

**Europa – Paradies für Betrüger?**

**Das Mehrebenensystem der Europäischen Union und sein Kampf gegen Betrug zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts**

**1. Einleitung<sup>1</sup>**

Es war eine Nachricht, die aufhorchen ließ: Am 24. Juli 2008 verkündete die Europäische Kommission, dass sie die Zahlung von Finanzhilfen in Höhe von rund 500 Millionen Euro an Bulgarien stoppe – wegen anhaltender Korruption und Misswirtschaft bei der Verwendung der EU-Gelder. Bei Verdachtsfällen von Unregelmäßigkeiten bei EU-Finanzhilfen, so die Kommission in ihrem Bericht, fehle es den bulgarischen Behörden an adäquatem Engagement zur raschen Aufklärung; die Kooperationsbereitschaft Bulgariens lasse „sehr zu wünschen übrig“. Die Finanzhilfen stammten zum größten Teil aus dem Programm Phare, das dem Land beim Aufbau einer effizienten Verwaltung helfen sollte, aus einem Fonds für ländliche Entwicklung sowie einem Programm für Infrastrukturprojekte. Zudem entzog die Kommission zwei bulgarischen Behörden wegen Betrugsvorwürfen die Verwaltung von Zuschussprogrammen.

Es war das erste Mal in der Geschichte der europäischen Integration, dass die Kommission zu solch einer drastischen Maßnahme griff. Bislang war es lediglich bei Mahnungen an die Mitgliedstaaten zu stärkerer Kooperation geblieben, zuletzt etwa bei der Vorstellung des Jahresberichts über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch den für Betrugsbekämpfung zuständigen Kommissar Siim Kallas<sup>2</sup>. Die Bestrafung Bulgariens – von Kommentatoren größtenteils als „überfällig für die Glaubwürdigkeit der EU“ gelobt<sup>3</sup> – hingegen markiert eine neue Stufe im Umgang der Kommission mit den Mitgliedstaaten in Bezug auf ihren oft nachlässigen Umgang mit Gemeinschaftsgeldern. Zugleich wirft die Sanktion ein Schlaglicht auf ein Problem, das die Europäische Gemeinschaft seit ihrem Bestehen begleitet – und das mit dem Anwachsen des Haushaltsbudgets nicht gerade kleiner geworden ist.

Aufgrund des hohen Subventionsanteils sowie vor allem wegen der komplexen Verflechtung mitgliedstaatlicher und supranationaler Kompetenzen bei Kontrolle und Verwaltung des EU-Haushalts gilt selbiger als besonders betrugsanfällig. Gegenmaßnahmen, die die Europäische Kommission und mit ihr das 1999 gegründete Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (nach seinem französischen Akronym OLAF genannt) unternommen haben, erweisen sich oft als unzureichend: Zwar kann das OLAF im nun zehnten Jahr seines Bestehens durchaus handfeste Erfolge vorweisen, doch mangelt es ihm zu einer adäquaten Verfolgung von Betrügereien zu Lasten des EU-Haushalts weiterhin an den nötigen, vor allem strafrechtlichen Kompetenzen. Schließlich zeigt das Beispiel Bulgarien, aber auch die Praxis in vielen anderen, keinesfalls nur osteuropäischen Mitgliedstaaten, dass die mitgliedstaatlichen Behörden oftmals die nötige Konsequenz bei der Verfolgung und Verurteilung von Betrugsfällen zu Lasten des EU-Haushalts vermissen lassen. Im Folgenden sollen Hintergründe, aktuelle Entwicklungen und mögliche künftige Gegenmaßnahmen zu Korruption und Betrug auf der Ebene der Europäischen Union diskutiert werden.

---

<sup>1</sup> Weiterführende Literatur: Neuhann, Florian: Im Schatten der Integration. OLAF und die Bekämpfung von Korruption in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlag 2004.

<sup>2</sup> „Es ist entscheidend, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung gerecht werden“, sagte Kallas bei der Vorstellung des Berichts am 22. Juli 2008, vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission IP/08/1187.

<sup>3</sup> Vgl. etwa Hauschild, Helmut: Überfällige Warnung. In: Handelsblatt, 24. 7. 2008, S. 8.

