¹³¹⁵.

Die Maßnahmen der Verwaltung müssen grundsätzlich mit den Zielen der Gemeinschaft und dem Gemeinwohl übereinstimmen. Außerdem dürfen Grundrechte auch durch Eingriffe von Seiten der Gemeinschaftsorgane in ihrem Wesensgehalt nicht berührt werden¹³¹⁶. Grundsätzlich gelten die Grundrechte für die Organe der Gemeinschaften¹³¹⁷. Wenn die Mitgliedstaaten Gemeinschaftsrecht vollziehen, sind sie ebenso an die gemeinschaftlich anerkannten Grundrechte gebunden¹³¹⁸.

1. Recht auf Privatsphäre

Unter den durch den EuGH anerkannten Grundrechten ist das Recht auf Privatsphäre des Einzelnen¹³¹⁹ von besonderer Bedeutung. Die Bestimmung des Schutzbereichs orientiert sich in der EuGH-Rechtsprechung¹³²⁰ vor allem an Art. 8 EMRK. Dieser schützt das Recht des Einzelnen auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs. Darunter fällt auch der Schutz der Weitergabe personenbezogener Daten an Unbefugte¹³²¹.

1314 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 6, Rn. 16, *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 62 e, *Von Gersdorf*, AöR (119) 1994, S. 400 ff.

1315 *Bleckmann/Pieper*, in: Dausen, Handbuch des EU-WirtschaftsR, B III, Rn. 136; *Stumpf*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Art. 6, Rn. 53.

1316 EuGH, Rs. 5/88 – Wachauf/Bundesanstalt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg. 1989, 2609, 2639; Rs. 265/87 – Schröder/Hauptzollamt Gronau, Slg. 1989, 2237, 2269. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 6, Rn. 69 f.

1317 EuGH, Rs. 149/77 – Defrenne/Sabena, Slg. 1978, 1365, 1379.

1318 EuGH, Rs. 5/88 – Wachauf/Bundesanstalt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg. 1989, 2609, 2639; Rs. C-2/92 – The Queen/Ministry of Agriculture, ex parte: Bostock, Slg. 1994, I-955, 983; Rs. C-260/89 – ERT, Slg. 1991, S. I – 2925, 2963; Rs. C-288/89 – Gouda u.a./ Commissariat voor de Media, Slg. 1991, I-4007, 4043.

1319 EuGH, Rs. 136/79 – National Panasonic, Slg. 1980, 2033, 2056 f.; Rs. C-62/90 – Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-2575, 2609; Rs. C-404/92 P – Aidstest, Slg. 1994, I-4737, 4789 f.

1320 EuGH, Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst AG/Kommission, Slg. 1989, 2859, 2924 f.

1321 EuGH, Rs. 145/83 – Adams/Kommission, Slg. 1985, 3539, 3587 ff.

2. Schutz der Wohnung

Auch der Schutz der Wohnung ist in Art. 8 EMRK festgelegt. Der EuGH berücksichtigt bei seiner Schutzbereichsbestimmung diesen Tatbestand¹³²². Dabei unterfällt dem Schutzbereich der Wohnung nur der private Lebensraum, nicht auch noch zusätzlich die Geschäftsräume¹³²³. Insofern wird verwiesen auf die äußerst unterschiedlich ausgestaltete Rechtslage in den Mitgliedstaaten. Eine Erstreckung des Schutzes auf Geschäftsräume wäre für einen umfassenderen Schutz wünschenswert. Bisher fallen Eingriffe in Geschäftsräume unter das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit.

3. Allgemeine Handlungsfreiheit

Auch das Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit ist von dem EuGH als Grundrecht anerkannt¹³²⁴. Jedoch wurde bisher kein Schutzbereich dieses Grundrechts bestimmt¹³²⁵. Eine bedeutende Konsequenz aus dem Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit liegt in den Ausführungen des EuGH¹³²⁶ zu den Umständen, dass Eingriffe der öffentlichen Gewalt in Individualrechte auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müssen und dass sie aus den gesetzlich angegebenen Gründen gerechtfertigt sein müssen.

4. Berufsfreiheit

Ferner ist die Berufsfreiheit ein vom EuGH anerkanntes Grundrecht¹³²⁷. Dieses umfasst sowohl das Recht auf freie Berufswahl als auch das Berufsaus-

1322 *Pernice*, in: Grabitz/Hilf, Art. 164, Rn. 79.

1323 EuGH, Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst AG/Kommission, Slg. 1989, 2859, 2924 ff., verb. Rs. 97-99/87 – Dow Chemical Ibérica u.a./Kommission, Slg. 1989, 3181, 3185. Vgl. auch *Arnold*, EuR, Beiheft 1/1995, S. 7, 17 ff.; *Kamburoglou/Pirrwitz*, RIW 1990, S. 263 ff.; *Rengeling*, Grundrechtsschutz in der EG, S. 120 ff.

1324 EuGH, Verb. Rs. 133-136/85 – Rau Lebensmittelwerke u.a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung, Slg. 1987, 2289, 2239. Vgl. *Rengeling*, Grundrechtsschutz in der EG, S. 136; *Schwarze*, NJ 1994, S. 53, 54; *Steinberger*, VVDStrRL 50 (1991), S. 9, 26.

1325 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 6, Rn. 164.

1326 EuGH, Rs. 133-136/85 – Walter Rau Lebensmittelwerke u.a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung, Slg. 1987, 2289, 1339; Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst AG/Kommission, Slg. 1989, 2859, 2924 ff.; Verb. Rs. 97-99/87 – Dow Chemical Ibérica u.a./Kommission, Slg. 1989, 3181, 3186. Dazu auch *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 6, Rn. 164.

1327 EuGH, Verb. Rs. 172/83 und 226/83 – Hoogovens Groep BV/Kommission, Slg. 1985, 2831, 2842; Rs. 177/90 – Kühn, Landwirtschaftskammer Weser-Ems, Slg. 1992, I-35, 63 f.; Rs. C-306/93 – SMW-Winzersekt GmbH/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1994, I-5555, 5556; Rs. C-44/94 – National Federation of Fishermen's Organi-

übungsrecht¹³²⁸ und gilt auch als Recht auf wirtschaftliche Betätigung. Die Berufsfreiheit wird bei den Kontrollen des OLAF regelmäßig betroffen sein. Allerdings müssen hier wesentliche Beeinträchtigungen vorliegen.

5. Eigentumsrecht

Des Weiteren erkennt der EuGH das Eigentumsrecht des Einzelnen als Grundrecht an¹³²⁹.

Allerdings muss das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt angetastet sein, so dass der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hat. Bloße Belästigungen dieser Grundfreiheiten, Chancen oder Aussichten stellen keine Eingriffe in diese Grundrechte dar.

Weitere vom EuGH anerkannte Grundrechte wie die Meinungsfreiheit und Pressefreiheit, so genannte Kommunikationsgrundrechte, sind für den Bereich der OLAF-Kontrollen nicht relevant.

II. Grundrechte im italienischen Recht

Im italienischen Recht sind die von den Kontrollen des OLAF betroffenen Grundrechte das der persönlichen Freiheit, der Unverletzlichkeit der Wohnung, der Freiheit und des Geheimnisses der Korrespondenz bzw. Briefgeheimnis und die Berufsfreiheit.

1. Persönliche Freiheit

Das Recht auf persönliche Freiheit ist im italienischen Recht als verfassungsrechtliches Grundrecht verankert.

a. Tatbestandsmerkmale

Das Grundrecht der persönlichen Freiheit ist in der Verfassung festgelegt. Dieses Recht steht nicht lediglich Italienern zu, sondern auch Ausländern

sations u.a./Federation of Highlands und Islands Fisherman u.a., Slg. 1995, I-3115, 3152; verb. Rs. C-296/93 und C-307/93 – Frankreich und Irland/Kommission, Slg. 1996, I-795, 828; Rs. C-200/96 – Metronome Musik GmbH/Music Point Hökamp GmbH, Slg. 1998, I-1953, 1971; Rs. C-293/97 – H.A. Standley u.a., Slg. 1999, I-2603, 2648.

1328 EuGH, Rs. 116/82 – Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 2519, 2545; Rs. 234/85 – Keller, Slg. 1986, 2897, 2912; verb. Rs. 133/85 und 136/85 – Rau/BALM, Slg. 1987, 2289, 1338; Rs. 265/87 – Schröder HS Kraftfutter, Slg. 1989, 2237, 2267.

1329 EuGH, Rs. 4/73 – Nold/Kommission, Slg. 1974, 491, 507; Rs. 44/79 – Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, 3727, 3745 ff.; Verb. Rs. 41/79, 121/79 und 796/79 – Testa, Maggio und Vitale/Bundesanstalt für Arbeit, Slg. 1980, 1979, 1996.

und Staatenlosen. Dieses Grundrecht begründet die rechtliche Voraussetzung für alle Freiheitsrechte, die von der Verfassung garantiert werden, es beinhaltet die grundlegende Bedingung dafür, dass ein Individuum die notwendige Selbstbestimmung und Unabhängigkeit hat, um jedes andere Freiheitsrecht ausüben zu können¹³³⁰. Die persönliche Freiheit besteht in dem Recht des Einzelnen, keinem körperlichen Zwang ausgesetzt zu sein, der seine Bewegungs- und Handlungsfreiheit einschränkt¹³³¹.

Die persönliche Freiheit ist in der Verfassung in zwei Normen festgelegt, in Art. 13 und Art. 23. Art. 13 der italienischen Verfassung legt in Absatz 1 fest, dass die persönliche Freiheit unverletzlich ist. Art. 23 der Verfassung sieht vor, dass dem Einzelnen kein persönliches Verhalten und keine Vermögensleistung auferlegt werden können, wenn nicht durch ein Gesetz. Art. 13 legt weiter fest, dass keine Form von Haft, von Untersuchungen oder Personendurchsuchungen und auch keine andere Einschränkung der persönlichen Freiheit vorgenommen kann, außer durch eine begründete Anordnung eines Richters und nur in den Fällen und nach den Vorgehensweisen, die von einem Gesetz geregelt sind. Dies beinhaltet drei grundlegende Garantien, den Gesetzesvorbehalt für die Beschränkung der persönlichen Freiheit, den Richtervorbehalt und die Pflicht zur Begründung des Eingriffs.

b. Schranken für die persönliche Freiheit

Art. 13 bestimmt, dass das Recht der persönlichen Freiheit nur durch einen Richter und nach dem Gesetz eingeschränkt werden kann. In Fällen von besonderer Erforderlichkeit und Dringlichkeit kann aber die *polizia giudiziaria* zu Zwecken der öffentlichen Sicherheit provisorische Maßnahmen ergreifen, welche die persönliche Freiheit beschränken können, die allerdings von dem zuständigen Richter innerhalb von 96 Stunden bestätigt werden müssen¹³³².

Die Schutzmaßnahmen, die das Grundrecht der persönlichen Freiheit beschränken können, sind die Haft oder Verbotsmaßnahmen mit geringerem Eingriff. Die Festlegung dieser Beschränkungen steht dem Richter auf Anfrage der Staatsanwaltschaft zu.

Außerdem besteht die Möglichkeit der Einschränkung dieses Grundrechts durch gegenstandsbezogene Schutzmaßnahmen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die Auswirkungen auf das Vermögen haben und die zu Schutz-

1330 *Compendio di Diritto Pubblico*, S. 351; *Vignocchi/Ghetti*, *Corso di Diritto Pubblico*, S. 646 f.

1331 *Cocoza/Corso*, in: *Amato/Barbera*, *Manuale di Diritto pubblico*, S. 216; *Nania*, *La libertà individuale nell'esperienza costituzionale italiana*, S. 23 f.

