

Die potentielle Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft von Klaudia Ewa Hammami

I. Einleitung

Die EU-Staaten verhandeln seit Jahren über die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) zum Schutz der finanziellen Interessen der EU. Eine Mehrheit der Europäischen Mitgliedstaaten befürwortet die Errichtung jener Behörde, was nicht verwundert in Anbetracht der Tatsache, dass der EU in den vorangegangenen Jahren im Schnitt ein Schaden von 500 Millionen Euro durch mutmaßlichen Betrug entstanden ist.¹ Einige Länder haben jedoch Bedenken gegen die Schaffung einer solchen supranationalen Institution und sperren sich gegen dieses Vorhaben. Doch ist die Befürchtung des Kontrollverlusts über das eigene Rechtssystem berechtigt? Wie sieht der Weg zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aus? Und könnten dadurch Verbrechen wie Steuerbetrug oder Geldwäsche tatsächlich effektiver bekämpft werden?

II. Errichtung

Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wird mit der Zersplitterung des Strafrechtsraums in der EU begründet. Es sollen Schwerfälligkeiten in der justiziellen Zusammenarbeit überwunden werden und die Schwierigkeiten der Heranziehung von Erkenntnissen aus Verwaltungsverfahren beseitigt werden.² Die Ermächtigungsgrundlage zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist in Art. 86 AEUV enthalten. Art. 86 AEUV enthält jedoch nur eine Kann-Bestimmung, sodass lediglich die Möglichkeit und keine Pflicht zur Errichtung einer solchen supranationalen Institution besteht.

1. Gesetzgebungsverfahren

Gem. Art. 86 Abs. 1 AEUV erfolgt die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Gem. Art. 76 AEUV kommt das Initiativrecht der Kommission oder einem Viertel der Mitgliedstaaten zu. Die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist aufgrund des besonderen Gesetzgebungsverfahrens an hohe Hürden geknüpft, da in den Verordnungen nicht nur die Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft, sondern ebenfalls umfassende Verfahrensvorschriften, wie die gerichtliche Kontrolle und die Zulässigkeit von Beweisen, enthalten sein müssen.³ Das Einstimmigkeitserfordernis, welches auf die Souveränitätsbedenken der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, hat zur Folge, dass gegen den Willen auch nur eines Mitgliedstaates keine für den gesamten Rechtsraum der EU zuständige Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen werden kann.⁴

¹ FAZ vom 15.07.2013, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europaeische-kommission-eu-soll-eigene-staatsanwaltschaft-erhalten-12283665.html>

² Magnus, ZRP 2015, S. 181.

³ Murschetz in Mayer/ Stöger, Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre, 188. Lieferung, 2016, Art. 86 AEUV, Rn. 2.

⁴ Satzger, NSTZ 2013, 206, 208.

2. Verstärkte Zusammenarbeit

Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV enthält jedoch für den Fall, dass keine Einstimmigkeit im Rat erreicht werden kann, die Möglichkeit zur „verstärkten Zusammenarbeit“ von mindestens neun Mitgliedstaaten. Auf Antrag von mindestens neun Mitgliedstaaten wird der Europäische Rat mit dem Entwurf einer Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft befasst. In diesem Fall wird das besondere Gesetzgebungsverfahren im Rat ausgesetzt. Der Europäische Rat führt eine Aussprache durch und versucht innerhalb von vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens ein Einvernehmen herzustellen und verweist den Entwurf an den Rat zur Annahme zurück. Kann im Rat kein Einvernehmen erzielt werden, so hat die Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten die Möglichkeit auf Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Verordnung zur „verstärkten Zusammenarbeit“. Die Gruppe hat ihre Absicht verstärkt, zusammen zu arbeiten, binnen vier Monaten dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mitzuteilen, was bewirkt, dass die Ermächtigung hierzu als erteilt gilt.⁵ Zu Bedenken ist jedoch, dass eine über die „verstärkte Zusammenarbeit“ geschaffene Staatsanwaltschaft nur in den Territorien der verstärkt zusammenarbeitenden Mitgliedstaaten tätig sein könnte. Dies hätte zur Folge, dass die unterschiedlichen Ermittlungsräume bestehen blieben und kein Ausbau eines einheitlichen Rechtsraumes zwischen allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union errichtet wäre.⁶ Ein Europäischer Staatsanwalt wäre wie der nationale Staatsanwalt auf die Koordination durch Eurojust angewiesen und die oft divergierenden strafrechtlichen Verfolgungen der „selben“ Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union blieben bestehen. Des Weiteren ist ein Legitimationsproblem darin zu sehen, dass der Schutz der finanziellen Interessen der gesamten Europäischen Union von nur einigen Mitgliedstaaten durch einen Europäischen Staatsanwalt wahrgenommen wird.⁷

III. Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft

Nach Art. 86 Abs. 1 AEUV ist die Europäische Staatsanwaltschaft für die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig. Somit geht die Zuständigkeit über die in Art. 325 Abs. IV AEUV fallenden Betrügereien hinaus, sodass auch Straftaten wie Bestechung und Bestechlichkeit, Urkundenfälschung und Geldwäsche verfolgt werden könnten. Der Begriff des Nachteils für die finanziellen Interessen der Union umfasst die im Gesamthaushaltsplan der EU ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben, wie auch die Einnahmen und Ausgaben, die in den Haushalt von Einrichtungen, Ämtern sowie Agenturen fallen.⁸ Gem. Art. 86 Abs. 4 AEUV besteht die Möglichkeit, den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zu erweitern, worunter Terrorismus und Menschenhandel fallen. Voraussetzung hierfür wäre eine entsprechende Änderung des Art. 86 Abs. 1 und 2 AEUV. Für eine Ausdehnung der

⁵ Murschetz in Mayer/ Stöger, Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre, 188. Lieferung, 2016, Art. 86 AEUV, Rn. 3.

⁶ Satzger, NSTZ 2013, 206, 208.

⁷ Murschetz in Mayer/ Stöger, Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre, 188. Lieferung, 2016, Art. 86 AEUV, Rn. 3.

⁸ Zeder in Mayer/ Stöger, Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre, 164. Lieferung, 2013, Art. 325 AEUV, Rn. 6 f.

Zuständigkeit ist eine vereinfachte Vertragsänderung durch einen kompetenzerweiternden Beschluss erforderlich, welcher nach Anhörung der Kommission vom Europäischen Rat einstimmig gefasst wird und die Zustimmung des Europäischen Parlaments enthält.⁹

IV. Aufgaben

Für Betrugsbekämpfung in der EU ist bislang OLAF (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung) zuständig. Dieses kann jedoch lediglich Verwaltungsuntersuchungen führen und keine strafrechtlichen Ermittlungen betreiben. Gem. Art. 86 Abs. 3 AEUV handelt es sich bei der Europäischen Staatsanwaltschaft um eine justizielle Strafverfolgungs- und Anklagebehörde.¹⁰ Sie leitet die strafrechtliche Untersuchung, Verfolgung und Anklageerhebung der in der Verordnung festzulegenden Straftaten. Damit hat die Europäische Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren eine Leitungsfunktion, was der deutschen Staatsanwaltschaft entspricht. Durch die Übernahme der Aufgaben der Staatsanwaltschaft ist die Europäische Staatsanwaltschaft in der Hauptverhandlung, wie auch im Rechtsmittelverfahren Vertreterin der Anklage.¹¹ Art. 86 AEUV ermächtigt nicht zur Errichtung Europäischer Strafgerichte, die in einer Verhandlung nach einer Beweisaufnahme über die Schuld- und Straffrage eines Täters sowie über mögliche Rechtsmittel entscheiden. Vielmehr nimmt die Europäische Staatsanwaltschaft gem. Art. 86 Abs. 2, S. 2 AEUV vor den Gerichten der Mitgliedstaaten ihre Aufgaben wahr.¹² Eurojust würde in der Europäischen Staatsanwaltschaft aufgehen, soweit deren Aufgabenfeld eröffnet ist.¹³

V. Verfahrensvorschriften

Gem. Art. 86 Abs. 3 AEUV muss die Verordnung durch welche die Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt wird eine Gemengelage organisations- und verfahrensrechtlicher Aspekte enthalten.¹⁴ Die Regelung ist nach ihrem Wortlaut abschließend und bestimmt die Notwendigkeit einer Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft, eine Festlegung von Einzelheiten für die Erfüllung der Aufgaben der Europäischen Staatsanwaltschaft, Verfahrensvorschriften, sowie Vorschriften für die Zulässigkeit von Beweismitteln und der gerichtlichen Kontrolle. Andere Bereiche darf die Verordnung nicht festlegen, um die Balance zwischen dem mitgliedstaatlichen Souveränitätsinteresse wie auch dem europäischen Integrationsinteresse zu wahren.¹⁵

⁹ Kotzur in Geiger/ Khan/ Kotzur, EUV AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 5. Aufl., 2010, Art. 86 AEUV, Rn. 8.

¹⁰ Magnus, ZRP 2015, S. 181.

