

Grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa

Eine EU mit offenen Grenzen bringt unumstritten viele unterschiedlichste Vorteile mit sich. Allerdings eröffnen die frei passierbaren Grenzübergänge auch neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Kriminalität, deren Verfolgung die nationalen Strafverfolgungsbehörden häufig nicht allein bewältigen können. Aus diesem Grunde wird – trotz des Bestehens von europäischen Einrichtungen, die sich die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität zur Aufgabe gemacht haben – bereits seit vielen Jahren eine kontroverse Diskussion um die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft geführt. Diese hat sich während des fortschreitenden Ratifikationsprozess des Vertrages von Lissabon noch weiter intensiviert.¹

Nachfolgend sollen die bereits bestehenden Institutionen (Europol, Eurojust und OLAF) und ihre Ziele sowie Aufgaben näher beschrieben werden. Darüber hinaus soll die Idee der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft erläutert und die Vorbehalte gegen diese in der gebotenen Kürze aufgezeigt werden.

A. Bestehende Einrichtungen – Europol, Eurojust und OLAF

Auf supranationaler Ebene bestehen bereits seit vielen Jahren Einrichtungen, die sich der Bekämpfung und Verfolgung von grenzüberschreitender Kriminalität auf unterschiedliche Art und Weise widmen: Europol, Eurojust und OLAF.

I. Europol

Das Europäische Polizeiamt, Europol, wurde 1999 als Erweiterung der Europol-Drogenstelle gegründet und hat seinen Sitz in Den Haag. Europol soll eine engere und effizientere Zusammenarbeit der EU-Länder bei der Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung ermöglichen.²

1. Rechtsgrundlage

Bereits 1992 wurde im Vertrag von Maastricht die Schaffung eines Europäischen Polizeiamts festgeschrieben (vgl. Art. 29, 30 und 31 EUV). Zur Errichtung von Europol kam es jedoch verbindlich erst durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages, dem Europol-Übereinkommen, am 26.07.1995. Nach dessen Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten nahm Europol seine Arbeit am 01.07.1999 auf. Im Jahr 2009 verabschiedeten die Justiz- und Innenminister der EU den Europol-Ratsbeschluss 2009/371/JI, der das Europol-Übereinkommen am 01.01.2010 als neue Rechtsgrundlage von Europol ablöste.³

2. Zuständigkeit

Hinsichtlich der Deliktsarten ist Europol gemäß Art. 4 des Europol-Beschlusses für organisierte Kriminalität, Terrorismus und andere Formen schwerer Kriminalität zuständig. Letztere finden ihre Konkretisierung im Anhang des Beschlusses, wonach andere Formen schwerer Kriminalität unter anderem folgende Delikte sind: Drogenhandel, illegaler Handel mit radioaktiven und nuklearen Substanzen, Schleuser-Kriminalität, Kraftfahrzeugverschiebung, Menschenhandel, Falschgeldkriminalität und Zahlungskartenkriminalität. Europol ist laut Anhang des besagten Beschlusses auch für die Bekämpfung von Kapital-, Vermögens- und Umweltdelikten zuständig. Dazu gehören auch der illegale Organhandel, die Computerkriminalität sowie der illegale Handel mit Hormonen oder bedrohten Tier- und Pflanzenarten. Die mit diesen Straftaten verbundene Geldwäsche wird ebenfalls erfasst.