1332 *Compendio di Diritto Pubblico*, S. 353; *Gallo*, *La polizia giudiziaria*, S. 118.

zwecken für die Zahlung von Geldstrafen, den Ausgaben des Gerichts oder eventuellen Schadensersatzansprüchen durchgeführt werden (*sequestro conservativo*, Artt. 316–320 c.p.p.) oder die das Begehen von neuen Delikten oder weitere Folgen von schon begangenen Delikten beschränken sollen (*sequestro preventivo*, Artt. 321–323 c.p.p.). Auch diese Maßnahmen werden von der Staatsanwaltschaft gegenüber dem Richter angefordert¹³³³.

2. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung

Art. 14 Abs. 1 der Verfassung legt die Unverletzlichkeit der Wohnung fest. Auch die Unverletzlichkeit der Wohnung ist ein allgemeines Grundrecht, das nicht nur Italienern vorbehalten ist. Dieses beinhaltet die Freiheit, den Ort zu wählen, an dem der Wohnsitz eingerichtet werden soll, die Freiheit, innerhalb der eigenen Wohnung jede legale Handlung vorzunehmen und das Recht, andere daran zu hindern, die Wohnung zu betreten, wenn sie nicht durch ein Gesetz dazu ermächtigt sind¹³³⁴. Der Begriff der Wohnung wird dabei weit ausgelegt. Er beinhaltet nicht nur den Wohnsitz sondern auch den Ort, an dem die betreffende Person arbeitet, Zufallsaufenthalte oder z.B. auch ein Hotelzimmer¹³³⁵. Die Wohnung umfasst jede Örtlichkeit, an der der Rechtsinhaber den Vorsatz hat, die Anwesenheit von Dritten auszuschließen, um sein Seelenleben oder seine geistigen, kulturellen oder sozialen Interessen auszuleben¹³³⁶. Nach Art. 14 der Verfassung können außer in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen – Art. 615 c.p.p. – keine Durchsuchungen, Untersuchungen, Beschlagnahmen vorgenommen werden. Diese Unverletzlichkeit ist jedoch bei Untersuchungen aus gesundheitlichen Gründen und Gründen der öffentlichen Unversehrtheit/Sicherheit oder zu wirtschaftlichen und steuerlichen Zwecken ausgeschlossen. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen (Durchsuchungen und Beschlagnahmen) ist ohne eine vorhergehende oder nachfolgende richterliche Anordnung rechtswidrig¹³³⁷. Die Unverletzlichkeit der Wohnung kann auch auf juristische Personen ausgeweitet werden, sofern der Begriff der Wohnung nach der Verfassung darauf anwendbar ist.

1333 *Carcano/Fojadelli*, Custodia cautelare e libertà personale, S. 42; *Cocozza/Corso*, in: Amato/Barbera, *Manuale di Diritto pubblico*, S. 224.

1334 Amato, *Commento all'art. 14 cost.*, in: *Commentario della Costituzione*, S. 54 ff; *Vignocchi/Ghetti*, *Corso di Diritto Pubblico*, S. 649.

1335 *Compendio di Diritto Pubblico*, S. 356; *Traverso*, La nozione di domicilio nell'art. 14 cost., in: *Studi in onore di A. Amorth*, vol. II, S. 843 ff.

1336 *Cocozza/Corso*, in: Amato/Barbera, *Manuale di Diritto pubblico*, S. 232.

1337 *Compendio di Diritto Pubblico*, S. 357; *Vignocchi/Ghetti*, *Corso di Diritto Pubblico*, S. 649.

3. Freiheit und Geheimnis der Korrespondenz

Art. 15 der Verfassung schützt die Freiheit und das Geheimnis der Mitteilung der Gedanken, indem er die Unverletzlichkeit der Freiheit und des Geheimnisses der Korrespondenz und von jeder anderen Art der Kommunikation zum Schutz der Privatsphäre gegen Missbrauch festlegt. Der Schutz der Korrespondenz betrifft die briefliche, telegrafische und telefonische Mitteilung¹³³⁸. Die verfassungsrechtliche Garantie erstreckt sich auf alle Formen der Mitteilung der eigenen Gedanken, auch auf neue Medien wie die elektronische Post oder die Schaffung einer eigenen Homepage im Internet¹³³⁹. Die Freiheit der Korrespondenz schützt den Absender und den Empfänger der Mitteilung¹³⁴⁰. Das Recht auf Freiheit der Korrespondenz schützt jede natürliche und juristische Person sowie soziale Einrichtungen¹³⁴¹. Auch bei diesem Freiheitsrecht ist der Richtervorbehalt vorgesehen, zumal seine Einschränkung nur durch eine begründete Anordnung des zuständigen Richters und nach den gesetzlichen Vorgaben erfolgen kann.

4. Berufsfreiheit

Die Berufsfreiheit wird in Italien nicht wie die anderen Freiheitsrechte behandelt, da dem Prinzip der Arbeit in der italienischen Verfassung ein besonderer Stellenwert zukommt. Nach Art. 1 der Verfassung ist Italien eine demokratische Republik, die auf der Arbeit gründet. Die Arbeit wird gleichzeitig als Recht und als Pflicht des Einzelnen angesehen. Art. 4 Abs. 1 der Verfassung bestätigt: Die Republik erkennt bei allen Bürgern das Recht auf Arbeit an und schafft die Bedingungen, damit dieses Recht tatsächlich wahrgenommen werden kann. Das Recht auf Arbeit, das in Art. 1 der Verfassung festgelegt ist, stellt kein Recht dar, das rechtlich einklagbar ist, sondern ein Grundprinzip, das dem ordentlichen Gesetzgeber eine Richtung vorgibt¹³⁴². Das Recht auf Arbeit ist ein Freiheitsrecht, da jeder Bürger, auch wenn er gehalten ist, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, in der Wahl seiner Tätigkeit frei ist. Zudem ist das Recht auf Arbeit ein Bürgerrecht, das dem Bürger gemäß Art. 4 der italienischen Verfassung den Anspruch auf Schaffung der

1338 *Pace*, Commento all'art. 15 cost., in: *Commentario della Costituzione*, S. 80 ff.; *Vignocchi/Ghetti*, *Corso di Diritto Pubblico*, S. 652.

1339 *Compendio di Diritto Pubblico*, S. 357.

1340 *Cocozza/Corso*, in: *Amato/Barbera, Manuale di Diritto pubblico*, S. 234.

1341 *Pace*, *Contenuto e oggetto della libertà di corrispondenza e di comunicazione*, in: *Scritti in onore di C. Mortati*, vol. III, S. 910; *Vignocchi/Ghetti*, *Corso di Diritto Pubblico*, S. 652.

1342 *Onida*, in: *Amato/Barbera, Manuale di Diritto pubblico*, S. 106 f.

Bedingungen für Arbeitsplätze gewährt¹³⁴³. Art. 4 Abs. 2 der italienischen Verfassung bestimmt, dass jeder Bürger die Pflicht hat, nach den eigenen Möglichkeiten und der eigenen Wahl eine Tätigkeit oder Funktion auszuüben, die den materiellen oder geistigen Fortschritt der Gesellschaft fördert. Dabei handelt es sich nicht um eine rechtliche, sondern um eine ausschließlich moralische Pflicht. Die italienische Verfassung regelt in einigen Normen die Arbeitsbeziehungen, so in Art. 35–40 Verfassung, in den Bereichen der Entlohnung, Ferien, des Mutterschaftsurlaubs, der Sozialfürsorge etc.

5. Garantien für einen gerichtlichen Rechtsschutz

Alle Bürger haben ein Recht auf Verteidigung vor einem gesetzlichen Richter und auf die Entschädigung für Justizfehler. Das Gesetz Nr. 217/1990 sah zunächst vor, dass dies ausschließlich bei Strafprozessen und Militärstraftprozessen galt und bei Zivilprozessen lediglich, sofern eine Schadensersatzforderung bestand. Durch das Gesetz vom 29.3.2001, Nr. 134 wurde diese Gesetzgebung auf zivilrechtliche und verwaltungsrechtliche Urteile ausgeweitet. Art. 24 der italienischen Verfassung bestimmt, dass jedermann vor einem Gericht den Schutz der eigenen Rechte und legitimen Interessen wahrnehmen kann. Niemandem kann der Richter genommen werden, der vorher durch Gesetz festgelegt wurde¹³⁴⁴. Danach muss die Zuständigkeit des Richters nach objektiven Kriterien direkt gesetzlich bestimmt werden und vor der Ausübung seiner Tätigkeit festgelegt sein¹³⁴⁵. Auch Art. 113 der italienischen Verfassung enthält das Grundrecht des Einzelnen auf gerichtlichen Rechtsschutz. Danach ist gegen die Akte der öffentlichen Verwaltung immer der Schutz der Rechtsprechung bezogen auf die subjektiven Rechte und legitimen Interessen zugelassen.

III. Verhältnis/Anwendbarkeit zwischen Europarecht und italienischem Recht

Die im Europarecht durch den EuGH festgelegten Grundrechte entsprechen den im italienischen Recht bestehenden. Während der Europäische Gerichtshof die Geltung der Grundrechte festlegt und darüber hinaus Leitsätze formuliert, existiert in der italienischen Rechtsordnung eine lange Tradition der Grundrechte und ihrer Rechtsanwendung. Da alle Rechte – Schutz der

1343 *Mortati*, Costituzione dello Stato (parte 1) dottrine generali), in: Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione (Raccolta di scritti – II), 1972, S. 79 ff.; *Vignocchi/Ghetti*, Corso di Diritto Pubblico, S. 663.

1344 Art. 25 italienische Verfassung.

1345 Compendio di Diritto Pubblico, S. 280.

Privatsphäre, Schutz der Wohnung, Berufsausübung, Eigentumsrecht, Allgemeine Handlungsfreiheit – sowohl im Europarecht als auch im italienischen Recht vorhanden sind, kann für die Grundrechtsausübung auf die wesentlich detaillierteren Grundrechte Italiens zurückgegriffen werden. Dies gilt insofern, als sie nicht in Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH stehen und im konkreten Fall die Anwendung der nationalen Grundrechte zur Lückenfüllung notwendig ist.

C. Schutz der Informationen

Der Schutz der Informationen, darunter fallen der Datenschutz, die Wahrung des Betriebsgeheimnisses und das Bankgeheimnis, ist im Europarecht und im italienischen Recht normiert.

I. Europarechtliche Vorgaben

Die europarechtlichen Vorgaben sind in der Kontrollverordnung aufgeführt. Für den Bereich des Datenschutzes gilt eine dazu ergangene Datenschutzrichtlinie. Das Berufsgeheimnis ist in Art. 287 EG geregelt. Das Amtsgeheimnis ist in dem Statut der Beamten enthalten¹³⁴⁶.

1. Kontrollverordnung

Nach Art. 8 Abs. 1 bzw. Abs. 4 Kontrollverordnung sind die bei der Durchführung der Kontrollen erlangten Informationen zu schützen. Vor allem sind die Sachverhalte, die nach der Verordnung mitgeteilt oder erlangt wurden, vom Berufs- und Amtsgeheimnis abgedeckt. Zudem unterstehen sie demselben Schutz wie vergleichbare Informationen des nationalen Rechts des Mitgliedstaats, der sie verabschiedet hat. Dabei werden auch die korrespondierenden Dispositionen des Gemeinschaftsrechts beachtet¹³⁴⁷. Die Kontrolleure des OLAF müssen mithin Amtsverschwiegenheit wahren und den Datenschutz berücksichtigen. Darüber hinaus dürfen sie die erlangten Informationen nur zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften verwenden. Für die Verwendbarkeit der gesammelten Informationen gilt, dass lediglich die Institutionen der EG diese Informationen ausschließlich zu Zwecken des effektiven Schutzes der Gemeinschaft verwenden können. Solche Beschränkungen bestehen nicht in Bezug auf die nationalen Beamten, die an der Kontrolle teilgenommen haben. Diese sind dazu berechtigt, die gesammelten Daten zu anderen Zwecken zu nutzen, allerdings unter der Bedingung, dass die nationalen Bestimmungen dies vorsehen. Außerdem muss die Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats vorhanden sein, wenn die Informationen innerhalb eines anderen Staates gesammelt wurden¹³⁴⁸.