## 2. Besondere Betrugsanfälligkeit des EU-Haushalts

Selbstverständlich sind Brüsseler Beamte nicht etwa aus genetischen Gründen korrupter als Angestellte und Beamte der nationalen Behörden, und ebenso wenig ist europäisches Geld per se verführerischer für Betrug und Bestechungsversuche als nationalstaatliche Mittel. Stattdessen sind es vor allem drei Faktoren, die zu einer besonderen Betrugsanfälligkeit des EU-Haushalts führen: erstens die Spezifika des Gemeinschaftshaushalts; zweitens die Verflechtung supranationaler und mitgliedstaatlicher Kompetenzen und Pflichten im Rahmen der Ausführung und Kontrolle des EU-Haushalts sowie drittens das geringe Verfolgungs- und Verurteilungsrisiko.

*1. Die Spezifika des Gemeinschaftshaushalts.* Sämtliche Einnahmen- und Ausgabenfelder des seit Jahren expandierenden Gemeinschaftshaushalts bewegen sich „in einem hoch riskanten, grundsätzlich sehr betrugsanfälligen Gebiet“.<sup>4</sup> So besteht die Ausgabenseite des Haushalts zu rund 95 Prozent aus Subventionen. Mit den Agrarsubventionen sowie den Strukturfonds bestehen die beiden mit Abstand größten Haushaltsposten der EU fast ausschließlich in der Subventionsvergabe. Selbiges trifft auch auf die Transferleistungen zu, die an die Beitrittsstaaten in Vorbereitung auf ihren Beitritt gezahlt wurden und werden, sowie auf die externe Direkthilfe durch die Gemeinschaft: Die EU ist eine der größten Geberorganisationen von Entwicklungshilfe weltweit (und Umsetzungsprobleme wie Betrug und Korruption sind bei dieser Art an Ausgaben aufgrund der häufig mangelhaften Verwaltungsstrukturen in den Empfängerstaaten kaum zu vermeiden). Aus der Kriminologie ist bekannt, dass Subventionen als kriminogene Faktoren ersten Ranges wirken<sup>5</sup>: Subventionsregelungen (wie auch Abgabentatbestände auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts) verleiten stets dazu, das Vorliegen der Subventionsvoraussetzung vorzutäuschen bzw. das Verwirklichen des Abgabentatbestandes zu verheimlichen. Oder, wie es der ehemalige Präsident des Europäischen Rechnungshofs Bernhard Friedmann, formuliert hat: „Subventionen machen den menschlichen Geist erfinderisch.“<sup>6</sup>

In der Europäischen Union wird die kriminogene Eigenschaft von Subventionen noch einmal verstärkt: Zum einen dadurch, dass, wie Sieber schreibt, „Subventionen nicht durch sinnvolle Marktbedürfnisse gerechtfertigt sind, sondern durch einen einschlägigen Lobbyismus fehlgeleitet werden“<sup>7</sup>. Zum anderen durch die Komplexität der Regeln bei der Subventionsvergabe: Die Vergabe von EU-Subventionen und deren Höhe etwa im Agrarsektor ist oft an komplexe und schwer zu kontrollierende Parameter geknüpft – etwa an die genaue Gattung eines Produkts, die oft nur durch aufwändige Analysen zu bestimmen ist, oder die (bei der Angabe der Daten leicht zu manipulierende) Dauer der Lagerung, die Grundlage einiger Subventionen ist. Die Differenzierungen, die in den EG-Verordnungen für Subventionsvergabe und Erstattungshöhe getroffen werden, sind oftmals nur noch für Spezialisten nachvollziehbar.

Auf der Einnahmenseite wiederum ermöglicht das komplexe Steuersystem in den EU-Mitgliedstaaten ein so genanntes Mehrwertsteuerkarussell, bei dem sich die Betrüger durch fingierte Exporte Mehrwertsteuer vom Staat zurückholen. Die Ware verlässt das Land

---

<sup>4</sup> Brüner, Franz-Hermann: Korruption in der EU – OLAF und die Subventionen. In: Netzwerk Recherche / Transparency International / Bund der Steuerzahler (Hrsg.): Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft. Fakten – Trends – Gegenstrategien. Wiesbaden 2002. S. 53-56, hier S. 54.

