

## Die Europäische Staatsanwaltschaft – Ein Ausblick

von Wiss. Mit. Jannika Thomas\*

### Abstract

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verhandeln seit vielen Jahren über die Schaffung einer unabhängigen und dezentralen Strafverfolgungsbehörde mit eigener Rechtspersönlichkeit, der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa)<sup>1</sup> und doch hat die Behörde bis heute ihre Arbeit nicht aufgenommen. Die Schaffung einer EUSTa erwies sich als schwieriges Unterfangen. Die Tatsache, dass die Ausgestaltungen des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, vereinfachte das Vorhaben dabei keinesfalls. Die Verhandlungen über die Rahmenbedingung einer solchen Behörde konnten bis zuletzt nicht zur Zufriedenheit aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beendet werden. Jedoch fand zumindest die Mehrheit der Mitgliedsstaaten im Jahre 2017 einen Konsens. Dieser Mehrheit, welche die Errichtung einer solchen Behörde befürwortet, hat sich auch der Bundestag, entsprechend der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>2</sup>, mit der Billigung deren Errichtung am 27.5.2020<sup>3</sup> angeschlossen und damit den Weg für die Arbeitsaufnahme dieser unabhängigen und dezentralen Behörde geebnet.<sup>4</sup>

Die Kompetenz der europäischen Staatsanwaltschaft soll dabei über die in Art. 325 AEUV normierte Untersuchung, Verfolgung und gerichtliche Geltendmachung von Straftaten zum finanziellen Nachteil der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hinausgehen und auch Fälle von Subventionsbetrug, Korruption und grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug umfassen.<sup>5</sup> Die Staatsanwaltschaft soll zudem bestehende Schwierigkeiten in der transnationalen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten, wie z.B. bei der Mitgliedsstaaten übergreifenden Beweismittelübergabe, beheben.<sup>6</sup>

The member states of the European Union have been negotiating for many years on the creation of an independent and decentralized law enforcement agency with its own legal personality, the European Public Prosecutor's Office (EUSTa), and yet the agency has still not become operational. The creation of an EUSTa proved to be a difficult undertaking. The fact that the design of substantive criminal law and criminal procedural law in the member states varies greatly did not simplify the project at all. The negotiations on the framework conditions for such an authority could not be concluded to the satisfaction of all member states of the European Union. However, at least the majority of the member states found a consensus in 2017. In accordance with Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 on the implementation of enhanced cooperation with a view to establishing the European Public Prosecutor's Office (EUSTa), the majority of the European Member States in favor of the establishment of such an authority were joined by the German Bundestag in approving its establishment on 27 May 2020, thus paved the way for the commencement of work by this independent and decentralized authority. The competence of the European Public Prosecutor's Office shall go beyond the investigation, prosecution and judicial enforcement of criminal offences against the financial interests of the Member States of the European Union as defined in Art. 325 AEUV and also include cases of subsidy fraud, corruption and cross-border VAT fraud. The Public Prosecutor's Office is also intended to resolve existing difficulties in transnational cooperation between member states, such as the transfer of evidence across member states.

\* Jannika Thomas ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und Wirtschaftsstrafrecht von Prof. Dr. Katharina Beckemper sowie am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzugsrecht (aktuell vertreten durch Dr. Christian Walburg) an der Universität Leipzig.

<sup>1</sup> OLAF, Europäische Staatsanwaltschaft, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european\\_public\\_prosecutor\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european_public_prosecutor_de) (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>2</sup> Die Verordnung trat am 20.11.2017 in Kraft, ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1 – EUSTa-Verordnung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:283:FULL&from=CS> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>3</sup> Beschluss und Bericht – Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften; BT-Drs. 19/19582, abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/195/1919582.pdf> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020)