1346 Siehe dazu: 2. Teil, B. VIII. 6. b. aa. – cc.

1347 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7 gennaio 1997, S. 17.

1348 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 2561, 7 gennaio 1997, S. 18.

2. Zollkodex

Darüber hinaus ist für den Bereich des Zollrechts das Amtsgeheimnis in Art. 15 ZK geregelt. Danach fallen Angaben mit vertraulicher Natur unter die Geheimhaltungspflicht. Sie dürfen von den Zollbehörden nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der Person oder Behörde, die die Angaben gemacht hat, weitergegeben werden. Ausnahmen davon gelten, wenn die Zollbehörden gemäß dem geltenden Recht oder im Rahmen von Gerichtsverfahren zu der Weitergabe befugt sind. Art. 15 ZK findet wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts Anwendung.

II. Italienisches Recht

Im italienischen Recht bestehen unterschiedliche gesetzliche Vorgaben, je nachdem, ob der Datenschutz, das Amtsgeheimnis oder das Berufs- bzw. Betriebsgeheimnis betroffen sind.

1. Der Schutz personenbezogener Daten

Der Schutz personenbezogener Daten ist in Italien durch die Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG¹³⁴⁹ des Europäischen Parlaments und des Rates geregelt. Das Gesetz vom 31.12.1996, Nr. 675 beinhaltet den Schutz der Personen und von anderen Rechtssubjekten in Bezug auf die Behandlung von personenbezogenen Daten. Diesbezüglich regelt Art. 27 Gesetz Nr. 675/96, dass die Behandlung der personenbezogenen Daten von den öffentlichen Ämtern nur für die Ausübung der institutionellen Funktionen zulässig ist. Ferner sieht Art. 15 Gesetz Nr. 675/96 vor, dass die personenbezogenen Daten geschützt und kontrolliert werden müssen. Dadurch sollen die Risiken der auch zufälligen Zerstörung oder des Verlusts derselben Daten und die Risiken des Zugangs ohne Ermächtigung oder der unzulässigen Bearbeitung oder der Bearbeitung zu anderen Zwecken als denen, zu denen die Daten gesammelt wurden, auf ein Minimum reduziert werden. Dies soll durch die Anwendung von angemessenen und präventiven Mitteln der Sicherheit erfolgen. Des Weiteren bestimmt Art. 18 Gesetz Nr. 675/96, dass jeder, der durch die Behandlung von persönlichen Daten einen Schaden für andere begründet, nach Art. 2050 c.c.¹³⁵⁰ Schadensersatz leisten muss. Außerdem ist nach Art. 36 Gesetz Nr. 675/96 jeder dazu verpflichtet, die nötigen Mittel anzuwenden, um die Sicherheit der persönlichen Daten zu garantieren. Soll-

1349 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, ABIEG 1995 Nr. L 281, S. 31 ff.

1350 Codice Civile, Zivilkodex.

te dies nicht erfolgen, wird der betreffende Amtsträger mit dem Ausschluss von seinem Amt bis zu einem Jahr oder bis zu zwei Jahren bestraft. Art. 35 Abs. 1 und 2 Gesetz Nr. 675/96 sieht vor, dass jeder, der für sich oder andere Gewinn daraus ziehen möchte oder anderen Schaden zufügen möchte, indem er gegen die Regeln des Gesetzes die Behandlung von persönlichen Daten vornimmt oder sie mitteilt oder verbreitet, mit dem Ausschluss aus dem Amt bis zu zwei Jahren bestraft wird¹³⁵¹. Gemäß Art. 7 Abs. 5 *ter* des Gesetzes Nr. 675/1996 ist die Behandlung der Daten, die bei der Ausübung der Steueruntersuchungen erlangt wurden, nicht zwingend dem Garanten mitzuteilen.

2. Das Amtsgeheimnis

Das Amtsgeheimnis ist in Art. 28 Gesetz vom 7.8.1990, Nr. 241, geregelt. Alle Verwaltungsangestellten und -beamten müssen das Amtsgeheimnis wahren. Sie dürfen keine Informationen, die Verwaltungsverfahren betreffen, oder Informationen, die sie wegen ihrer Funktion erfahren, an Unbefugte weiterleiten. Dies ist lediglich in den Fällen und nach den Vorgehensweisen erlaubt, die beim Akteneinsichtsrecht vorgesehen sind. Im Bereich der eigenen Aufgabenbereiche erlassen die Angestellten und Beamten Kopien und Auszüge von Akten und Dokumenten des Amtes in den Fällen, die nicht von der Rechtsordnung verboten sind.

Daraus ergibt sich, dass das Amtsgeheimnis jedes Mal ausgeschlossen ist, wenn die Mitteilung von Informationen nach den Normen des Akteneinsichtsrechts durchgeführt wird. Das Verbot, Informationen und Daten mitzuteilen, ist nicht von der Möglichkeit abhängig, dass durch die Mitteilung ein Schaden für die öffentliche Verwaltung entsteht¹³⁵². Der Pflicht zum Amtsgeheimnis sind die Beamten der Finanzverwaltung und die der Guardia di Finanza bezogen auf die Informationen und Daten unterworfen, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer gesetzlich vorgesehenen Befugnisse erfahren (Art. 68 des D.P.R. 29.9.1973, Nr. 600 und Art. 66 des D.P.R. 26.10.1972, Nr. 633)¹³⁵³.

Die zollrechtlichen Vorgaben zum Amtsgeheimnis in Art. 13 ZK gelten auch direkt im italienischen Recht.

1351 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 360000, 1/98, S. 43.

1352 *Caringella*, Il procedimento amministrativo, S. 273.

1353 Circolare der Guardia di Finanza Nr. 360000, 1/98, S. 42.

3. Das Bankgeheimnis

Das Bankgeheimnis ist insofern bei den Untersuchungen des OLAF bzw. bei den nationalstaatlichen Untersuchungen relevant, als die Kontrolleure im Bereich der steuerrechtlichen Ermittlungen befugt sind, Untersuchungen bei Banken vorzunehmen¹³⁵⁴. Es handelt sich hierbei um eine der stärksten Befugnisnormen der Finanzverwaltung bei der Ermittlung der Steuerhinterziehungen¹³⁵⁵.

Bei solchen Kontrollen ist zu berücksichtigen, dass insofern teilweise das Bankgeheimnis gilt. Für die Befugnisse der Bankuntersuchung gelten die Beobachtungen, die schon für den Zugang bei den Personen, die Handels- Landwirtschafts- oder künstlerische Aktivitäten aufgeführt wurden, in Bezug auf die Befugnisse des Art. 33 D.P.R. Nr. 600/73. Diese Regelung (Art. 32 Abs. 1 Punkt 7 D.P.R. Nr. 600/73) ist im Laufe der Jahre stark verändert worden. Es handelt sich um Veränderungen in Folge einer Transformation des Konzeptes des „Bankgeheimnisses“ – in der Lehre und in der Rechtsprechung –, denn während es zunächst ausgeschlossen war, Einblicke in das Verhältnis zwischen Bank und Kunden zu erhalten, wurde dies mit der Zeit durch allgemeinere, ebenso verfassungsrechtlich relevanten Interessen ersetzt. Darunter ist vor allem die gerechte Beteiligung aller an den öffentlichen Ausgaben nach der eigenen steuerlichen Fähigkeit zu verstehen¹³⁵⁶. Art. 32 D.P.R. Nr. 600/73 Abs. 6 *bis* wurde durch Art. 3 des Gesetzes Nr. 549/95 eingeführt, um einen alternativen Weg in Bezug auf die langen Zeiten, die für die Bankuntersuchungen nötig sind, zu ermöglichen¹³⁵⁷.

Die Circolare 116/E vom 10.5.96 hat festgehalten, dass die Norm ausschließlich gegenüber Personen Anwendung findet, für die schon die Ermittlungen, Kontrollen oder Untersuchungen begonnen haben, und nicht mit der Regel des Beweismittels nach Art. 32 Abs. 1 Punkt 2 des D.P.R. Nr. 600/73 verbunden ist.

In der italienischen Rechtsordnung gibt es keine Norm, die eine Definition des „Bankgeheimnisses“ enthält. Nach Art. 8 des D.Lgs. vom 14. Dezember 1992, Nr. 481 und Art. 7 des D.Lgs. vom 1. September 1993, Nr. 385 (T.U. der Gesetze im Bereich der Banken und Kredite) sind Meldungen, Daten und Informationen, die gesammelt oder ausgearbeitet worden sind, von der

1354 Vgl. 4. Teil, A. II. 1. a. kk.

1355 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 17.

1356 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 17.

1357 I Poteri della Guardia di Finanza, S. 23.

„Banca d'Italia“ im Bereich der Überwachungstätigkeit vom Amtsgeheimnis abgedeckt.

Das Bankgeheimnis wird auch bei den Dienstleistungen angewandt werden, die die Bank dem Kunden anbietet, so dass nur die Bank dem Geheimnis unterworfen ist und in dem Fall des Verstoßes gegen das Bankgeheimnis nach Art. 1175 c.c. verantwortlich ist.

Ferner ist hervorzuheben, dass das Bankgeheimnis weder ein Berufsgeheimnis noch ein Amtsgeheimnis ist, da erstens die Bank ein Handelsunternehmen gemäß Art. 2195 c.c. darstellt und keinen Beruf ausübt, so dass die Bankangestellten nicht im Personenkreis des Art. 200 c.p.p. enthalten sind und demnach nicht dem Schutz des Berufsgeheimnisses unterfallen¹³⁵⁸. Außerdem ist die Bankaktivität keine Funktion der öffentlichen Verwaltung. Dies resultiert aus Art. 357 c.p.¹³⁵⁹, modifiziert durch Art. 17 des Gesetzes vom 26. April 1990, Nr. 86 und nachfolgend verändert von Art. 4 des Gesetzes vom 7. Februar 1992, Nr. 181. Dies wurde von der Rechtsprechung bestätigt¹³⁶⁰.

Dennoch besteht ein indirekter Schutz des Bankgeheimnisses im Bereich des Strafrechts und des Steuerrechts. Danach kann das Bankgeheimnis als Verpflichtung angesehen werden, die die Bank als Brauch gegenüber ihren Kunden respektiert und die darauf gerichtet ist, innerhalb der Grenzen des Zivil-, Straf- und Steuerrechts die Erlangung von Dokumenten, Daten und Informationen von Dritten zu verhindern¹³⁶¹.

Das Bankgeheimnis darf jedoch keine Hürde für die Ermittlung von Gesetzesverstößen im Steuerrecht bilden¹³⁶². Das einzige Ziel des Bankgeheimnisses ist es, durch das Prinzip der Vertraulichkeit, der Sicherheit und des guten Ablaufs des Handelsverkehrs die Beziehungen zu den Kunden zu schützen¹³⁶³. Diese stellen aber keine Rechte dar, die verfassungsrechtlich geschützt sind und damit keine Grundrechte. Das Recht der Steuerermittler ist demnach vorrangig vor dem Recht der Bankkunden zu beachten.

1358 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 168.

1359 Codice Penale – Strafkodex.

1360 Corte di Cassazione, Sez. VI, Urteil vom 27. April 1988.

1361 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 169.