3. Ziele und Aufgaben

Europol soll die Mitgliedsstaaten durch verschiedene Maßnahmen bei der Prävention und Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität unterstützen. Es soll dazu beitragen, die Kooperation und Kommunikation zwischen den nationalen Polizeien zu verbessern, was in erster Linie durch eine Erleichterung und Optimierung des Informationsaustausches zwischen den EU-Staaten umgesetzt wird.⁴ Zu diesem Zwecke speichert und analysiert die Agentur von den Staaten gelieferte Daten, damit Zusammenhänge zwischen einzelnen Verfahren erkannt werden können.⁵ Zu beachten ist allerdings, dass Europol – anders als häufig angenommen – keine Exekutivbefugnisse (wie etwa ein Festnahmerecht) besitzt.⁶

4. Struktur

Der Verwaltungsrat von Europol setzt sich aus je einem Vertreter der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zusammen. Er bestimmt u.a. die Ziele Europol's, setzt sich mit den Rechten und Pflichten der Verbindungsbeamten auseinander und bestimmt im Rahmen der Datenschutzbestimmungen die Voraussetzung für die Datenverarbeitung.⁷

Ein Teil der bei Europol arbeitenden Bediensteten wird von den nationalen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedsstaaten entsandt.⁸ Europol beschäftigt neben seinen originären Bediensteten Verbindungsbeamte aus allen Mitgliedstaaten, die in Verbindungsbüros arbeiten und für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zuständig sind sowie diesen erleichtern.⁹

II. Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit - Eurojust

Eurojust ist das justizielle Gegenstück zu Europol. Sie ist eine selbständige Einrichtung der Europäischen Union mit Dienstsitz in Den Haag. Eurojust verfolgt ganz allgemein das Ziel, die grenzüberschreitende Strafverfolgung innerhalb Europas und im Verhältnis zu Drittstaaten zu fördern.¹⁰

1. Rechtsgrundlage

Eurojust wurde auf Basis des Unionsrechts (Art. 31, 34 Abs. 2 lit. c EUV) mit Beschluss 2002/187/JI des Rates der Europäischen Union vom 28. Februar 2002 gegründet, der zuletzt durch den Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 überarbeitet und ergänzt wurde.¹¹

2. Zuständigkeit

Der Zuständigkeitsbereich von Eurojust orientiert sich im Hinblick auf die Kriminalitätsbereiche an der Zuständigkeit des Europäischen Polizeiamtes, denn Art. 4 des Ratsbeschlusses regelt, dass Eurojust in erster Linie zuständig für grenzüberschreitende Kriminalität ist, für welche auch Europol eine Zuständigkeit besitzt. Danach ist Eurojust für einen umfangreichen Katalog von Straftaten aus dem Bereich der schweren, insbesondere der organisierten Kriminalität und des Terrorismus zuständig. Eurojust ist darüber hinaus auch für andere Straftaten zuständig, wenn diese gemeinsam mit den vorstehend genannten Straftaten begangen wurden. Ebenso ist es Eurojust möglich bei weiteren Straftaten tätig zu werden, wenn dies von einer Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaats gewünscht wird.

3. Zielsetzung und Aufgaben

Detaillierte Ausführungen zur Zielsetzung der Institution Eurojust finden sich in Art. 3 des Ratsbeschlusses vom 28. Februar 2002 über die Errichtung Eurojusts. Danach obliegt Eurojust im Rahmen der Zuständigkeiten die Förderung und Verbesserung der Koordinierung von Ermittlungen und

Strafverfolgungsmaßnahmen, die in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Eurojust ist es hier auch möglich, nationale Behörden auf eigene Initiative zu ersuchen, in gewissen Fällen spezifische Maßnahmen zu ergreifen oder solche Maßnahmen jedenfalls in Erwägung zu ziehen. Unter letzteres kann z.B. die Anregung oder das Ersuchen gezählt werden, in einem Fall strafrechtliche Ermittlungen aufzunehmen oder eine gemeinsame Ermittlungsgruppe einzurichten (vgl. Art. 5 i. V. m. Art. 6 und 7 des Beschlusses).¹² Daraus wird deutlich, dass Eurojust in bestimmten Fällen ermittlungsbezogene Initiativ- und Vorschlagsrechte zustehen, die mit Auskunftspflichten der betroffenen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten korrespondieren.