<sup>5</sup> Vgl. bspw. Tiedemann, Klaus (Hrsg.): Die Verbrechen in der Wirtschaft. Neue Aufgaben für Strafjustiz und Strafrechtsreform. Karlsruhe: C. F. Müller 1970.

<sup>6</sup> Friedmann, Bernhard: Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung der Europäischen Union aus Sicht des Europäischen Rechnungshofes. In: Altmaier, Peter / Bernhard Friedmann / Jürgen Schüler / Diemut R. Theato: Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union. Interne Studien Nr. 127/1996, Konrad-Adenauer-Stiftung Sankt Augustin, S. 49-56, hier S. 49.

<sup>7</sup> Sieber, Ulrich: Bekämpfung des EG-Betrugs und Perspektiven der europäischen Amts- und Rechtshilfe. Ergebnisse und rechtspolitische Vorschläge anlässlich einer Tagung zur Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten gegen die Europäische Gemeinschaft. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 5/2000, S. 186-192, hier S. 187.

allerdings nie, oder sie wird schwarz „zurückimportiert“. Auch die Zolleinnahmen, die in der Zollunion der EU zu hundert Prozent an die Gemeinschaft fließen, bieten Anreize zu Betrug: So verleiten die Präferenz Zollabkommen, die die EU mit Drittstaaten abgeschlossen hat, dazu, falsche Angaben über das Herkunftsland der importierten Waren zu machen und dadurch vom Präferenzzoll zu profitieren.

2. *Die Verflechtung supranationaler und mitgliedstaatlicher Kompetenzen und Pflichten.* Sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts sind die Kompetenzen und Pflichten von Kommission und Mitgliedstaaten eng miteinander verflochten. So ist die Kommission formell allein für die Ausführung des Haushalts verantwortlich. Aufgrund ihres fehlenden Implementierungsunterbaus werden die Mittel jedoch zu 80 Prozent von den Mitgliedstaaten selbst verwaltet und ausgegeben. Auch für die Kontrolle hat sich die Kommission vor dem Europäischen Parlament zu verantworten – durchgeführt werden muss sie jedoch größtenteils von den Behörden der Mitgliedstaaten. Zwar verpflichtet Artikel 280 EGV die Mitgliedstaaten zu einer effektiven Bekämpfung des Betrugs zu Lasten des EU-Haushalts, in der Praxis lässt sich jedoch oft die Tendenz feststellen, dass sie „beim Umgang mit ‚fremden‘ Geldern nicht dieselbe Sorgfalt und Kontrollintensität [anwenden] wie bei ‚eigenen‘ Einnahmen und Ausgaben.“<sup>8</sup> So ist das Verhältnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten bei der Ausführung und Kontrolle des EU-Haushalts von einem Kompetenz-Interessen-Konflikt gekennzeichnet: Die Kommission hat notwendigerweise ein großes Interesse an Betrugsbekämpfung, da sie sich für diesbezügliche Verfehlungen verantworten muss – ihr fehlt jedoch die Kompetenz zu einer solchen Betrugsbekämpfung. Die Mitgliedstaaten wiederum besitzen die Kompetenz zu einer effektiven Finanzkontrolle, ihnen mangelt es aber an dem entsprechenden Interesse daran. Dies zeigt sich nicht nur bei der operativen Betrugsbekämpfung, sondern auch auf höchster politischer Ebene: So bemängelte die Kommission jüngst eine geradezu skandalöse Verzögerung in der Umsetzung strafrechtlicher Vorschriften zur EU-Betrugsbekämpfung. Die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist demnach auch über 13 Jahre nach seiner Unterzeichnung weder in den EU-15 noch in den seitdem beigetretenen Mitgliedstaaten vollends abgeschlossen; die Ratifizierung des zweiten, 1997 unterzeichneten Protokolls steht gar noch aus.<sup>9</sup>