1362 Corte Costituzionale, sent. Nr. 51 vom 18. Februar 1992.

1363 *Gallo/Gallo*, Le visite fiscali, S. 169.

a. Strafverfahrensrechtliche Maßnahmen zur Wahrung des Bankgeheimnisses

Art. 248 und Art. 255 c.p.p. regeln die Durchsuchungen und Beschlagnahmen bei den Banken. Art. 248 Abs. 2 c.p.p. bestimmt, dass der betreffende Richter oder die dazu ermächtigten Beamten der „polizia giudiziaria“ Akten, Dokumente und die Korrespondenz bei den Banken einsehen kann, um die Gegenstände aufzufinden, die unter Beschlagnahme gestellt werden oder um andere Umstände zu ermitteln, die zu Untersuchungszwecken notwendig sind. Im Falle des Widersetzens nimmt die Staatsanwaltschaft eine Durchsuchung vor.

Art. 255 c.p.p. regelt die Beschlagnahme bei Banken, die von einem Richter angeordnet wird. Danach können Wertpapiere, Summen auf Girokonten und jede andere hinterlegte Sache beschlagnahmt werden, wenn die begründete Annahme besteht, dass sie mit dem Delikt verbunden sind, auch wenn sie dem betroffenen Wirtschaftsbeteiligten nicht gehören oder wenn sie nicht auf seinen Namen eingetragen sind.

b. Entwicklung der gesetzlichen Regelungen über das Bankgeheimnis im Bereich des Steuerrechts

Durch das D.P.R. vom 15. Juli 1982, Nr. 463 wurden der Finanzverwaltung und der Guardia di Finanza die Befugnisse zuerkannt, bei den Kreditinstituten und der Postverwaltung die Informationsdaten nach Nr. 7 des Art. 32 des D.P.R. Nr. 600/73, modifiziert durch das D.P.R. Nr. 463/82 anzufordern. Darüber hinaus wurde das Zugangsrecht bei Kreditinstituten und der Postverwaltung in den Fällen der Art. 33 Abs. 2 und 35 des D.P.R. Nr. 600/73 normiert.

Mit dem Gesetz vom 30.12.1991, Nr. 413 wurde der Bereich des Bankgeheimnisses stark geändert, da im Kampf gegen Steuerhinterziehung und bei der Verfolgung von Wirtschaftskriminalität nunmehr auf die Möglichkeit der Bankuntersuchungen zurückgegriffen werden konnte. Zunächst wurde das Ziel verfolgt, den Kontrolleuren stärkere Eingriffsmöglichkeiten bei den Untersuchungsbefugnissen zu gewähren¹³⁶⁴. Im Gegenzug wurden auch Schutzmaßnahmen für den Bürger gegen die stärkeren Eingriffe in seine Privatsphäre geschaffen¹³⁶⁵.

¹³⁶⁴ Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 177.

¹³⁶⁵ Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 177.

4. Das Berufsgeheimnis

Die Wahrung des Berufsgeheimnisses stellt im Rahmen der Kontrollen ein bedeutendes Problem dar. Denn bei den Kontrollen erhalten die Beamten möglicherweise Einblicke in Umstände, die – auch bezüglich Dritter – vom Berufsgeheimnis abgedeckt sind¹³⁶⁶. Die Beamten müssen dies dem zuständigen Richter oder Staatsanwalt umgehend mitteilen, da sie sonst Gefahr laufen, sich gemäß Art. 316 c.p. strafbar zu machen¹³⁶⁷. Für die Räume, in denen Kunst geschaffen wird oder berufliche Tätigkeiten ausgeübt werden, gelten strengere Anforderungen. Denn hier muss das Berufsgeheimnis geschützt werden, so dass besonders schwerwiegende Indizien für die Ermittlungen vorausgesetzt werden müssen.

Während das Berufsgeheimnis im Strafrecht gegen eine Dokumentenuntersuchung nach Art. 256 c.p.p. schriftlich eingewendet werden muss, kann das Berufsgeheimnis bei verwaltungsrechtlichen Steueruntersuchungen mit einer einfachen mündlichen Erklärung eingewendet werden, die in dem Abschlussprotokoll aufgeführt werden muss¹³⁶⁸. Die Pflicht für die Guardia di Finanza, eine weitergehende richterliche Ermächtigung anzufordern, um das Berufsgeheimnis zu schützen, ist in Art. 52 Abs. 3 D.P.R. Nr. 633/72 (nach Art. 18 Gesetz Nr. 413/91) vorgesehen.

Das Berufsgeheimnis ist für den Bereich des Zollrechts ferner durch Art. 14 ZK geschützt. Danach findet das zollbehördliche Auskunftsrecht der Zollbehörden seine Grenze, sofern der Schutz bestimmter Berufsgeheimnisse betroffen ist¹³⁶⁹. Den Angehörigen der vom Berufsgeheimnis geschützten Berufe – z.B. Steuerberater, Rechtsanwälte, Notare – ist es verboten, unbefugt fremde Geheimnisse zu offenbaren, die ihnen in ihrer jeweiligen beruflichen Eigenschaft anvertraut worden sind¹³⁷⁰.

III. Verhältnis zum Europarecht

Die europarechtlichen Vorgaben werden weitgehend durch die italienische Normative gestützt. Besondere Abweichungen sind nicht zu erkennen. Allein im Falle des Berufsgeheimnisses sieht die italienische Rechtsordnung ein besonderes Verfahren vor.

1366 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 31 f.

1367 *Valentino*, Il manuale delle verifiche della polizia tributaria, S. 32.

1368 *Grassi/De Braco*, La trasparenza amministrativa nel procedimento di accertamento tributario, S. 181.

1369 *Reiche*, in: Witte, Zollkodex, Art. 14, Rn. 16.

1370 *Reiche*, in: Witte, Zollkodex, Art. 14, Rn. 16.

1. Amtsgeheimnis

Für das Amtsgeheimnis gilt, dass sowohl OLAF-Kontrolleure als auch die nationalen Kontrolleure verpflichtet sind, über die erlangten Informationen Verschwiegenheit zu wahren.

2. Bankgeheimnis

Das Bankgeheimnis ist im Europarecht nicht geregelt, so dass die italienischen Vorschriften zur Lückenfüllung einschlägig sind. Dementsprechend ist das Bankgeheimnis bei den Ermittlungen unbedingt zu beachten. Allein für die steuerlichen Ermittlungen ergeben sich Besonderheiten, da die Kontrolleure ihre Informationen direkt bei der Bank einholen können.

3. Berufsgeheimnis

Für die Kontrolleure des OLAF ergibt sich das Berufsgeheimnis, wie es in Art. 287 EG geregelt ist. Das bedeutet, dass besondere kommerzielle, betriebliche und technische Informationen nicht weitergegeben werden dürfen¹³⁷¹. Für das Verfahren gilt jeweils das italienische Recht. Das bedeutet, dass die Geheimhaltungspflicht bestehen bleibt. Ferner müssen strafrechtliche Berührungspunkte mit dem Berufsgeheimnis dem zuständigen Staatsanwalt umgehend mitgeteilt werden.

4. Datenschutz

Bei den Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten handelt es sich um eine Umsetzung einer europäischen Richtlinie, die insofern in Italien gemeinschaftsrechtskonform erlassen wurde und rechtzeitig umgesetzt wurde. Dementsprechend handeln die Kontrolleure des OLAF hier nach den gemeinschaftlich vorgesehenen Standards.

1371 *Geiger*, EUV/EGV, Art. 287, Rn. 2.

D. Parallel verlaufende Strafverfahren

Möglicherweise können neben den verwaltungsrechtlichen Kontrollen des OLAF auch strafrechtliche Kontrollen durch nationale Behörden durchgeführt werden. Dies müsste aufgrund des national und auf europäischer Ebene geltenden Vorbehalts des Gesetzes allerdings im Gemeinschaftsrecht oder im italienischen Recht entsprechend vorgesehen sein.

I. Europarecht

Im Gemeinschaftsrecht könnte sich die Befugnis zur Durchführung von administrativen Kontrollen neben strafrechtlichen Ermittlungen aus Art. 280 EG oder aus der Kontroll- bzw. OLAF-Verordnung ergeben.

1. Möglichkeit von parallelen Strafverfahren nach Art. 280 EG

Art. 280 Abs. 4 Satz 2 EG stellt ausdrücklich klar, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Strafrechts und der Strafrechtspflege von den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unberührt bleibt. Dieser Tatbestand enthält allerdings im Hinblick auf die Zulässigkeit von parallelen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Verfahren keine Aussage. Vielmehr enthält sie das Gebot, dass die mitgliedstaatliche Souveränität nicht eingeschränkt werden darf, und beinhaltet damit eine Rechtssetzungskompetenz. Die Durchführung von Verwaltungsverfahren neben Strafverfahren wird von dieser Rechtssetzungskompetenz nicht berührt.

Eine entsprechende Befugnis lässt sich auch nicht aus Art. 280 Abs. 4 EG herleiten.

2. Möglichkeit von parallelen Strafverfahren nach den Verordnungen Nr. 2185/96¹³⁷² bzw. Nr. 1073/99¹³⁷³

Ausdrücklich ist die Möglichkeit von parallelen Strafverfahren neben den verwaltungsrechtlichen Kontrollverfahren in der Verordnung Nr. 2185/96¹³⁷⁴ bzw. Nr. 1073/99¹³⁷⁵ weder vorgesehen noch ausgeschlossen¹³⁷⁶. Art. 1 Ver-

1372 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1373 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

1374 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1375 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

1376 Anders: *Spitzer*, in: EFA, Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse, S. 31, 35. Danach ergebe sich ein grundsätzliches Verbot paralleler Kontrollen aus Art. 1 Abs. 3 Verordnung Nr. 2185/96.

ordnung Nr. 2185/96¹³⁷⁷ enthält die Klarstellung, dass OLAF ausschließlich verwaltungsrechtliche Kontrollen durchführt und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ahnung von Straftaten unberührt bleibt¹³⁷⁸. Auch hier lässt sich aus der Rechtsetzungskompetenz kein Grundsatz im Hinblick auf die Möglichkeit der gleichzeitigen Durchführung von strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Ermittlungen entnehmen.

In Ermangelung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung ist somit auf die nationalstaatlichen Grundsätze zurückzugreifen. Dies entspricht auch den in den Verordnungen Nr. 1073/99¹³⁷⁹ und Nr. 2185/96¹³⁸⁰ aufgestellten Grundsätzen, nach denen vorbehaltlich des geltenden Gemeinschaftsrechts nationales Recht angewandt wird. Das Gemeinschaftsrecht enthält in diesem Fall keine Regelung.

Die Durchführung von parallelen – strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen – Ermittlungen verstößt nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das ein gemeinschaftsrechtlicher Rechtsgrundsatz ist und das in Erwägungsgrund Nr. 8, Art. 3 Abs. 1 Verordnung Nr. 2185/96¹³⁸¹ und in Art. 6 Abs. 5 Verordnung Nr. 1073/99¹³⁸² vorgesehen ist. Denn die Ermittlungen im verwaltungsrechtlichen Bereich zielen auf das Auffinden von Unregelmäßigkeiten, während strafrechtliche Kontrollen aufgrund eines Anfangsverdachts bezogen auf das Vorliegen einer Straftat durchgeführt werden. Die unterschiedliche Zielrichtung und Rechtsnatur solcher Ermittlungen bedeutet nicht, dass die parallelen Kontrollen eine doppelte Belastung des Wirtschaftsbeteiligten begründen, die wegen der gleichgerichteten Untersuchung nicht gerechtfertigt wäre. Vielmehr können und müssen verwaltungs- und strafrechtliche Gesichtspunkte getrennt voneinander berücksichtigt werden, sofern dies im nationalen Recht möglich ist.