¹¹ Murschetz in Mayer/ Stöger, Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre, 188. Lieferung, 2016, Art. 86 AEUV, Rn. 3.

¹² Vogel/Eisele in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar I, 2016, Art. 86 AEUV, Rn. 12.

¹³ Kotzur in Geiger/ Khan/ Kotzur, EUV AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 5. Aufl., 2010, Art. 86 AEUV, Rn. 5.

¹⁴ Kotzur in Geiger/ Khan/ Kotzur, EUV AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 5. Aufl., 2010, Art. 86 AEUV, Rn. 7.

¹⁵ Vogel/Eisele in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar I, 2016, Art. 86 AEUV, Rn. 50.

VI. Entwicklung

Das Konzept einer Europäischen Staatsanwaltschaft lässt sich bereits auf das „Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union“ von 1997 zurückführen, welches Bestimmungen zur Schaffung, Organisation und Funktion einer Europäischen Staatsanwaltschaft enthielt. In dem „Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft“, welches im Jahr 2001 von der Europäischen Kommission vorgestellt wurde, fanden sich diese Erwägungen wieder. Im Jahr 2003 erging eine „Follow-up-Mitteilung“, in welcher das Ergebnis der Reaktionen auf das Grünbuch und das weitere Vorgehen hinsichtlich der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft dargestellt wurde. Mangels einer Rechtsgrundlage in dem damals geltenden EG-Vertrag war die Schaffung eines solchen supranationalen Strafverfolgungsorgans nicht möglich. Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1.12.2009 hat sich diese Situation geändert. Mit Art. 86 AEUV wurde die hierfür notwendige Rechtsgrundlage geschaffen.¹⁶

Einen Verordnungsvorschlag für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft hat die Europäische Kommission am 17 Juli 2013 vorgelegt.¹⁷ Der Vorschlag umfasst die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und die Festlegung ihrer Zuständigkeiten und Verfahren. Dabei soll eine neue eigenständige Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit geschaffen werden, welche der demokratischen Kontrolle des Europäischen Parlaments unterworfen ist. Hinsichtlich der Straftatbestände und Sanktionen wird dabei auf den vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie „über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug“ verwiesen, welcher auf Art. 325 AEUV gestützt ist. Eurojust soll weiterhin bestehen und die Europäische Staatsanwaltschaft vor allem verwaltungstechnisch unterstützen. Nach dem Vorschlag soll die Europäische Staatsanwaltschaft dezentral strukturiert sein und in die nationalen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten eingebunden werden. Es sollen ausschließlich Abgeordnete Europäische Staatsanwälte für die Verfolgung von Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union zuständig sein und in Zusammenarbeit mit nationalen Justizbehörden unter Geltung des nationalen Rechts und unter Beachtung des Unionsrechts, Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen durchführen. Die Überprüfung der Ermittlungsmaßnahmen obliegt den nationalen Gerichten der Mitgliedsländer.¹⁸

Das Europäische Parlament nahm am 12.03.2014 Stellung zu dem Vorschlag und fordert ein koordiniertes Vorgehen der EU im Bereich der Justiz. Der Verordnungsvorschlag für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft dürfe nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr müsse jener im Zusammenhang mit dem Richtlinienvorschlag über „die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug“ und dem Verordnungsvorschlag über „die Agentur für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ gesehen werden. Auch müssten andere einschlägige Instrumente im Bereich der Strafjustiz und der Verfahrensrechte für eine Gesamtbetrachtung herangezogen werden. Des Weiteren muss das Risiko von

¹⁶ Grünewald, HRRS 2013, 508, 508f.

¹⁷ COM (2013) 534 final.

¹⁸ Suhr in Calliess/ Ruffert, EUV-AEUV Kommentar, 5. Auflage 2016, Art. 86, Rn. 27.

Zuständigkeitskonflikten begrenzt werden, nicht nur hinsichtlich der nationalen Strafverfolgungsbehörden, sondern auch hinsichtlich einem parallelem Tätigwerden von OLAF und Eurojust.¹⁹ Der Verordnungsvorschlag stößt vielerlei auf Kritik. So wird vor allem bemängelt, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft ohne ein rudimentäres europäisches Strafverfahrensrecht nicht zielführend sei. So ist in dem Verordnungsvorschlag kein in sich aufgehendes System der Beweiserhebung und Beweisverwertung vorhanden, sondern lediglich eine Kombination aus unionrechtlicher und verschiedener nationaler Regelungen.²⁰ Die BRAK (Bundesanwaltskammer) und der DAV (Deutscher Anwaltsverein) sehen Defizite im Hinblick auf das Recht zum Schweigen oder die Verteidigungskonsultation.²¹ So verwundert es nicht, dass dem Anhang der Stellungnahme des EU-Parlaments sind 36 Vorschläge zur Änderung des Kommissionsvorschlags beigefügt sind.