Letztlich gehört es auch zu den Aufgaben von Eurojust Ermittlungen, die zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen, zu unterstützen. Unter bestimmten Voraussetzungen besteht für Eurojust auch die Möglichkeit bei Ermittlungen zu helfen, die Mitgliedstaaten der EU und einen Drittstaat betreffen oder Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission (Art. 3 Absatz 2 und 3 des Beschlusses).¹³

4. Struktur

Die Zusammensetzung der Institution sieht wie folgt aus: Jeder der 27 Mitgliedstaaten entsendet einen Vertreter zu Eurojust in Den Haag. In der Regel handelt es sich bei diesen Vertretern um Mitarbeiter der nationalen Justiz (z.B. erfahrene Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit ähnlichen bzw. gleichwertigen Befugnissen). Unterstützung erfahren die nationalen Mitglieder von nationalen Stellvertretern, Assistenten oder abgeordneten nationalen Sachverständigen.¹⁴

III. Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung – OLAF („Office de lutte anti-fraude“)

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung wurde im Jahre 1999 gegründet und hat seinen Sitz in Brüssel. Das Amt widmet sich in erster Linie der Bekämpfung von Betrug und Korruption bei der Verwendung von Finanzmitteln der Europäischen Union.

1. Rechtsgrundlage

Die rechtliche Grundlage für die Betrugsbekämpfung ist Art. 325 AEUV. Die konkrete Entstehung von OLAF beruht wiederum auf dem Beschluss 1999/352/EG der EU-Kommission vom April 1999.¹⁵

2. Zuständigkeit und Aufgabe

Aufgabe von OLAF ist es, durch interne und externe Untersuchungen den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union in Form der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die gegen das finanzielle Interesse der EU gerichtet sind, zu gewährleisten. OLAF untersucht in diesem Zusammenhang beispielsweise Fälle wie Subventions-, Zoll- und Ausschreibungsbetrug, aber auch Steuerhinterziehung, soweit diese sich auf den Haushalt der EU auswirken kann. Über den Schutz der finanziellen Interessen hinaus ist OLAF allgemein zuständig für alle Maßnahmen gegen rechtswidrige Handlungen zu Lasten der EU, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden können. Hierunter fallen vor allem Verfehlungen bzw. Straftaten von EU-Bediensteten bei der Ausübung ihrer Tätigkeit. Zumeist geht es in diesem Zusammenhang um Korruptionsfälle.¹⁶

Strafverfahrensrechtliche Kompetenzen hat das Amt nicht, sondern muss den jeweiligen Fall bei Anhaltspunkten für das Vorliegen einer Straftat an die zuständige nationale Justiz weiterleiten. Die Aktivitäten letzterer unterstützt, koordiniert und beobachtet OLAF.¹⁷

3. Struktur

OLAF ist eingerichtet als Generaldirektion der Kommission; bei seinen Untersuchungen genießt das Amt jedoch volle Unabhängigkeit.¹⁸

Die Leitung des Amtes wird vom Generaldirektor wahrgenommen, der gegenüber den EU-Organen und den Regierungen weisungsunabhängig ist. Die Mitarbeiter OLAFs verfügen größtenteils über Berufserfahrung in nationalen Behörden. Dabei kommen die Ermittler des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung aus verschiedenen Fachbereichen, wie z.B. der Polizei, der Justiz, dem Zollbereich oder der Finanz- und Landwirtschaftsverwaltung. Diese Zusammensetzung bringt Vorteile beim Kontakt zu den zu den jeweiligen nationalen Ermittlern mit sich.¹⁹

B. Eine Europäische Staatsanwaltschaft?

Die Gründung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist in Art. 86 Abs. 1 AEUV vorgesehen. Allerdings müsste zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft der Rat diese mit Zustimmung des Parlaments einstimmig beschließen.²⁰ Die Europäische Staatsanwaltschaft wäre für die Ermittlung, Anklage und Prozessvertretung bei Delikten gegen die finanziellen Interessen der EU zuständig. Der Europäische Rat kann die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft durch einstimmigen Beschluss auf weitere Tatbestände grenzüberschreitender Schwerekriminalität nach Art. 86 Abs. 4 AEUV ausweiten.²¹