Auch die Rechtsprechung des EuGH ist in diesem Fall nicht zu verallgemeinern. Zwar kann sich aus dem Strafrecht der Mitgliedstaaten eine Beschränkung für die Durchführung der Kontrollen der Gemeinschaftsbehörden ergeben¹³⁸³. Eine solche Beschränkung zielt jedoch nicht in jedem Fall auf den Ausschluss eines Verwaltungsverfahrens wegen der Einleitung eines Straf-

1377 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1378 Vgl. Art. 2 OLAF-Verordnung, Art. 1 Abs. 2 Kontrollverordnung und Erwägungsgrund Nr. 16 zur Kontrollverordnung.

1379 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

1380 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1381 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1382 ABIEG 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.

1383 Vgl. EuGH, Rs. 267/78 – Kommission/Italien, Slg. 1980, 31 ff.

verfahrens ab. Im Hinblick auf diese Umstände muss auf die konkreten Vorgaben des nationalen Rechts für den jeweiligen Einzelfall abgestellt werden.

II. Italienisches Recht

Gegebenenfalls können im italienischen Recht parallel verlaufende Strafverfahren neben den verwaltungsrechtlichen Kontrollen möglich sein. Die Verordnung Nr. 2185/96¹³⁸⁴ verweist insofern auf das Verfahrensrecht der nationalen Rechtsordnungen und sieht nur vor, dass Kontrollen des OLAF nicht parallel wegen sektorbezogener Regelungen und aus der Verordnung Nr. 2185/96¹³⁸⁵ zu erfolgen haben. Zu den parallel verlaufenden Strafverfahren sind darin keine expliziten Angaben enthalten. Die rechtliche Einordnung dieser Möglichkeit richtet sich damit nach den nationalen Vorschriften.

Im italienischen Recht ist vor allem der steuerrechtliche Bereich betroffen. Dabei besteht die Möglichkeit, dass innerhalb der verwaltungsrechtlichen Kontrollen Umstände entdeckt werden, die einen Anfangsverdacht im strafrechtlichen Sinne begründen. Wenn die Steuerpolizei im Verlauf der Kontrollen das Vorhandensein eines Anfangsverdachts im strafrechtlichen Sinne feststellt, wird der normative Bezugspunkt durch die Art. 55, 326, 330, 347, 348 und 357 c.p.p., von den Art. 30, 31, 32 und 33 des Gesetzes 7.1.1929, Nr. 4 und von Art. 33 Abs. 3 des D.P.R. 29.9.1973, Nr. 600 und 63 des D.P.R. 26.10.1972, Nr. 633 begründet.

Hier sieht das Verwaltungs Rundschreiben 1/98¹³⁸⁶ der Guardia di Finanza ausdrücklich die parallele Durchführung von verwaltungs- und strafrechtlichen Kontrollen vor. Als allgemeines Prinzip ist danach festzuhalten, dass die begonnene Untersuchung der Steuerpolizei im Regelfall nicht wegen der Überschneidungen mit Untersuchungen der polizia giudiziaria unterbrochen wird¹³⁸⁷. In den Grenzen des Möglichen müssen die Aktivitäten der polizia giudiziaria und Steuerpolizei parallel ausgeübt werden. Nur wenn beide Formen der polizia im Hinblick auf die Vorgehensweisen identisch sind, kann der Funktion der polizia giudiziaria Priorität eingeräumt werden.

Dies wird mit der unterschiedlichen Rechtsnatur der jeweiligen Kontrollen begründet¹³⁸⁸. Das steuerrechtlich Verwaltungsverfahren und das Strafverfahren begründen die Mittel, durch die der Staat den Schutz seiner Interes-

1384 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1385 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

1386 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 161.

1387 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 161.

1388 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 162.

sen verfolgt. Diesen Mitteln kommen trotz der unterschiedlichen Natur dieselbe Bedeutung und derselbe Stellenwert zu.

Wenn die Kontrolleure im Rahmen ihrer Untersuchungen auf weitergehende strafrechtlich relevante Umstände stoßen, bedarf es für sie einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Staatsanwalt. Dadurch kommen die strafverfahrensrechtlichen Ermittlungen in Gang, die weitergehende Befugnisse der Behörden, aber auch Verteidigungsrechte der Wirtschaftsteilnehmer begründen. In diesem Bereich sind die Ermittlungen demnach strafrechtlicher Natur; die Kontrolleure können sich nicht auf verwaltungsrechtliche Befugnisse stützen. Dies ergibt sich auch aus Art. 220 der „Normen der Anwendung, der Koordinierung und des Übergangs des c.p.p.“, nach dem die verwaltungsrechtliche Untersuchung bei Vorliegen von Indizien für eine Straftatbestandverwirklichung nicht ausgesetzt wird. Vielmehr wird diese regulär weiter geführt, indem alle anderen Dokumente des Unternehmens untersucht werden, die keine strafrechtliche Relevanz haben. Das bedeutet, dass in dem Moment, in dem die Steuerkontrolle Indizien für die Erfüllung eines Straftatbestandes hervorbringt, die Handlungen zur Sicherung der Beweismittel und das Sammeln von anderen nützlichen Elementen nach den strafprozessualen Normen neu geordnet werden müssen¹³⁸⁹.

Dagegen besteht die Möglichkeit, dass die strafrechtlich betroffenen Bereiche sich nur teilweise oder gar nicht mit den verwaltungsrechtlichen Kontrollgebieten decken. In diesem Fall wird zwischen den Bereichen strafrechtlicher Natur und den daneben laufenden verwaltungsrechtlichen Kontrollen differenziert, die eigenständig durchgeführt werden, da sie andere Ziele verfolgen¹³⁹⁰. Der Staatsanwalt bzw. Strafrichter hat jedoch die Möglichkeit, auch in den weiter bestehenden Verwaltungsbereichen die Einleitung des Strafverfahrens anzuordnen, sofern er der begründeten Auffassung ist, dass die kontrollierten Bereiche untrennbar mit dem Strafverfahren verbunden sind oder dafür von erheblicher Bedeutung sind.

Diese Grundsätze gelten allgemein für das Verhältnis zwischen der Steuerpolizei und der polizia giudiziaria, so dass parallele Kontrollen im italienischen Steuerrecht und Zollrecht möglich und vorgesehen sind.

Für den Fall der Kontrollen im Agrarbereich nach Art. 13 Gesetz Nr. 689/81, die ohne richterliche Ermächtigung präventiv durch Handlungen der polizia giudiziaria erfolgen, sind strafrechtliche Kontrollen neben verwaltungsrechtlichen Kontrollen ebenso wie im Steuerrecht möglich. Allerdings liegen die

1389 Gallo/Gallo, *Le visite fiscali*, S. 241.

1390 Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza 1/98, n. 360000, S. 162.

Befugnisse der Kontrolleure weitgehend im Bereich der polizia giudiziaria, so dass in den meisten Fällen – etwa bei einer Dokumentenkontrolle – ohnehin eine richterliche Ermächtigung vorliegen muss. Diese setzt eine strafrechtliche Relevanz der Untersuchungen voraus.

Dagegen sind die Kontrollen bei den Strukturfonds gesetzlich nicht geregelt. Bei einem Rückgriff auf die im Steuerrecht verankerten Befugnisse besteht die Möglichkeit, strafrechtliche neben verwaltungsrechtlichen Kontrollen durchzuführen.

III. Konsequenzen für OLAF

Für OLAF besteht demnach die rechtliche Möglichkeit, in Italien Wirtschaftsbeteiligte zu kontrollieren, obwohl gegen sie ein Strafverfahren läuft, vorausgesetzt, dass OLAF wegen rein verwaltungsrechtlich relevanter Vorgänge ermittelt. Eine Überschneidung der kontrollierten Tätigkeiten mit den Voraussetzungen strafrechtlicher Normen darf nicht stattfinden. Diese Möglichkeit der Fortsetzung der Kontrollen trotz der Einleitung eines Strafverfahrens ergibt sich aus dem Fehlen von gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften. Im italienischen Recht sind parallele Kontrollen ausdrücklich vorgesehen, so dass hier der Beginn eines Strafverfahrens keine Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeiten des OLAF hat, es sei denn, die OLAF-Ermittlungen sind so eng mit dem Strafverfahren verbunden, dass sie keine eigenständige Bedeutung haben. In diesem Fall muss die Kontrolle des OLAF mit der Einleitung des nationalen Strafverfahrens ausgesetzt werden.

6. Teil: Das italienische Sanktionssystem

Das „Assimilierungsprinzip“, das von Art. 209 a des Vertrags von Maastricht eingeführt worden ist und nun in Art. 280 EG festgeschrieben ist, stellt eine Weisung für die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten dar. Danach sind diese dazu verpflichtet, in Bezug auf die Gesetzesverstöße zu Lasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ein Sanktionssystem zu schaffen, das dem für die nationalen Interessen zumindest gleichwertig ist. Die italienischen Regelungen sind diesbezüglich sehr detailliert ausgestaltet und entsprechen den Vorgaben des Vertrages, da mehrere Sanktionsmöglichkeiten im verwaltungs- und strafrechtlichen Bereich bestehen.

A. Verwaltungsrechtliche Sanktionen im Bereich der Betrugsbekämpfung in Italien

In Italien sind allgemeine und spezielle Formen von Verwaltungssanktionen vorgesehen. Letztgenannte sind bezogen auf einzelne Agrarsektoren, während die allgemeinen Normen die unrechtmäßige Erlangung von Fördermitteln oder die unterlassene Zahlung von Eigenmitteln sanktioniert.

I. Einnahmen

Im Bereich der Einnahmen des Haushalts sind für die Nichtbeachtung von zollrechtlichen Bestimmungen Verfahren zur Herbeiführung von Sanktionen vorgesehen. Diese sind in Art. 3 ff. Gesetz vom 7.1.1929, Nr. 4 und in Art. 282 ff. T.U.L.D.¹³⁹¹ verankert. Die Rechtsnormen des T.U.L.D. sanktionieren vor allem den Schmuggel. Diese Regelungen gelten allerdings nur, sofern kein Kontrast zum Gemeinschaftsrecht besteht, vor allem zu dem Codice Doganale Comunitario, Zollkodex¹³⁹². Die Ausgangsnorm (Art. 282 T.U.L.D.) stellt den Schutz der finanziellen Interessen der EG sicher, denn sie deckt alle Fälle der Betrügereien und Unterschlagung im Bereich des Zollrechts (traditionelle Eigenmittel) ab¹³⁹³.

Ebenso sieht das nationale Recht im Gesetz Nr. 516/1982 für Gesetzesübertretungen im Bereich der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern Sanktionen vor. Darüber hinaus enthält Art. 70 D.P.R. Nr. 633/72 Sanktionen für die Steuerhinterziehung im Bereich der Einfuhrumsatzsteuer. Diese Norm verweist auf die Sanktionen im Bereich des Schmuggels¹³⁹⁴. Mit dem D.L. 30. August 1993, Nr. 331¹³⁹⁵ wurden einige Veränderungen eingeführt. Unter anderem wurde der Begriff der Einfuhr verändert, Art. 67 D.P.R. Nr. 633/72, so dass die Sanktionierung verschärft werden konnte. Ferner wurde die fehlende Zahlung der Mehrwertsteuer, die gemeinschaftsrechtlich im Bereich

1391 D.P.R. Nr. 43, 1973.

1392 Carrarini/Massino/Sasso, S. 44.

1393 Carrarini/Massino/Sasso, S. 44 f.

1394 Die Corte di Cassazione hat im Urteil: Cass. Sez. III, Nr. 9835 vom 8. November 1984 klargestellt, dass diese Sanktion sowohl verwaltungsrechtlichen als auch strafrechtlichen Charakter hat bzw. haben kann.

1395 Gesetzesdekret betreffend die Harmonisierung der Bestimmungen auf dem Gebiet der Mineralöl-, Alkohol-, Tabak- und Mehrwertsteuer mit den Regelungen der Richtlinien der EWG und nachfolgende Veränderungen zu dieser Harmonisierung, mit Veränderungen umgewandelt in das Gesetz vom 29. Oktober 1993, Nr. 427.

der Eigenmittel relevant ist, mit der Nichtzahlung von rein national erheblichen Steuern gleichgestellt¹³⁹⁶.