Nach Angaben der slowakischen Justizministerin Lucia Zitnanska hat sich im Oktober 2016 bei einem informellen Treffen in Luxemburg eine Mehrheit der Mitgliedstaaten für eine Europäische Staatsanwaltschaft ausgesprochen, eine Vielzahl von praktischen Fragen ist jedoch umstritten und bedarf noch der Klärung.²² Vor allem Frankreich und Deutschland drängen auf die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und setzen auf mehr Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.²³

VIII. Fazit

Der Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft erweist sich als ein schwieriges Unterfangen. Die Tatsache, dass die Ausgestaltung des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, vereinfacht das Vorhaben nicht. Wie sich jedoch an dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, welches durch den Vertrag von Lissabon primärrechtliche Anerkennung in Art. 67 Abs. 3, 82 Abs. 1 AEUV besitzt, zeigt wurden bereits große Schritte zur Schaffung eines einheitlichen Raums der Freiheit, der Sicherheit wie auch des Rechts in strafrechtlicher Hinsicht beschrritten. Aufgrund des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und auf Grundlage des Vertrags von Lissabon sind bereits viele Rechtsakte geschaffen worden, welche eine Harmonisierung des Strafrechtssystems der EU bezwecken. Dazu zählen die Rahmenbeschlüsse über den Europäischen Haftbefehl, die Europäische Überwachungsanordnung, die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der EU, die Europäische Beweisordnung, wie auch die Richtlinien über das Recht auf Dolmetscherleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren und über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren.²⁴ Auf der einen Seite ist Art. 86 AEUV zu entnehmen, dass nicht bezweckt ist die nationale Strafjustiz der einzelnen Mitgliedsländer zu ersetzen. Vielmehr ist das Ziel eine gemischt national-supranationale Behörde zu errichten, welche nur in die nationale Strafjustiz der Mitgliedsländer eingreift, um den Schutz des europäischen Finanzinteresses effektiv zu gewährleisten,

¹⁹ Philipp, EuZW 2014, 286, 286.

²⁰ Suhr in Calliess/ Ruffert, EUV-AEUV Kommentar, 5. Auflage 2016, Art. 86, Rn. 28.

²¹ FD-StrafR 2013, 349170.

²² Focus online vom 14.10.2016, abrufbar unter:

http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/konjunktur-eu-staatsanwalt-koennte-kuenftig-mehrwertsteuer-betrueger-verfolgen_id_6072928.html

²³ EurActiv online vom 12.12.2016, abrufbar unter: <http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/deutschland-und-frankreich-draengen-auf-eu-staatsanwaltschaft/>

²⁴ Satzger, NStZ 2013, 206, 207.

sodass die Befürchtung der Mitgliedsländer um einen Kontrollverlust über das eigene Rechtssystem unbegründet erscheint. Auf der anderen Seite wird denjenigen Mitgliedstaaten, die bereits für hinreichenden Schutz der finanziellen Interessen der EU sorgen und die bislang keine Probleme mit der Verfolgung solcher Fälle hatten, die Verfahrenshoheit entzogen.²⁵ Des Weiteren sind gemischte Fälle denkbar, die gleichzeitig Ermittlungen der nationalen und europäischen Staatsanwaltschaft auslösen. Eine verhältnismäßigere Lösung wäre, dass die Europäische Staatsanwaltschaft nur dann einschreitet, wenn die nationalen Strafverfolgungsbehörden hierzu nicht willens oder in der Lage sind.²⁶ In Anbetracht der inkompatiblen nationalen Strafprozessordnungen ist die Schaffung wesentlicher verfahrensrechtlicher Vorschriften auf europäischer Ebene für ein erfolgreiches Vorgehen einer Europäischen Staatsanwaltschaft substanziell. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft nur dann effektiv die finanziellen Interessen der Europäischen Union schützen kann, wenn sich möglichst viele Mitgliedstaaten diesem Projekt anschließen und hierfür ein rechtsstaatliches Bett geschaffen wird. Um die geforderte Einstimmigkeit für die Verordnung zu erzielen, müssen die Bedenken einiger Mitgliedsländer beseitigt werden. Ansonsten verbliebe es lediglich bei der Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit“, welche für einen umfassenden Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union wenig zielführend wäre.

²⁵ Satzger, NStZ 2013, 206, 210.

²⁶ Satzger, NStZ 2013, 206, 213.