<sup>4</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/17963 vom 16.3.2020, abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/179/1917963.pdf> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>5</sup> Hammami, Die potentielle Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, abrufbar unter: <https://www.infopoint-europa.de/assets/Beitrag-Klaudia-Ewa-Hammami.pdf> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020); OLAF, Europäische Staatsanwaltschaft, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european\\_public\\_prosecutor\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european_public_prosecutor_de) (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>6</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Schutz der Finanziellen Interessen der Europäischen Union – Bekämpfung Jahresbericht 2015, COM(2016) 472 final, Brüssel des 14.7.2016, S. 17, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport\\_2015\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_de.pdf) (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

## I. Allgemeines

Durch organisierte und grenzüberschreitende Betrüge-  
reien entgehen den nationalen Haushalten der Mitglieds-  
staaten der Europäischen Union Jahr für Jahr Mehrwert-  
steuereinnahmen in Höhe von mindestens 50 Milliarden  
Euro.<sup>7</sup> Im Jahr 2015 wurden betrügerische Unregelmäßig-  
keiten zu Lasten des Haushaltes der Europäischen Union  
in Höhe von etwa 638 Mio. Euro (ausgenommen des  
Schadens durch entgangene Mehrwertsteuereinnahmen)  
durch die Mitgliedsstaaten zusammen getragen und der  
Kommission gemeldet.<sup>8</sup> Im Jahre 2018 bezifferten die na-  
tionalen Behörden der Mitgliedstaaten die Schäden sogar  
auf 1.2 Milliarden Euro<sup>9</sup>. Dabei ist noch nicht einmal der  
durch den begangenen Mehrwertsteuerbetrug entstandene  
Schaden i.H.v. 50 Milliarden Euro<sup>10</sup> umfasst.

Derzeit können lediglich nationale Behörden der Mit-  
gliedsstaaten der Europäischen Union Betrug zu Lasten  
des EU-Haushalts innerhalb ihrer Befugnisse und nationa-  
len Grenzen untersuchen und strafrechtlich verfolgen. Be-  
stehende Einrichtungen der Europäischen Union wie Eu-  
rojust, Europol und das Betrugsbekämpfungsamt der Eu-  
ropäischen Union (OLAF) verfügen nicht über die not-  
wendigen Befugnisse, um strafrechtliche Ermittlungen  
durchzuführen.

Die Möglichkeiten zur Bekämpfung groß angelegter  
grenzüberschreitender Finanzkriminalität sind demnach  
begrenzt. Es ist mit einem weiteren Anstieg der Fallzahlen  
bei Betrugsstraftaten zu rechnen, soweit dieser Entwick-  
lung nicht durch die Schaffung einer Institution zur effek-  
tiven Strafverfolgung Einhalt geboten wird. Die Errich-  
tung der EUSTa soll hier eingreifen und organisierte,  
grenzüberschreitende Kriminalität zu Lasten des EU-  
Haushaltes wirksam bekämpfen und eindämmen.

Der Unionsrechtsgeber schuf mit dem Vertrag von Lissa-  
bon am 1.12.2009 die Rechtsgrundlage (Art. 86 AEUV)

zur Errichtung dieser supranationalen Institution mit eige-  
nen Entscheidungsbefugnissen im Bereich der Justiz.<sup>11</sup>  
Die EUSTa soll als zentrale Behörde aller teilnehmenden  
Mitgliedstaaten fungieren, wobei der Schaffung einer sol-  
chen Staatsanwaltschaft bisher lediglich 22<sup>12</sup> der 28 Mit-  
gliedsstaaten der Europäischen Union zugestimmt ha-  
ben.<sup>13</sup> Sie kann mithin nur im Wege der verstärkten Zu-  
sammenarbeit in der Europäischen Union errichtet wer-  
den. Die EUSTa soll ihren Sitz in Luxemburg haben.<sup>14</sup>