3. *Das durch unzulängliche Kontrolle bedingte geringe Verfolgungs- und Verurteilungsrisiko.* Betrug zu Lasten des EU-Haushalts ist schließlich auch deshalb so attraktiv, weil das Verfolgungs- und Verurteilungsrisiko aufgrund der Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraums gering erscheinen.<sup>10</sup> Die Geschichte der europäischen Integration verlief hinsichtlich der Betrugsbekämpfung asymmetrisch: So übertrugen die Mitgliedstaaten kontinuierlich der supranationalen Ebene mehr Kompetenzen und Haushaltsmittel, auf der anderen Seite verweigerten sie ihr jedoch eine Übertragung strafrechtlicher Kompetenzen zur Kontrolle der Verwendung dieser Haushaltsmittel. Während die organisierte Kriminalität ohne Probleme transnational agieren kann, da für sie im Schengen-Raum keine Grenzen existieren, macht die Verfolgung von Betrugs- und Korruptionsfällen zu Lasten des EU-Haushalts zu oft an den nationalstaatlichen Grenzen Halt, wie die Kommission feststellt: „[N]ach wie vor können Polizei- und Justizbehörden im Prinzip nur im Gebiet ihres jeweiligen Mitgliedstaates handeln. Die Abschottung dieser Behörden hat zu konkurrierenden Ermittlungen und Strafverfolgungen bzw. dazu geführt, dass Ermittlungen und

---

<sup>8</sup> Satzger, Helmut: Art. 280 EGV. In: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, S. 2343-2354, hier S. 2345

<sup>9</sup> Europäische Kommission: Zweiter Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle. KOM (2008) 77 endg., 14. 2. 2008.

<sup>10</sup> Vgl. Brüner: Korruption in der EU, S. 56.

Strafverfolgungen nur teilweise oder gar nicht durchgeführt werden.“<sup>11</sup>

Eine effektive Kontrolle und Verfolgung von Betrugsfällen: Das wäre eigentlich die Aufgabe des 1999 gegründeten Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (nach seinem französischen Akronym OLAF benannt). Im zehnten Jahr seines Bestehens kann dieses Amt durchaus handfeste Erfolge vorweisen – so wurden im Rahmen der 2007 abgeschlossenen Ermittlungen dem jüngsten Tätigkeitsbericht des OLAF zufolge rund 203 Millionen Euro eingezogen (zum Vergleich: Der Verwaltungshaushalt von OLAF belief sich 2007 auf 52 Millionen Euro). Dennoch sind die Kompetenzen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung weiterhin nicht ausreichend, um eine effektive Verfolgung von Betrug zu Lasten des EU-Haushalts zu gewährleisten.

### **3. Betrugsbekämpfung und die Rolle des OLAF**

Die Gründung von OLAF (Office européen de Lutte Anti-Fraude) war das Ergebnis einer der schwersten Krisen, die die Europäische Kommission in ihrer Geschichte je zu bestehen hatte. Ins Leben gerufen wurde das Amt 1999 – nachdem die gesamte Kommission unter Vorsitz von Jacques Santer wegen Korruption und Unregelmäßigkeiten in ihrer Amtsführung zurücktreten musste. Insbesondere die Vorgängerorganisation UCLAF (Unité de Coordination de Lutte Anti-Fraude, die kommissionsinterne Koordinierungseinheit zur Betrugsbekämpfung) war im Rahmen dieses Skandals in die Kritik geraten; in einem Bericht hatte der Europäische Rechnungshof die beinahe völlige Ineffizienz der UCLAF festgestellt.<sup>12</sup> An die Stelle der UCLAF sollte nun ein völlig neues Amt treten, das den Kampf gegen den Betrug vor allem unabhängig von der Kommission aufnehmen sollte: das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung.

Aufgabe des OLAF ist die „intensivere Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft“<sup>13</sup>. Dazu kann das Amt administrative Untersuchungen – und dementsprechend nicht strafrechtliche Ermittlungen! – durchführen, und zwar sowohl bei externen Fällen, also Betrügereien in Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, als auch bei internen Fällen von Korruption und Betrug in den EU-Institutionen. Der Generaldirektor entscheidet selbstständig über die Eröffnung von Untersuchungen (Art. 5 OLAF-Verordnung). Gibt es einen begründeten Anfangsverdacht<sup>14</sup> auf Betrug zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts, kann das Amt in allen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft Verwaltungsuntersuchungen durchführen. Diese internen Untersuchungen beschränken sich jedoch nicht auf Betrug: Darüber hinaus hat das OLAF den Auftrag, sonstige „schwerwiegende Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit aufzudecken, die eine Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften ... darstellen können“<sup>15</sup>, aufzudecken. Im Rahmen dieser Untersuchungen erhält das Amt ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen;

---

<sup>11</sup> Europäische Kommission: Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. KOM (2001) 715 endg., 11. 12. 2001.