Diese Sanktionen sind grundsätzlich im nationalen Recht enthalten und gelten nicht ausschließlich im Bereich des Gemeinschaftsrechts. Anders verhält es sich bei den Ausgaben. Dort wurden für den Bereich der Auszahlungen des EAGFL eigene Verwaltungssanktionen eingeführt.

II. Ausgaben

Im Bereich der Ausgaben sind die bedeutenden Normen, die im italienischen Rechtssystem ausdrücklich dem Schutz der Gemeinschaftsinteressen gewidmet sind, Art. 2 ff. Gesetz vom 23.12.1986, Nr. 898. Der Anwendungsbereich beschränkt sich jedoch nur auf staatliche Beihilfen, die vom EAGFL geleistet werden. Art. 3 Abs. 1 Gesetz Nr. 898/86 sieht vor, dass unabhängig von der strafrechtlichen Sanktion und von der Summe, die unrechtmäßig erlangt wurde, der Empfänger der Leistungen für die Handlungen, die in Art. 2 Abs. 1 und 2 Gesetz Nr. 898/86 beschrieben werden, gehalten ist, neben der Rückzahlung der unrechtmäßig erlangten Leistungen eine Geldbuße mit Verwaltungscharakter zu zahlen, die ebenso hoch ist wie die unrechtmäßig erlangte Summe. Das Gesetz Nr. 898/86 führte in Art. 2 einen neuen Tatbestand ein, der mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zwei Jahren das Verhalten desjenigen bestraft, der durch die Angabe von falschen Daten oder Informationen unrechtmäßig für sich oder andere Subventionen, Zulagen, Rückerstattungen, Beiträge oder andere Auszahlungen erlangt, die teilweise oder insgesamt zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft gehen. Wenn der unrechtmäßig bezogene Betrag unter 20 Millionen Lire¹³⁹⁷ liegt, wird lediglich die Verwaltungssanktion nach Art. 3 ff. Gesetz Nr. 898/86 angewandt¹³⁹⁸.

Art. 4 Gesetz Nr. 898/86 Bezug verweist im Bereich der Verwaltungssanktionen auf das Gesetz Nr. 689/81, die für die unrechtmäßige Erlangung von Zahlungen aus dem EAGFL gelten. Dieses Gesetz ist mit Ausnahme von solchen, die keine Geldzahlung bestimmen, auf alle Sanktionen anwendbar. Außerdem sind wegen des ausdrücklichen Ausschlusses des Art. 12 Gesetz Nr. 689/81 keine Sanktionen bei Disziplinarverstößen und Verstößen gegen Finanzgesetze inbegriffen. Dies wird auch anhand der ausdrücklichen Be-

1396 Art. 54 D.L. 30. August 1993, Nr. 331, der außer Abs. 8 durch das gesetzliche Dekret vom 18. Dezember 1997, Nr. 471 abgeschafft wurde.

1397 Umgerechnet ca. 10.000 €.

1398 Art. 2 Gesetz vom 23.12.1986, Nr. 898.

stimmung des Art. 39 Gesetz Nr. 689/81 deutlich, welche die Anwendbarkeit des Gesetzes 7.1.1929, Nr. 4 für diesen besonderen Bereich bestätigt.

Grundsätzlich gelten bei den Verwaltungssanktionen, die im italienischen Recht mit dem Gesetz Nr. 689/81 eingeführt wurden, einige Besonderheiten. So gilt gemäß Art. 1 Abs. 2 Gesetz Nr. 689/81 das Rückwirkungsverbot, das anders als im strafrechtlichen Bereich absolut und umfassend ist und auch für die Gesetze gilt, die den für den Gesetzesverstoß Verantwortlichen begünstigen. Außerdem sind Handlungen, die mit einer Verwaltungssanktion belegt sind, im Versuchsbereich nicht sanktionierbar, da keine Norm im System existiert, die dies ausdrücklich vorsieht.

Ferner ist im Bereich der Verwaltungssanktionen jeder für die eigenen Handlungen oder Unterlassungen verantwortlich, die bewusst und gewollt sind, wenn diese schuldhaft geschehen. Im Falle einer Fehlvorstellung über eine Tatsache ist der Handelnde nicht verantwortlich, wenn er den Fehler selbst nicht schuldhaft begangen hat¹³⁹⁹. Art. 5 Gesetz Nr. 689/81 sieht zudem vor, dass bei der Begehung von verwaltungsrechtlich sanktionierbaren Handlungen durch mehrere Personen jeder Einzelne der Sanktion unterliegt, außer wenn dies ausdrücklich gesetzlich abweichend geregelt wird. Ferner gilt der generelle Grundsatz, dass bei der gleichzeitigen Anwendbarkeit einer verwaltungsrechtlichen und einer strafrechtlichen Sanktion die Bestrafung nach der strafrechtlichen Norm erfolgt¹⁴⁰⁰.

1399 Art. 3 Gesetz Nr. 689/81.

1400 Art. 9 Gesetz Nr. 689/81.

B. Strafrechtliche Maßnahmen im Bereich der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung

Das geltende italienische Recht enthält im Bereich des Strafrechts¹⁴⁰¹ mehrere Straftatbestände in Bezug auf die finanziellen Interessen der EG.

I. Die Entwicklung der Rechtsnormen

Zunächst basierte die Strafverfolgung in besonderen Bereichen der rechtswidrigen Erlangung von gemeinschaftlichen Subventionen auf einigen sektorbezogenen Regelungen.

Zum Beispiel bestanden aus Art. 8 des d.l. vom 21.11.1967, Nr. 1051¹⁴⁰² Sanktionen in Form einer Gefängnisstrafe von einem Monat bis zu vier Jahren bzw. einer Geldstrafe von 50.000 bis 3 Millionen Lire¹⁴⁰³ für die falsche Angabe von Daten und Informationen bei dem Einreichen des Antrags zur Erstattung des Olivenölpreises¹⁴⁰⁴. Art. 6 und 8 des d.l. 30.9.1969, Nr. 645¹⁴⁰⁵ sahen dieselben Strafen für solches Verhalten vor, das darauf gerichtet war, die Preiserstattung für Hartweizen aus nationaler Produktion oder eine Ausgleichszulage für den Weichweizen zu erhalten.

Eine erste bedeutende Veränderung wurde durch das Gesetz vom 23.12.1986, Nr. 898¹⁴⁰⁶ erreicht, das die Regelungen auf dem Olivenölsektor abschaffte.

1401 Vgl. auch: *Cordero*, Procedura penale, S. 1 ff.; *Delpino*, Diritto penale, parte speciale, S. 1 ff.; *Di Benedetto*, Diritto penale: giurisprudenza e casi pratici, S. 1 ff.; *Fian-daca/Musco*, Diritto penale, parte speciale, S. 1 ff.; *Filippi*, Processo penale, S. 1 ff.; *Mantovani*, Diritto penale: parte generale, S. 1 ff.; *Padovani*, Diritto penale, S. 1 ff.; *Peroni*, Il processo penale dopo la riforma del giudice unico, S. 1 ff.; *Vinciguerra*, Diritto penale italiano, S. 1 ff.

1402 Gesetzesdekret betreffend Normen für die Preiserstattung für die Olivenölproduktion 1967-68, umgewandelt mit Veränderungen in das Gesetz vom 18.1.1968, Nr. 10.

1403 Umgerechnet ca. 25 € bis 1.500 €.

1404 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 276.

1405 Gesetzesdekret betreffend Normen für die Preiserstattung des Hartweizens und für die Anwendung der gemeinschaftlichen Verordnungen im Agrarbereich, mit Veränderungen umgewandelt in das Gesetz vom 26.11.1969, Nr. 829.

1406 Gesetz betreffend die Verwaltungssanktionen und strafrechtlichen Sanktionen bei den gemeinschaftlichen Beihilfen im Agrarbereich.

Außerhalb dieser besonderen Sektoren wurde die Strafverfolgung allgemein durch den Tatbestand des Betrugs aus Art. 640 c.p. garantiert, der in Abs. 1 festlegt, dass jeder, der durch Hintergehen oder Täuschen einen Irrtum bei jemandem hervorruft und sich oder anderen einen unrechtmäßigen Vorteil verschafft und einen Schaden für andere begründet, mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 3 Jahren und mit einer Geldstrafe von 100.000 Lire bis 2 Millionen Lire¹⁴⁰⁷ bestraft wird.

Außerdem war der erschwerende Tatbestand des Art. 640 Abs. 2 Nr. 1 anwendbar, da es sich um den unrechtmäßigen Bezug von gemeinschaftlichen Subventionen handelte. Dieser sah vor, dass eine Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren und eine Geldstrafe von 600.000 Lire bis 3 Millionen Lire¹⁴⁰⁸ verhängt wird, wenn die Handlung zu Lasten des Staates oder einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts vorgenommen wird, Art. 640 Abs. 2 Nr. 1 c.p. Nach der Rechtsprechung war der erschwerende Tatbestand des Art. 640 Abs. 2 Nr. 1 bei dem Betrug zu Lasten der Gemeinschaften erfüllt, da nach dem Strafgesetz auch die Gemeinschaften zusätzlich zu der gemeinschaftsrechtlichen Stellung als Körperschaften des öffentlichen Rechts der nationalen Rechtsordnung angesehen wurden¹⁴⁰⁹. Dieses Prinzip wurde auch von den vereinten Strafkammern bestätigt, nach denen im Falle des Betrugs zur Erlangung von gemeinschaftlichen Zahlungen im Agrarbereich der Schaden direkt und unmittelbar von der AGEA erlitten wurde, auch wenn sie von der EG geleistet wurden¹⁴¹⁰.

Allerdings waren diese Ausführungen der Rechtsprechung auf Dauer nicht ausreichend, um die Strafbarkeit der Betrügereien zu Lasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zu sichern und um den Verpflichtungen aus Art. 280 EG nachzukommen. Aus diesem Grund wurden Art. 640 *bis*¹⁴¹¹ und Art. 316 *bis* c.p. eingeführt. Dies erfolgte jeweils durch Art. 20 des Gesetzes vom 19.3.1990, Nr. 55 und Art. 3 des Gesetzes vom 26.4.1990, Nr. 86. Art. 640 *bis* c.p. sah einen neuen Tatbestand des schweren Betrugs vor, indem es die nationalen öffentlichen Fördermittel und Subventionen mit den gemeinschaftlichen gleichstellte. Art. 316 *bis* c.p. führte die Sanktionierung der Unterschlagung/Veruntreuung zu Lasten des Staates ein.

1407 Umgerechnet ca. 50 € bis 1.500 €.

1408 Umgerechnet ca. 300 € bis 1.500 €.

1409 Cass. Pen. 9.8.87, Sez. III, CP 1988, 1447; Cass. Pen. 18.12.89, Sez. II, CP, 1991, 1062.

1410 Cass. Pen. 2780/96.

1411 Art. 640 *bis* wurde ferner als Konsequenz aus dem Urteil „Griechischer Mais“, EuGH, Rs. 68/88 – Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965 ff., eingeführt.

Darin wird die Unterlassung der Nutzung der Fördergelder oder der gewährten Finanzierungen im Rahmen der vorgesehenen Zwecke bestraft.

Die Intention des Gesetzgebers war es, den Schutz der finanziellen nationalen und gemeinschaftlichen Interessen zu vereinheitlichen, indem auf eine Norm zurückgegriffen wurde, die im italienischen Rechtssystem juristisch gefestigt war¹⁴¹². Durch die Einführung dieser Normen sollte der Verpflichtung aus Art. 209 a a.F. EGV bzw. Art. 280 EG nachgekommen werden, nach der die Mitgliedstaaten gehalten sind, den Schutz der finanziellen Interessen in gleicher Weise zu schützen wie die nationalstaatlichen Interessen.