I. Warum ist eine Europäische Staatsanwaltschaft trotz der bestehenden Einrichtungen notwendig?

In den einzelnen Mitgliedsstaaten bestehen einschlägige Straftatbestände, die allerdings inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sind. Was in dem einen Mitgliedsland z.B. als Unterschlagung gewertet wird, kann in einem anderen unter Umständen als Bagatelldelikt angesehen werden.²² Es erübrigt sich, darauf hinzuweisen, dass sich dementsprechend auch unterschiedliche strafrechtliche Konsequenzen ergeben. Daneben konnte festgestellt werden, dass die Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten häufig nicht so konsequent erfolgt, wenn es um gemeinschaftliche und nicht um nationale Gelder geht, die durch die Verübung von Straftatbeständen bedroht werden.²³

All diese Probleme können bisher durch die bereits bestehenden Institutionen nicht gelöst werden. Eurojust ist nach wie vor nur ein Forum für Kooperation und Koordination, die Behörde kann keine eigenen Ermittlungen durchführen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung von Europol, das zu eigenen Ermittlungen ebenso wenig befugt ist. OLAF wiederum darf zwar selbst ermitteln, aber keine Sanktionen verhängen. Dies ist die Aufgabe der einzelnen Mitgliedsstaaten.²⁴

II. Europäische Staatsanwaltschaft vergleichbar mit deutscher Staatsanwaltschaft?

Man kann davon ausgehen, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft der deutschen ähneln würde. Allerdings wäre sie anders als die deutsche Staatsanwaltschaft lediglich für diejenigen Straftaten zuständig, die sich gegen den EU-Haushalt richten. Allerdings bestehen auch Überlegungen, ob es notwendig ist, einer Europäischen Staatsanwaltschaft auch die Verfolgung anderer schwerer, grenzüberschreitender Kriminalitätsformen zu übertragen.²⁵

III. Vorbehalte

In erster Linie wird in Frage gestellt, ob die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit dem in Art. 5 Abs. 3 des EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Voraussetzung dafür wäre, dass die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht zu erreichen ist bzw. auf der Unionsebene besser ermöglicht werden kann. Es müsste

demnach geklärt werden, was der Mehrwert ist, wenn die Strafverfolgung auf europäischer Ebene angesiedelt wird, anstatt sie (wie bisher) auf Ebene der Mitgliedstaaten zu belassen. Ein solcher echter Mehrwert lässt sich wohl nur oder zumindest am ehesten bei Delikten gegen den EU-Haushalt begründen, da die Deliktsverfolgung in diesem Bereich auf nationaler Ebene nachweisbar nicht immer mit großer Konsequenz erfolgt ist.²⁶

Darüber hinaus stellen sich weitere Fragen, deren Klärung Voraussetzung für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist. Wäre eine Europäische Staatsanwaltschaft ausreichend demokratisch und justiziell legitimiert und würde sie entsprechend kontrolliert werden? Könnte eine adäquate Wahrung der Beschuldigtenrechte garantiert werden? „Das schließt auch die Frage ein, ob die Europäische Staatsanwaltschaft beispielsweise eine Telekommunikationsüberwachung beantragen oder anordnen dürfte, ob sich dies nach nationalem Recht oder aber nach einer europäischen Strafprozessordnung richten soll und welche Grenzen hierbei zu beachten wären.“²⁷

C. Fazit

Auch wenn von Seiten der Europäischen Kommission immer wieder Forderungen nach der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft laut werden²⁸, so müssen zunächst alle bestehende Vorbehalte ausgeräumt und insbesondere ein ausreichender Grundrechtsschutz gewährleistet werden. Sollte dies geschehen, könnte die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft sicherlich als gewinnbringend eingestuft werden.

¹ Vgl. *Nünberger*, ZJS 2009, 494, 494.