<sup>12</sup> Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht Nr. 8/98 über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF. In: ABl. C 230, 22. 7. 1998, S. 1-44

<sup>13</sup> Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung. (Im Folgenden: OLAF-Verordnung).

<sup>14</sup> Die Notwendigkeit eines „begründeten“ Anfangsverdachts hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil bezüglich der Untersuchungskompetenzen des OLAF bei der Europäischen Zentralbank (EZB) betont. Siehe: Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 2003. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Europäische Zentralbank, Rs. 11/00. In: EuGH, Slg. 2003, S. I-7147, hier Rz. 141.

<sup>15</sup> Art. 1, Abs. 3, zweiter Spiegelstrich OLAF-Verordnung.

es darf die Rechnungsführung der Institutionen kontrollieren und kann Kopien aller Dokumente und des Inhalts aller Datenträger anfertigen.<sup>16</sup> Außerdem kann das Amt von allen betroffenen Personen Auskünfte einholen.

Neu an OLAF ist vor allem die organisatorische Struktur, die der Rat und das Parlament dem Amt mitgegeben hatten. OLAF war und ist demnach ein Zwitter – ein Gebilde, das es so zuvor auf europäischer Ebene noch nicht gegeben hatte. Verwaltungsrechtlich nämlich ist OLAF eine Dienststelle der Kommission und untersteht dem für Betrugsbekämpfung zuständigen Kommissar; gleichzeitig aber verfügt das Amt über Untersuchungsautonomie. Dieser „gemischte“ oder „hybride“ Status des Amtes manifestiert sich in verschiedenen Regelungen, die das OLAF von gewöhnlichen Generaldirektionen der Kommission unterscheiden:

- die Unabhängigkeit in Eröffnung, Ausführung und Schließung von Untersuchungen;
- die Existenz eines eigenen OLAF-Überwachungsausschusses, dem fünf externe, unabhängige Persönlichkeiten angehören; seine Aufgabe ist es, die operative Unabhängigkeit von OLAF zu garantieren;
- ein gesondertes Ernennungsverfahren für den Generaldirektor von OLAF: dieser wird nach Konsultation des OLAF-Überwachungsausschusses und in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat von der Kommission für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt; eine einmalige Wiederernennung ist zulässig;
- besondere Kompetenzen des Generaldirektors, der die Untersuchungen leitet und falls er der Ansicht ist, dass eine von der Kommission getroffene Maßnahme seine Unabhängigkeit beeinträchtigt, eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben kann;
- relative budgetäre und organisatorische Autonomie des Amtes;
- sowie die Existenz eines eigenen Pressesprechers (die Pressearbeit der anderen Generaldirektionen wird zentral von der GD Presse und Kommunikation durchgeführt).

Die Ergebnisse seiner Untersuchungen fasst OLAF in einem Dossier zusammen, das es den nationalen Strafverfolgungsbehörden und/oder den Disziplinarbehörden der Gemeinschaft übermittelt. Die Untersuchungsergebnisse des OLAF stehen damit lediglich am Anfang einer möglichen nationalen strafrechtlichen Ermittlung, auf deren Verlauf OLAF keinen Einfluss hat – nicht an ihrem Ende.

Letztlich fungiert das Amt somit lediglich als qualifizierte Anzeigebehörde, die auf das Goodwill der nationalen Ermittlungsbehörden angewiesen ist. Dies ist mit Sicherheit das offensichtlichste, aber auch deutlichste Defizit in der Arbeit des OLAF: Ihm fehlen die nötigen strafrechtlichen Kompetenzen. Statt als echte „Watchdog Agency“ zu arbeiten, ist das OLAF demnach häufig „more watch than dog“.