II. Verhältnis zwischen Art. 640 bis c.p. und Art. 2 Gesetz Nr. 898/86

Das Verhältnis zwischen Art. 640 *bis* c.p. und Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 bzw. deren Anwendungsbereich war in der italienischen Rechtsprechung und Literatur zunächst umstritten. Der Unterschied zwischen den beiden Tatbeständen hängt vom Vorhandensein von Betrugereien ab, die willentlich begangen werden, um widerrechtlich finanzielle Vorteile zu erlangen, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen. Sofern dies nicht der Fall ist und keine vorsätzliche Täuschung stattgefunden hat, ist für den Bereich der Beiträge zu Lasten des EAGFL, Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 anwendbar¹⁴¹³.

Die italienische Lehre und Rechtsprechung haben sich ausführlich mit der Thematik beschäftigt, in welchem Verhältnis Art. 640 *bis* c.p. und Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 zueinander stehen. Dieses Problem bestand allerdings nur für Fälle, die vor der Einführung des Art. 73 Gesetz vom 19. Februar 1992, Nr. 142 galten, da diese Norm deutlich die Subsidiarität des Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 festgelegt hat. Sie ist danach lediglich dann anwendbar, wenn die Handlung nicht von dem schwerwiegenderen Vergehen des Art. 640 *bis* c.p. erfasst wird¹⁴¹⁴. Diese subsidiäre Rechtsnatur des Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 wurde schon zuvor von der Rechtsprechung bestätigt¹⁴¹⁵. Der Straftatbestand

1412 Carrarini/Massino/Sasso, S. 43.

1413 Carrarini/Massino/Sasso, S. 43.

1414 Dies wurde bestätigt von der Cass. Pen. Sez. V, Urteil Nr. 11727 vom 16. Dezember 1997.

1415 Cassazione Penale, Sez. Unite, Urteil Nr. 2780 vom 15. März 1996, bestätigend *Cesqui*, Il rapporto tra truffa aggravata e legislazione speciale, nelle frodi ai danni del Feoga, in: Cass. pen., 1996, S. 2906 ff., kritisch insofern Ferraro, Frodi „comunitarie“: specialità o sussidiarietà?, in: Foro it., 1996, II, S. 273 ff.; Picciotti, La sola esposizione di dati e notizie falsi esclude la configurabilità del reato più grave, in: Guida al diritto, Nr. 24/1996, S. 93 ff. Das Verfassungsgericht (Corte Costituziona-

des Art. 640 *bis* c.p. sehe danach eine Schädigungsabsicht vor, die in Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 nicht enthalten sei¹⁴¹⁶. Für die Betrügereien im Bereich des EAGFL ist damit keine speziellere Regelung geschaffen worden. Für diesen Bereich werden nur zusätzlich weniger gravierende Verhaltensweisen, die für sich noch keine Strafbarkeit begründen, sanktioniert¹⁴¹⁷.

III. Die einzelnen Straftatbestände

Die einzelnen Straftatbestände sind im italienischen Recht in Art. 640 *bis* c.p., Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 und Art. 316 *bis* c.p. geregelt.

1. Der schwere Betrug beim Bezug von öffentlichen Mitteln, Art. 640 *bis* c.p.

Art. 640 *bis* c.p.¹⁴¹⁸ stellt den schweren Betrug für das Erlangen von öffentlichen Mitteln unter Strafe.

Der Kern des Betrugs nach Art. 640 c.p. wird begründet durch die Täuschung, durch die eine Person dazu gebracht wird, ein Tun oder Unterlassen vorzunehmen, die zu der Verringerung ihres Vermögens mit gleichzeitigem Vorteil zugunsten des Handelnden oder eines Dritten führt.

Charakteristisch für den „schweren Betrug“ nach Art. 640 *bis* c.p. ist der Umstand der Täuschung der Europäischen Gemeinschaften, des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts (in der Person des Beamten, der für die Bearbeitung des Antrags auf Finanzierung zuständig ist). Dies geschieht, indem der Antragsteller eine Fehlvorstellung über das Vorliegen von Tatsachen erzeugt, die die Auszahlung von Gemeinschaftsmitteln rechtfertigen. Auf diese Weise muss er öffentlich-rechtliche Körperschaften dazu bringen, die Auszahlung zu gewähren¹⁴¹⁹. Das Verhalten, das von Art. 640 *bis* c.p. bestraft wird, besteht in einer Täuschung, um sich einen ungerecht-

le) hat diese Auffassung mit Urteil vom 10. Februar 1994, Nr. 25, in: Cass. pen., 1995, S. 2870 ff. bestätigt, mit Anmerkungen von *Felicetti*, Frodi comunitarie: norme penali di favore, rilevanza della questione nei giudizi di legittimità costituzionale incidentale e principio di legalità, in: Cass. pen., 1995, S. 2874 ff.

1416 Cassazione Penale, Sez. II, Urteil Nr. 8208 vom 20. Juli 1994, Sez. II, Urteil Nr. 7280 vom 24. Juli 1997, Sez. II, Urteil Nr. 375 vom 13. Januar 1998, Sez. V, Urteil Nr. 4569 vom 17. April 1998.

1417 *Fimiani*, La tutela penale delle finanze comunitarie, S. 166.

1418 Eingeführt durch Art. 22 des Gesetzes vom 19.3.1990, Nr. 55 und abgeändert von Art. 73 des Gesetzes vom 19.2.1992, Nr. 142.

1419 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 288.

fertigten Profit in Form von Beiträgen, Finanzierungen und zinsgünstigen Krediten oder anderen Auszahlungen derselben Art¹⁴²⁰ zu verschaffen. Diese Finanzmittel müssen jedenfalls von den Europäischen Gemeinschaften bereitgestellt, gewährt oder ausgezahlt werden. Die Zielrichtung der Norm ist es demnach, die richtige und fehlerlose Nutzung der öffentlichen Gelder im Moment ihrer Gewährung zu schützen¹⁴²¹.

Umstritten ist in der Literatur die rechtliche Einordnung des Art. 640 *bis* c.p. gegenüber Art. 640 c.p. Einer Ansicht zufolge handelt es sich bei Art. 640 *bis* c.p. um einen eigenständigen Straftatbestand, da das geschützte Interesse der Normen unterschiedlich sei¹⁴²². Nach einer anderen Ansicht handelt es sich bei Art. 640 *bis* c.p. gegenüber Art. 640 c.p. um erschwerende Umstände¹⁴²³. Dies ergebe sich daraus, dass Art. 640 *bis* c.p. auf den Tatbestand des Art. 640 c.p. verweist.

Die letztgenannte Ansicht ist überzeugend. Denn Art. 640 *bis* c.p. enthält keinen eigenen Tatbestand, sondern verweist auf die einzelnen Merkmale des Art. 640 c.p. Außerdem ist das geschützte Rechtsgut sowohl in den Fällen des Art. 640 c.p. als auch in den Fällen des Art. 640 *bis* c.p. das Vermögen. Lediglich der Schaden entsteht im Falle des Art. 640 *bis* c.p. zu Lasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, während Art. 640 c.p. die staatlichen Interessen schützt. In subjektiver Hinsicht ist zumindest Eventualvorsatz bezüglich aller Tatbestandsmerkmale erforderlich¹⁴²⁴.

1420 Diese Aufzählung ist nicht abschließend, vielmehr sollen alle Formen der Auszahlungen unter den Tatbestand der Norm fallen, vgl. *Antolisei*, Manuale di diritto penale S. 315; *Fimiani*, La tutela penale delle finanze comunitarie, S. 160; Cass. Pen. 15.12.92, Sez. IV, Nr. 3362, RPE, 1993, 541.

1421 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 288.

1422 *Palermo Fabris*, La recente legislazione italiana in tema di frodi nelle sovvenzioni comunitarie, in: Riv. Trim. dir. pen. economia, 1993, S. 810 ff.

1423 *Coppi*, Appunti in tema di „Malversazione e danno dello Stato“ e di „Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche“, in: Studi G. Vasalli, Evoluzione e riforma del diritto e della procedura penale 1945–1990, I, Diritto penale, Milano 1991, S. 569 ff.; *Mezzetti*, La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea, Padova 1994, S. 28 ff.; *Pelissero*, Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, in: Riv. it. dir. proc. pen., 1991, S. 923 ff.; *Zannotti*, La truffa, Milano 1993, S. 140 ff.

1424 Cass. Pen. 7.11.91, Sez. VI, GP, 1992, II, 552.

2. Der so genannte „gemeinschaftliche Betrug“, Art. 2 des Gesetzes 23.12.1986, Nr. 898

Dieser Tatbestand ist für Betrügereien im Bereich des EAGFL geschaffen worden. Außerdem hat Art. 9 des d.m. vom 8.2.1990, Nr. 34 die Sanktionen, die von Art. 2 und 3 des Gesetzes vom 23.12.1986, Nr. 898 vorgesehen sind, auf die Fälle ausgeweitet, in denen der Empfänger der Zahlungen der Verpflichtung, die er übernommen hat, nicht nachkommt.

Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 23.12.1986, Nr. 898 sieht eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu drei Jahren für jeden vor, der durch die Vorlage von falschen Daten oder Informationen unrechtmäßig für sich oder andere Förderungen, Prämien, Zulagen, Rückzahlungen oder andere Auszahlungen, die vollständig oder teilweise zu Lasten des EAGFL gehen, beantragt.

Die Verwaltungssanktion ist dagegen anwendbar bei Summen, die unter 20 Millionen Lire liegen¹⁴²⁵. Das Ratifikations- und Durchführungsgesetz zum Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU verringert die Grenze der strafrechtlichen Relevanz des „gemeinschaftlichen Betrugs“ auf 4000 Euro.

Durch Art. 73 des Gesetzes vom 19.2.1992, Nr. 142 hat Art. 2 Gesetz Nr. 898/86 einen subsidiären Charakter gegenüber dem schweren Betrug nach Art. 640 *bis* c.p. erhalten. Diese Subsidiarität wurde von der Rechtsprechung der vereinten Kammern der Corte di cassazione bestätigt¹⁴²⁶.

Der entscheidende Unterschied ist, dass bei Art. 2 des Gesetzes vom 23.12.1986, Nr. 898 die Vorlage von falschen Daten und Informationen sanktioniert wird, während Art. 640 *bis* c.p. darüber hinaus weitergehende Täuschungshandlungen erfordert.

Auch bei dem „gemeinschaftlichen Betrug“ nach Art. 640 *bis* c.p. ist mindestens Eventualvorsatz zur Tatbestandsverwirklichung erforderlich¹⁴²⁷.

3. Die Unterschlagung/Veruntreuung zu Lasten des Staates, Art. 316 bis c.p.

Art. 316 *bis* c.p., eingeführt von Art. 3 des Gesetzes vom 26.3.1990, Nr. 86 und abgeändert von Art. 1 des Gesetzes vom 7.2.1992, Nr. 181, stellt die

1425 Vgl. auch Art. 10 des Gesetzes Nr. 329 vom 30. November 1981, Verwaltungssanktionen betragen mindestens 4000 Lire und höchstens 20 Millionen Lire.

1426 Cass. Pen. 15.3.96, SS. UU., Nr. 2780, RP, 1996; conf. Cass. Pen. 7280/97; Cass. Pen. 4569/88.

1427 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 303.

Veruntreuung zu Lasten des Staates unter Strafe. Dieser Straftatbestand sieht die Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu 4 Jahren für denjenigen vor, der nicht zur öffentlichen Verwaltung gehört, aber vom Staat oder von anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder von den Europäischen Gemeinschaften Beihilfen, Subventionen oder Finanzierungen erhalten hat, die gewährt wurden, um Initiativen zur Verwirklichung von Werken oder zur Durchführung von Aktivitäten von öffentlichem Interesse zu unterstützen, und der diese nicht zu den vorgesehenen Zwecken verwendet.

a. Abgrenzung zum schweren Betrug nach Art. 640 bis c.p.

