

ARBEITEN AUSOEM IURISTISCHEN SEMINAR
DER UNIVERSITÄT FREIBURG SCHWEIZ

Herausgegeben von Peter Gauch

262

ANNEKATHRIN MEIER

finanziellen Interessen der Europäischen Union

Implikationen für die Schweiz

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis.....	XIII
Abkürzungsverzeichnis.....	XXXIX

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

1. Kapitel - Finanzhaushalt	5
--	---

A. Der Finanzhaushalt der EU: allgemeine Aspekte.....	6
---	---

I. Entwicklung des Haushaltsrechts seit der Gründungszeit.....	6
--	---

1. Ein europäischer Gesamthaushaltsplan.....	6
--	---

2. Vom Beitragssystem zum Eigenmittelsystem.....	7
--	---

3. Die Haushaltsreform 1988.....	8
----------------------------------	---

4. Die Haushaltsreform 1994.....	10
----------------------------------	----

5. Neuere Entwicklungen.....	11
------------------------------	----

II. Das Haushaltsvolumen.....	13
-------------------------------	----

III. EU-Haushalt und Finanzkompetenzen im Primärrecht.....	14
--	----

IV. Überblick über das haushaltsrechtliche Sekundärrecht.....	18
---	----

V. Die Haushaltsgrundsätze.....	19
---------------------------------	----

VI. Das Haushaltsverfahren.....	21
---------------------------------	----

1. Die Haushaltserstellung.....	22
---------------------------------	----

2. Der Haushaltsvollzug.....	25
------------------------------	----

3. Die Haushaltskontrolle.....	33
--------------------------------	----

a) Interne Haushaltskontrolle.....	34
------------------------------------	----

b) Externe Haushaltskontrolle.....	36
------------------------------------	----

c) Die politische Kontrolle durch das Europäische Parlament..	39
---	----

B. Die Einnahmen und Ausgaben der EU.....	39
---	----

I. Die Einnahmen.....	40
-----------------------	----

1. Systematisierung nach der Art der Vereinnahmung.....	41
---	----

2. Agrarabgaben und Zuckerabgaben.....	42
--	----

a) Die allgemeinen Agrarabgaben.....	43
--------------------------------------	----

b) Die Abgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker.....	47
---	----

3. Zölle.....	47
---------------	----

4. Mehrwertsteuereinnahmen.....	49
---------------------------------	----

5. Anteil am Bruttoinlandprodukt der Mitgliedstaaten.....	51
---	----

6. Sonstige Einnahmen.....	53
----------------------------	----

II.	Die Ausgaben.....	54
1.	Agrarpolitik.....	57
a)	Der EAGFL und die Agrarmarkt- und Agrarstrukturpolitik.....	57
b)	Die Verwaltung des EAGFL.....	60
2.	Strukturpolitik.....	62
a)	Ziele und Mittel der Strukturpolitik.....	62
b)	Die Verwaltung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds.....	66
c)	Die Kontrolle der Strukturausgaben.....	70
3.	Interne und externe Politikbereiche.....	71
4.	Verwaltungsausgaben.....	73

2. Kapitel - Verwaltungsrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen.....

	Interessen.....	75
A,	Europäisches und nationales, Verwaltungsrecht.....	76
I.	Grundlagen und Begriff des „Europäischen Verwaltungsrechts“.....	76
II.	Zum Vollzug des Europäischen Verwaltungsrechts.....	78
III.	Die drei Beeinflussungsschichten des europäischen Verwaltungsrechts.....	86
1.	Kooperation.....	87
2.	Rechtsangleichung.....	90
3.	Eigenverwaltungsrecht.....	91
B:	Der Schutz der finanziellen Interessen im Stufenbau des europäischen Verwaltungsrechts: primärrechtliche Aspekte	92
C.	Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).....	99
I.	Werdegang.....	99
II.	Institutionelles.....	103
1.	Unabhängige Dienststelle.....	103
2.	Interne Organisation und Überwachungsausschuss.....	107
III.	Aufgaben des OLAF.....	110
1.	Ausgangslage: umfassende Delegation.....	110
2.	Überblick über die Aktivitäten des Amtes.....	114
3.	Verwaltungsuntersuchungen.....	116
a)	Externe Untersuchungen.....	116
(1)	Horizontale Rechtsgrundlagen und Anwendungsbereich.....	116
(2)	Der Ablauf einer externen Untersuchung.....	121
(3)	Untersuchungen vor Ort gestützt auf sektorbezogene Vorschriften.....	129

b)	Interne Untersuchungen.....	137
(1.)	• Rechtsgrundlagen und Anwendungsbereich.....	137
(2)	Der Ablauf einer internen Untersuchung.....	142
c)	Justizielles „Follow-up“ der OLAF-Untersuehungen.....	149
4.	Koordinierung der mitgliedstaatlichen Massnahmen.....	150
a)	Zoll- und Agrarbereich.....	154
b)	Mehrwertsteuer-Eigenmittel und BNE-Eigenmittel.....	159
c)	Strukturpolitische Massnahmen.....	162
d)	Fazit: ungenügender Rechtsrahmen.....	162
5.	Rechtsvereinheitlichung.....	164
IV.	Das OLAF in der Kritik.....	169
1.	Institutionelle und organisatorische Mängel.....	169
2.	Rechtsstellung der Wirtschaftsbeteiligten.....	171
a)	Beschuldigtenrechte.....	173
b)	Rechtsschutz.....	180
D.	Zusammenfassung und Würdigung.....	185