Ebenfalls äußerst umstritten ist der oben angesprochene „gemischte Status“ des OLAF. Auf der einen Seite ist die organisatorische Anbindung des Amtes an die Kommission durchaus ein Vorteil, und die operative Unabhängigkeit scheint – auch nach Aussage des Amtes selbst – derzeit tatsächlich gewährleistet zu sein. Auf der anderen Seite ist hingegen der wahrgenommene Grad an Unabhängigkeit entscheidend: Wird das OLAF von seinen Stakeholder (vor allem Parlament und Rat), seitens der Mitarbeiter der EU-Organe, -Einrichtungen und -Agenturen sowie der Öffentlichkeit in seinen Ermittlungen nicht als unabhängig von der Kommission wahrgenommen, verliert es in der Folge – dem Thomas-Theorem<sup>17</sup> entsprechend – an Abschreckungspotenzial. Aufgrund dieser Glaubwürdigkeitsproblematik kann die Zwitterrolle des OLAF nur ein Übergangszustand in

---

<sup>16</sup> Art. 4, Abs. 2, erster Spiegelstrich OLAF-Verordnung.

<sup>17</sup> „Wenn Menschen eine Situation als so oder anders beschaffen definieren (Perzeptionswirklichkeit) und von dieser Situationsdefinition ausgehend handeln, dann sind die Folgen solchen Handelns real, ganz gleich wie unreal die Situationsdefinition war.“

einer Entwicklung sein, an deren Ende die vollständige Herauslösung des Amtes aus der Kommission stehen muss.

Die Überlegungen zur Zukunft des Amtes bewegen sich derzeit allerdings in deutlich kleinerem Maßstab. Gemäß Artikel 15 der OLAF-Verordnung, der angesichts der rechtlichen und politischen Neuheiten der OLAF-Konstruktion eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen des Amtes sowie gegebenenfalls „Vorschläge zur Anpassung oder Ausweitung“ drei Jahre nach der Errichtung des Amtes vorsah, legte die Kommission im April 2003 einen Evaluierungsbericht zu den Tätigkeiten des OLAF vor.<sup>18</sup> In diesem von einer hochrangigen Arbeitsgruppe unter Vorsitz des juristischen Dienstes erstellten Bericht konstatierte die Kommission, dass kein Bedarf an grundlegenden Änderungen des rechtlichen Rahmens des OLAF bestehe. Eine mögliche Externalisierung des Amtes wurde als „verfrüht“<sup>19</sup> abgelehnt und lediglich im Rahmen der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (s. u.) in Aussicht gestellt. Stattdessen enthielt der Artikel-15-Bericht 17 Einzelempfehlungen, die die Effizienz der Arbeit des OLAF verbessern und aufgedeckte Schwachstellen beheben sollten. Derzeit ist das Gesetzgebungsverfahren, an dessen Ende eine Änderung einiger Details der OLAF-Verordnung stehen soll, zwischen Parlament und Rat im Gang.

#### **4. Zukunft der europäischen Betrugsbekämpfung**

Betrug und Korruption zu Lasten des EU-Haushalts haben gravierende Folgen für das politische System der Europäischen Union – in wirtschaftlicher wie politischer Hinsicht. Zum einen führen Betrugsfälle zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts unausweichlich zu einer Wettbewerbsverzerrung. Wirtschaftsteilnehmer, die in betrügerische Aktivitäten involviert sind und dadurch etwa weniger Abgaben zahlen bzw. mehr Subventionen erhalten, erlangen wettbewerbswidrig geldwerte Vorteile. Damit erzeugen sie gleichzeitig eine „Sog- und Spiraleffekt“<sup>20</sup> auf Mitkonkurrenten, die, um nicht aus dem Markt gedrängt zu werden, ebenfalls Subventionen zu erschleichen gezwungen sind. Dies ist insofern paradox, als der *Abbau* von Wettbewerbsverzerrungen im Rahmen der Verwirklichung des gemeinsamen europäischen Markts eigentlich eine der zentralen Aufgaben der Gemeinschaft darstellt. Korruption und Betrug verlangsamen jedoch das wirtschaftliche Wachstum, wie Mauro belegt.<sup>21</sup> Zudem erleidet die EU bei Betrug einen nicht unerheblichen finanziellen Verlust. Gerade wenn die organisierte Kriminalität in betrügerische Aktivitäten involviert ist, werden diese illegalen Gewinne darüber hinaus für andere illegale Zwecke verwendet werden. Dies sowie die Fehlleitung der EU-Gelder durch Betrug führen eventuell dazu, dass die etwa mit dem Strukturfonds verknüpften politischen Ziele der Union verfehlt werden.