Die Veruntreuung zu Lasten des Staates setzt eine Finanzierung voraus, die regelmäßig beantragt und erhalten worden ist, während der Fehler darin liegt, dass die damit verbundene Zweckbestimmung nicht erfüllt wird. Die strafbare Handlung findet also nach der Auszahlung statt¹⁴²⁸. Der Betrug ist dagegen von Täuschungshandlungen zur Erlangung von Auszahlungen geprägt, das Verhalten liegt in dem Hervorrufen eines Irrtums zur Auszahlung von Leistungen, es liegt also zeitlich vor der Auszahlung¹⁴²⁹.

b. Tatbestand des Delikts

Der Begriff des „öffentlichen Interesses“ ist auf den öffentlich-rechtlichen Charakter des Auszahlungsorgans bezogen¹⁴³⁰. Durch die Norm soll der gute Verlauf der Verwaltung – das „buon andamento“ und die Funktionalität der öffentlichen Verwaltung geschützt werden¹⁴³¹. Für die Subvention oder Auszahlung muss direkt ein kollektives Interesse bestehen¹⁴³². Darüber hinaus dient die Norm auch dem Schutz des Vermögens¹⁴³³.

1428 Corte Suprema, Sez.VI, sent. N. 3362 vom 15. Dezember 1992.

1429 *Fimiani*, La tutela penale delle finanze comunitarie, S. 162, 167; *Pagliaro*, Principi di diritto penale, PS. Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, Milano 1994, S. 94.

1430 *Pelissero*, Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione a danno dello stato, in: Riv. dir. proc. pen. 1992, S. 188.

1431 *Corradino*, Aspetti problematici dell'art. 316 bis c.p., in: Riv. trim. dir. pen. economia, 1993, S. 664; *Segreto/De Luca*, I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, Milano 1991, S. 163; *Seminara*, Commento all'art. 316 bis, in: Crespi/Stella/Zuccalà, Commentario breve al Codice Penale, S. 705.

1432 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 314; *Seminara*, Commento all'art. 316 bis, in: Crespi/Stella/Zuccalà, Commentario breve al Codice Penale, S. 706.

1433 *Mezzetti*, La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea, S. 55; anders *Celentano*, La malversazione a danno dello Stato, in: Riv. pen. dell'economia,

Unter dem Begriff der Abweichung von den vorgesehenen Bestimmungen wird der Umstand verstanden, dass die Finanzierungen vollständig oder teilweise zu anderen Zwecken genutzt werden als zu den vorgesehenen¹⁴³⁴. Das Vorliegen eines Schadens ist nicht erforderlich, das alleinige Verhalten begründet die Tatbestandsverwirklichung¹⁴³⁵. Der Tatbestand kann auch durch ein Unterlassen verwirklicht werden, wenn durch die Untätigkeit des Täters die Zwecke der Auszahlungen nicht erfüllt werden¹⁴³⁶.

In subjektiver Hinsicht ist Vorsatz gemäß Art. 43 Abs. 1 c.p. erforderlich. Demnach ist das Wissen und Wollen der Zuführung der erhaltenen Leistungen zu einer anderen Bestimmung als zu den öffentlich-rechtlich vorgesehenen Zwecken notwendig¹⁴³⁷.

IV. Ergebnis

Nach der Einführung des Art. 640 *bis* in das c.p. und der nachfolgenden Veränderung des Art. 2 des Gesetzes vom 23.12.1986, Nr. 898, das subsidiär gilt, und nach der Veränderung des Art. 316 *bis* c.p. durch das Gesetz vom 7.2.1992, Nr. 181 besteht im italienischen Rechtssystem im strafrechtlichen Bereich eine völlige Gleichbehandlung zwischen den gemeinschaftlichen und nationalen Finanzen.

Im Hinblick auf Betrugereien zu Lasten des EAGFL kommen zu der strafrechtlichen Sanktion Geldbußen mit Verwaltungscharakter nach Art. 3 des Gesetzes vom 23.12.1986, Nr. 898 hinzu. Demnach ist festzuhalten, dass der Schutz der gemeinschaftlichen Subventionen im Agrarbereich höher ist als bei den vergleichbaren nationalen Beihilfen.

n. 2/1996, S. 217, der eine solche vermögensrechtliche Ausrichtung des Straftatbestandes ablehnt und den Schwerpunkt auf den Schutz des Verwaltungshandelns legt.

1434 *Antolisei*, Manuale di diritto penale: parte speciale, S. 306; *Celentano*, La malversazione a danno dello Stato, in: Riv. pen. dell'economia, n. 2/1996, S. 220; *Fimiani*, La tutela penale delle finanze comunitarie, S. 172.

1435 Cass. Pen. 17.9.98, Sez. VI, Nr. 9881, GD, 1998, Nr. 45, 94.

1436 *Celentano*, La Malversazione a danno dello Stato, in: Riv. pen. dell'economia, n. 2/1996, S. 220; *Corradino*, Aspetti problematici dell'art. 316 *bis* c.p., in: Riv. trim. dir. pen. economia, 1993, S. 668; *Pagliaro*, Principi di diritto penale, PS. Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, Milano 1994, S. 96; *Pelissero*, Osservazioni, sul nuovo delitto di malversazione a danno dello stato, in: Riv. dir. proc. pen. 1992, S. 192 ff.; *Petrone*, La nuova disciplina dei delitti degli agenti pubblici contro la P.A.: dalle prospettive di riforma alla legge n. 86/1990, in: Riv. dir. proc. pen., 1993, S. 949.

1437 *Donà/Viscardini*, La tutela penale e amministrativa degli operatori economici e gli interessi finanziari dell'unione europea, S. 316.

Die italienischen Normen entsprach mithin schon vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens den Erfordernissen der Assimilierung und der Effektivität, der Verhältnismäßigkeit und der Abschreckung, die für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vorgesehen sind¹⁴³⁸.

1438 *Manacorda*, in: Cass. Pen. 1995, S. 230, 246.

7. Teil: Schlussbetrachtung

Abschließend ist festzuhalten, dass dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in Italien besondere Bedeutung beigegeben wird und dass sich dies an der gesetzlichen Umsetzung zeigt. Denn durch die Festlegung der horizontalen Kontrollbefugnisse der Guardia di Finanza in Art. 30 Gesetz Nr. 526/99 ist ein umfassender Schutz der finanziellen Interessen geschaffen worden, der zuvor nicht bestand. Fehlende Kontrollbefugnisse im Bereich der Strukturfonds – abgesehen vom EAGFL, Abteilung Ausrichtung – führten dazu, dass auf Lösungen zurückgegriffen wurde, die nicht dem Sinne des Gesetzes entsprachen, etwa indem allgemeine Steueruntersuchungen durchgeführt wurden oder ein Anfangsverdacht im strafrechtlichen Sinne fingiert wurde, so dass mit staatsanwaltlicher Ermächtigung vorgegangen werden konnte. Eine solche Lösung konnte jedoch allenfalls als Notlösung angesehen werden, zumal sie aus der Verlegenheit resultierte, dass keine angemessene Rechtsgrundlage für eine Kontrolle vorhanden war. Zweifelhaft war dabei, ob ein solches Vorgehen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprach, zumal eine solche Kontrolle für den Wirtschaftsbeteiligten häufig einschneidendere Folgen mit sich führte als eine allein sektorbezogene Kontrolle, wie sie im Bereich des Zoll- oder Agrarrechts möglich war und ist.

Mit Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 sind zwei entscheidende Veränderungen vorgenommen worden. Erstens ist die Vorrangstellung der Guardia di Finanza im Bereich der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung bekräftigt worden, zweitens wurden bereichsübergreifend der Guardia di Finanza umfangreiche Kontrollbefugnisse zuerkannt, wie sie im Bereich der Mehrwertsteuer und der Einkommenssteuer bestehen. Für die Kontrollen des OLAF hat dies die entscheidende Folge, dass OLAF sich wegen der Kontrollen nach der Verordnung Nr. 2185/96¹⁴³⁹ nur noch an eine Behörde wenden muss oder kann, an die Guardia di Finanza. Überdies bestehen sektorübergreifend Kontrollbefugnisse, die vor allem wegen der langjährigen Erfahrung der Guardia di Finanza bei der Ermittlung von Gesetzesverstößen im Mehrwertsteuerbereich und bei der Einkommenssteuer auch mit Verwaltungspraxis und Rechtsprechungsgrundsätzen ausgefüllt sind. Dass die zuvor geltenden sektoriellen Normen bestehen bleiben, ist insofern nachvollziehbar, als die damit beauftragten Behörden mehr fachbezogene Erfahrung mit Betrugereien in ihrem Sektor aufweisen und demnach entscheidende Hilfestellung leisten können. Wünschenswert wäre es sicherlich, dass diese rein sektorbezogenen

1439 ABIEG 1996 Nr. L 292, S. 2 ff.

Kontrollen aufgegeben würden und allein die Guardia di Finanza sich mit den gemeinschaftlichen Kontrollen befassen würde, da auf diesem Wege keine Koordinationsprobleme auftreten könnten. Eine solche Lösung ist aber bei der bestehenden Situation noch nicht in Sicht, so dass die Einführung des Art. 30 des Gesetzes Nr. 526/99 als erster Schritt gewertet werden kann, im italienischen Verwaltungsrecht horizontale Kontrollbefugnisse zu schaffen. Diese Regelung ist auch als besonders positiv zu bewerten, da auf die Mehrwertsteuerkontrollbefugnisse verwiesen wird. Sollten die Kontrollbefugnisse des OLAF – wie seit längerem diskutiert – auf die Mehrwertsteuer-eigenmittel ausgeweitet werden, stellt dies für das italienische Recht keine Neuerung dar, so dass in diesem Fall von Anfang an effektiv kontrolliert werden kann.

Auch die Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten sind detailliert ausgestaltet. Dies resultiert bereits aus den umfassenden anerkannten Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Für darüber hinausgehende Regelungen enthält das italienische Recht seit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 241/1990 kodifizierte Rechte, die die einzelnen Verfahrensrechte und insbesondere das Akteneinsichtsrecht konkretisieren. Von besonderer Bedeutung ist in Italien auch das „Statuto del contribuente“, der die Verfahrensrechte im Bereich des Steuerrechts normiert. Den sehr weitreichenden Kontrollbefugnissen der nationalen oder OLAF-Kontrolleure stehen damit konkrete und detailliert ausgestaltete Verfahrensrechte der Wirtschaftsbeteiligten gegenüber.

Zudem sind die allgemeinen Verfahrensgrundsätze und Grundrechte im italienischen Recht genau geregelt und durch eine langjährige Praxis gereift. Darüber hinaus ergänzen die italienischen Rechtsvorschriften das Gemeinschaftsrecht in konformer Weise.

Überdies ist festzuhalten, dass die Sanktionen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in Italien umfassend geregelt sind. Eine berechtigte Forderung wäre es, wenn auch im Bereich der Strukturfonds Verwaltungssanktionen eingeführt würden, so dass Art. 13 des Gesetzes Nr. 689/81 anwendbar wäre. Andererseits besteht durch die horizontalen Kontrollbefugnisse der Guardia di Finanza auch hier ein interessengerechter Schutz der Finanzinteressen der EG. Bereits vor der Ratifizierung des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen war in Italien der strafrechtliche Schutz der Gemeinschaftsfinanzen hinreichend normiert.

Demnach sind die Kontrollen des OLAF bei Wirtschaftsbeteiligten in Italien von Rechts- und Ermächtigungsgrundlagen getragen, die der effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts dienen.