3. Kapitel - Strafrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen. 193

A.	„Europäisches Strafrecht“ i.w.S.: Begriff und Erscheinungsformen	193
B.	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zum Schutz der finanziellen Interessen.....	196
I.	Polizeiliche Zusammenarbeit.....	199
1.	Überblick..... [!]	199
2.	Die Schengener Polizeizusammenarbeit.....	202
II.	Justizielle Zusammenarbeit.....	206
1.	Überblick..... !	206
a)	Handlungsformen und Rechtsgrundlagen.....	206
b)	Rechtshilfe im Wandel.....	212
(1)	Merkmale und Grundsätze der „klassischen“ Rechtshilfe.....•	212
(2)	Relativierung der Grundsätze.....	214
2.	Insbesondere: Zur Rechtshilfe im Rahmen von „Schengen“..	216
III.	Rolle des OLAF im Rahmen der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit zum Schutz der finanziellen Interessen.....	220

C.	Rechtsangleichung zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen.....	223
I.	Die PIF-Instrumente.....	227
1.	Rechtsgrundlage.....	227
2.	Die materielle Rechtsangleichung durch die PIF-Instrumente.....	230
a)	Harmonisierung von Kriminal delikten.....	230
(1)	Tatbestandsebene.....	230
(2)	Rechtsfolgeebene.....	232
b)	Sonstige Harmonisierung im Bereich des Strafrechts.....	234
II.	Der Richtlinienvorschlag zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen.....	236
1..	Art. 280 Abs. 4.EGV als Grundlage für strafrechtliche Regelungen im Bereich der Betrugsbekämpfung?.....	236
2.	Materielle Rechtsangleichung durch den RL-Vorschlag.....	242
a)	Kriminaltatbestände und Rechtsfolgen.....	242
b)	Allgemeine Regelungen ..^.....	243
D.	Supranationales Strafrecht zum Schutz der finanziellen Interessen.....	244
I.	Materielles EU-Strafrecht.....	250
II.	Die Europäische Staatsanwaltschaft.....	252
III.	OLAF und die Europäische Staatsanwaltschaft.....	262
E.	Zusammenfassung und Bewertung.....	265

4. Kapitel - Implikationen für die Schweiz 273

A.	Ausgangslage: Zwischenfazit der Kapitel 1-3.....	274
B.	Allgemeine Aspekte des Betrugsabkommens.....	284
I.	Entstehungsgeschichte.....	284
II.	Abkommensmodalitäten und Auslegung.....	291
1.	Abkommensmodalitäten.....	291
a)	Institutioneller Rahmen: Gemischter Ausschuss.....	291
b)	Weitere Abkommensmodalitäten.....	292
2.	Zur Auslegung des Betrugsabkommens.....	294
III.	Geltungsbereich und Ablehnungsgründe.....	299
1.	Geltungsbereich.....	299
a)	Sachlich.....	299
b)	Zeitlich.....	300
c)	Räumlich.....	301

2.	Gründe für die Ablehnung der Zusammenarbeit.....	301
IV.	Allgemeine Aspekte des Betrugsabkommens: Würdigung..	302
1.	Geltungsbereich.....	302
2.	Ablehnungsgründe..... ;	306
3.	Zum.Inkrafttreten..... ;,;	309
C.	Verwaltungsrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen und die Schweiz.....	310
I.	Ausgangslage: Die internationale Amtshilfe der Schweiz im Zollbereich.....	310
1.	Inhalt des Zusatzprotokolls.....	311
2.	Würdigung des Zusatzprotokolls.....	312
II.	Die Amtshilfe-Bestimmungen des Betrugsabkommens.....	313
1.	Allgemeine Bestimmungen (Art. 7 - 11 BBA).....	313
2.	Amtshilfe auf Ersuchen (Art. 12-19 BBA).....	315
3.	Amtshilfe ohne Ersuchen (Art. 20 BBA).....	321
4.	Besondere Formen der Zusammenarbeit (Art. 21 - 23 BBA)	321
5.	Einziehung (Art. 24 BBA).....	323
III.	Amtshilfe gemäss Titel II BBA: Würdigung.....	323
1.	Anwendungsbereich der Amtshilfe..... r.....	323
2.	Ablehnungsgründe.....	326
3.	Ermittlungsersuchen.....	327
4.	Anwesenheitsrecht und Mitwirkungspflicht.....	331
D.	Strafrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen und die Schweiz.....	334
I.	Ausgangslage: Die internationale Rechtshilfe der Schweiz in Eiskaiangelegenheiten.....	334
1.	Überblick.....	334
2.	Würdigung.....	338
II.	Die Rechtshilfebestimmungen des Betrugsabkommens.....	340
1.	Rechtshilfefähige Delikte, Akteure (Art. 26 BBA).....	341
2.	Übermittlungswege (Art. 27, 28 BBA).....	341
3.	Anwesenheit der Behörden der ersuchenden Vertragspartei (Art. 30 BBA)..... •.....	342
4.	Ersuchen um Durchsuchung und Beschlagnahme (Art. 31 BBA)..... '..... \.....	343.
5.	Ersuchen um Bank- und Finanzauskünfte (Art. 32 BBA).....	344
6.	Spezialität (Art. 36 BBA).....	345
7.	Zusammenarbeit bei Geldwäscherei gemäss BBA.....;.....	346

8.	Weitere rechtshilferelevante Bestimmungen des Betrugsabkommens.....	347
III.	Rechtshilfe gemäss Titel III BBA: Würdigung.....	349
1.	Anwendungsbereich der Rechtshilfe.....	349
2.	Anwesenheitsrecht.....	352
3.	Zwangsnassnahmen.....	353
4.	Bank- und Finanzauskünfte.....	360
5.	Geldwäscherei.....	362
6.	Rechtsmittel.....	362
7.	Auslieferung.....	363

Schlussbemerkungen und Ausblick:

Implikationen des Schutzes der finanziellen Interessen für die schweizerische Rechtsordnung.....	365
---	------------

Sachregister