Eine möglicherweise größere Gefahr durch Korruptions- und Betrugsfälle besteht jedoch in der politischen Außenwirkung: Korruption und Betrug zu Lasten der EU – insbesondere jene Fälle innerhalb der Institutionen – bedrohen die Glaubwürdigkeit der europäischen Integration in ihrem Kern. Legitimität und die Schaffung von Akzeptanz für die europäische Integration sind für die EU jedoch, angesichts der negativen Referenden in einigen Mitgliedstaaten und schlechter Zustimmungswerte zur europäischen Integration, essenzielle Zukunftsaufgaben für die Gemeinschaft. Deshalb ist eine effektive Betrugsbekämpfung nicht nur aus

---

<sup>18</sup> Bericht der Kommission: Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates (EG) Nr. 1073/1999 und des Rates (Euratom) Nr. 1074/1999 (Artikel 15), KOM (2003) 154 endg. *Im Folgenden*: Artikel-15-Bericht.

<sup>19</sup> Europäische Kommission: Artikel-15-Bericht, KOM (2003) 154, S. 49.

<sup>20</sup> Dannecker, Gerhard: Erfahrungen im Bereich der Subventionskriminalität und rechtspolitische Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes der EG-Finanzinteressen. In: ders. (Hrsg.): Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich. [= Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Bd. 3]. Köln: Bundesanzeiger 1993, S. 23-34, hier S. 34.

<sup>21</sup> Mauro, Paulo: Why Worry About Corruption? Economic Issues, No. 6. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1997.

wirtschaftlicher, sondern auch aus politischer Sicht ein zentrales Projekt für die Zukunft der europäischen Integration.

Wie aber kann diese Zukunft aussehen? Bereits seit geraumer Zeit wird über eine strafrechtliche Bekämpfung des Betrugs zu Lasten des EU-Haushalts auf Gemeinschaftsebene diskutiert.<sup>22</sup> Schon 1995 hatte die Kommission auf Initiative des Parlaments eine Sachverständigengruppe unter Leitung der französischen Strafrechtlerin Mireille Delmas-Marty damit beauftragt, einen gemeinschaftlichen Strafrechtstext, einen Corpus Juris, zu erarbeiten; im 1997 von dieser Gruppe vorlegten Corpus Juris tauchte erstmals in ausgearbeiteter Form die Idee einer europäischen Finanzstaatsanwaltschaft mit begrenzten Kompetenzen im Bereich der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung auf. 2001 schließlich griff die Kommission diesen Vorschlag in einem Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften auf. War diese Einrichtung noch auf dem Gipfeltreffen von Nizza im Dezember 2001 von den Staats- und Regierungschefs der Union abgelehnt worden, so entschieden sich der Europäische Reformkonvent und in der Folge auch die Regierungskonferenzen über den Verfassungsvertrag unter italienischer und irischer Ratspräsidentschaft für eine solche Option; auch im Reformvertrag von Lissabon ist die Möglichkeit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft weiter enthalten. So heißt es in Kapitel 4, Artikel 69e des Lissaboner Vertragswerks, dass der Rat „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen ausgehend von Eurojust“ eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen kann. Diese wiederum ist dann, wie in Absatz zwei präzisiert, „zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben.“ Vor den Gerichten der Mitgliedstaaten würde die Europäische Staatsanwaltschaft bei diesen Straftaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahrnehmen. Die Rolle, die das OLAF nach der Errichtung einer solchen Staatsanwaltschaft spielen würde, ist noch unklar. Im Reformvertrag findet das Amt keine Erwähnung. Das Amt könnte beispielsweise in ein Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft umgewandelt werden; denkbar und sinnvoll erscheint zudem eine Fusion mit Europol zu einer neuen Einrichtung unter der Supervision der Staatsanwaltschaft.