² Vgl. http://www.bka.de/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunktion/Europol/europol__node.html?__nnn=true (Zugriff: 09.04.2013).

³ http://www.bka.de/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunktion/Europol/europol__node.html?__nnn=true (Zugriff 09.04.2013).

⁴ http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Internationale-Zusammenarbeit/Europol-Cepol/europol-cepol__node.html (Zugriff 09.04.2013).

⁵ <http://www.tagesschau.de/ausland/europol108.html> (Zugriff: 09.04.2013).

⁶ <http://www.tagesschau.de/ausland/europol108.html> (Zugriff:09.04.2013).

⁷ http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=62 (Zugriff: 09.04.2013).

⁸ http://www.bmi.gv.at/cms/EU__Engagement/agenturen/Europol.aspx (Zugriff: 09.04.2013).

⁹ http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Internationale-Zusammenarbeit/Europol-Cepol/europol-cepol__node.html (Zugriff: 09.04.2013).

¹⁰ Eurojust, Hinweise zur praktischen Zusammenarbeit, 8, http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/broschueren_fuer_warenkorb/DE/Eurojust.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 09.04.2013).

¹¹ Eurojust, Hinweise zur praktischen Zusammenarbeit, 8, http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/broschueren_fuer_warenkorb/DE/Eurojust.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 09.04.2013).

-
- ¹² Eurojust, Hinweise zur praktischen Zusammenarbeit, 9/10, http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/broschueren_fuer_warenkorb/DE/Eurojust.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 09.04.2013).
- ¹³ Eurojust, Hinweise zur praktischen Zusammenarbeit, 10/11, http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/broschueren_fuer_warenkorb/DE/Eurojust.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 09.04.2013).
- ¹⁴ <http://eurojust.europa.eu/Pages/languages/de.aspx> (Zugriff: 09.04.2013).
- ¹⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/antifraud_offices/l34008_de.htm (Zugriff: 09.04.2013).
- ¹⁶ <http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/OLAF.pdf> (Zugriff: 09.04.2013).
- ¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/OLAF.pdf> (Zugriff: 09.04.2013).
- ¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/OLAF.pdf> (Zugriff: 09.04.2013).
- ¹⁹ http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=216 (Zugriff: 09.04.2013).
- ²⁰ Vgl. *Nünberger*, ZJS 2009, 494, 503.
- ²¹ Vgl. *Nünberger*, ZJS 2009, 494, 503.
- ²² Vgl. *Nünberger*, ZJS 2009, 494, 495.
- ²³ S. Beispiel bei *Nünberger*, ZJS 2009, 494, 495.
- ²⁴ Vgl. Interview mit Dominique Brodowski, Legal Tribune Online v. 28.02.2012, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/zehn-jahre-eurojust-keimzelle-fuer-eine-echte-europaeische-staatsanwaltschaft/> (Zugriff: 09.04.2013).
- ²⁵ Vgl. Interview mit Dominique Brodowski, Legal Tribune Online v. 28.02.2012, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/zehn-jahre-eurojust-keimzelle-fuer-eine-echte-europaeische-staatsanwaltschaft/> (Zugriff: 09.04.2013).
- ²⁶ Vgl. Interview mit Dominique Brodowski, Legal Tribune Online v. 28.02.2012, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/zehn-jahre-eurojust-keimzelle-fuer-eine-echte-europaeische-staatsanwaltschaft/> (Zugriff: 09.04.2013).
- ²⁷ Interview mit Dominique Brodowski, Legal Tribune Online v. 28.02.2012, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/zehn-jahre-eurojust-keimzelle-fuer-eine-echte-europaeische-staatsanwaltschaft/> (Zugriff: 09.04.2013).
- ²⁸ Vgl. <http://www.european-circle.de/report/report/datum/2012/11/12/eu-kommission-fordert-europaeische-staatsanwaltschaft.html> (Zugriff: 09.04.2013).