Nicht nur aufgrund des irischen „No“ zum Reformvertrag von Lissabon am 12. Juni 2008 ist diese Europäische Staatsanwaltschaft allerdings noch in weiter Ferne. Darüber hinaus verlangt der Vertrag, ist er einmal in Kraft getreten, zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats. Angesichts der deutlichen Vorbehalte bezüglich einer strafrechtlichen Kompetenz der Gemeinschaft in vielen Mitgliedstaaten (etwa Großbritannien, Irland, Polen oder Tschechien) erscheint ein solcher Beschluss allerdings derzeit eher unrealistisch. Befürchtet wird in diesen Mitgliedstaaten vor allem, dass die Europäische Staatsanwaltschaft, ist sie einmal existent, sich in der Folge nicht nur auf Betrugsfälle zu Lasten des EU-Haushalts konzentrieren dürfte, sondern *peu à peu* gemeinsam mithilfe von Europol zu einem echten europäischen Strafrecht führen könnte.<sup>23</sup>

So zeigt sich in der Diskussion über den Europäischen Staatsanwalt wieder einmal das besondere Verhältnis zwischen Betrugsbekämpfung und Integration. Die Betrugsanfälligkeit des Gemeinschaftssystems ist zuallererst eine Nebenfolge des Integrationsprojekts, das – wie oben beschrieben – asymmetrisch vonstatten ging: Positive Integrationsschritte wurden mit vergleichsweise großer Geschwindigkeit vorangetrieben (so etwa die Öffnung der Grenzen,

---

<sup>22</sup> Vgl. dazu u. a.: Sieber, Ulrich (Hrsg.): Strafrechtliche Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Corpus Juris 2000 (Fassung von Florenz); Huber, Barbara (Hrsg.): Das Corpus Juris als Grundlage eines Europäischen Strafrechts. Europäisches Kolloquium, Trier, 4. – 6. März 1999. Freiburg im Breisgau: Edition iuscrim 2000; Brüner, Franz-Hermann / Harald Spitzer: Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? In: Neue Zeitschrift für Strafrecht 8/2002, S. 393-448.

<sup>23</sup> Vgl. etwa Roma, Mónica: A European Public Prosecutor Would Be a Dangerous Distraction, CER Bulletin April/Mai 2004

die Durchsetzung des Binnenmarkts und der vier Grundfreiheiten), negative Nebenfolgen dieser Integration (wie etwa eine größere Betrugsanfälligkeit des Gemeinschaftshaushalts) wurden hingegen lange von der Agenda der europäischen Politik ausgeklammert. Seit der Krise um die Santer-Kommission 1999 ist durchaus einiges geschehen auf dem Feld der Betrugsbekämpfung; das OLAF arbeitet im Rahmen seiner Möglichkeiten nun sehr erfolgreich, und auch die Kommission schlägt mittlerweile im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten einen harscheren Ton an als zuvor – die oben erwähnte Maßnahme, finanzielle Hilfen für Bulgarien erst einmal einzufrieren, spricht ihr Übriges.

Weiterhin aber steht die europäische Politik vor einem grundlegenden Dilemma im Verhältnis zwischen Betrugsbekämpfung und Integration: Aufgedeckte Betrugsskandale können die Integration als solche – und zumal jegliche weitere Übertragung von Kompetenzen an die Gemeinschaft – diskreditieren und werden von Europaskeptikern auch gerne hierzu instrumentalisiert. Auf der anderen Seite aber ist genau dies – nämlich eine weitere supranationale Integration – erforderlich, um Betrug zu Lasten des EU-Haushalts effektiv bekämpfen zu können.

So könnte die Betrugsbekämpfung schlussendlich gar als Motor der europäischen Integration wirken: Dann nämlich, wenn nationalstaatliche Politik und Öffentlichkeit jenen Zusammenhang erfassen, dass es bei der Verbesserung der Bekämpfung des Betrugs zu Lasten des EU-Haushalts nicht primär um die Schaffung eines europäischen Superstaats mit vergemeinschaftetem Strafrecht geht, sondern schlicht um den Schutz der Interessen des europäischen Steuerzahlers. Für die Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene kann deshalb nur gelten, was der so genannte Rat der Weisen, 1999 im Rahmen der Krise um die Santer-Kommission eingesetzt, schon damals erkannte: „OLAF is not – *cannot be* – the end of the story.“<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Committee of Independent Experts: Second Report on Reform of the Commission. Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud. Volume 1, Brüssel 10. 9. 1999.