## II. Hintergrund und Entwicklung

Die Idee der Konzeption einer Institution wie die der Eu-  
ropäischen Staatsanwaltschaft wird nunmehr seit knapp  
20 Jahren<sup>15</sup> intensiv diskutiert und findet ihren Ursprung  
wohl bereits weit vor dem „Corpus Juris der strafrechtli-  
chen Regelung zum Schutz der finanziellen Interessen der  
Europäischen Union“<sup>16</sup> von 1997.<sup>17</sup> Bereits 1976 hat die  
EG einen ersten Anlauf unternommen, die Verfolgung  
von, oftmals grenzüberschreitender Straftaten, zum Nach-  
teil ihrer finanziellen Interessen vertraglich zu verankern  
und schaffte damit einen Grundstein für eine europäischen  
Staatsanwaltschaft. Diese politischen Bemühungen schei-  
terten jedoch.<sup>18</sup>

Erst mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im De-  
zember 2009 wurde die Möglichkeit der Einrichtung einer  
EUSTa durch Verordnung in Art. 69e AEUV vertraglich  
festgehalten und geregelt.<sup>19</sup> Da der Europäische Verfas-  
sungsvertrag nicht vollständig ratifiziert wurde, wurden  
die Bestimmungen zur Europäischen Staatsanwaltschaft  
in Art. 86 AEUV aus dem Verfassungsvertrag übernom-  
men und die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwalt-  
schaft ausgehend von Eurojust vorgesehen. Ein konkreter  
Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errich-  
tung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wurde erst-  
mals am 17.7.2013 durch die Kommission vorgelegt.<sup>20</sup>  
Ziel des Richtlinienvorschlags war unter anderem die  
Stärkung des geltenden rechtlichen Rahmens durch die  
Harmonisierung der Straftatbestände, Sanktionen und

<sup>7</sup> Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Presse,  
Oettinger begrüßt Parlamentsvotum für Europäische Staatsanwalt-  
schaft, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/2017-1005-europaeische-staatsanwaltschaft\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/2017-1005-europaeische-staatsanwaltschaft_de) (zuletzt abgerufen am 3.12.2020); Plenarprotokoll 19/163 v. 28.5.2020, 20327 (B).

<sup>8</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat,  
Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Be-  
trugsbekämpfung Jahresbericht 2015, COM(2016) 472 final abruf-  
bar unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport\\_2015\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_de.pdf) (zuletzt abgerufen am 4.12.2020).

<sup>9</sup> OLAF, Europäische Staatsanwaltschaft, abrufbar unter:  
[https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european\\_public\\_prosecutor\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european_public_prosecutor_de) (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>10</sup> Plenarprotokoll 19/163 v. 28.5.2020, 20324 (C).

<sup>11</sup> Grünwald, HRRS 2013, 508 (508 f.).

<sup>12</sup> Teilnehmende Länder (Stand März 2021): Belgien, Bulgarien,  
Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien,  
Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Öster-  
reich, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Slowenien, Tsche-  
chien und Zypern.

<sup>13</sup> Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Presse,  
Oettinger begrüßt Parlamentsvotum für Europäische Staatsanwalt-  
schaft, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/2017-1005-europaeische-staatsanwaltschaft\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/2017-1005-europaeische-staatsanwaltschaft_de) (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>14</sup> Beukelmann, NJW-Spezial 2020, 376; Plenarprotokoll 19/163 v.  
28.5.2020, 20326 (A).

<sup>15</sup> Der erste Vorschlag kam von der Europäische Kommission anläs-  
slich der Regierungskonferenz von Nizza im Februar 2000; Heger,  
ZRP 2020, 115.

<sup>16</sup> Eine überarbeitete Fassung ist als „Corpus Juris 2000“ abgedruckt  
in *Delmas-Marty/Vervaele*, Appendix III, 189 ff.

<sup>17</sup> Entwurf für einen Vertrag zur Änderung der Verträge zur Gründung  
der Europäischen Gemeinschaften zwecks gemeinsamer Regelung  
des strafrechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Ge-  
meinschaften sowie der Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen  
Vorschriften genannter Verträge, KOM (1976) 418 endg., ABI. C  
222, S. 2.

<sup>18</sup> *Wasmeier/Killmann*, in: Groeben/Schwarze/Hatje, NK-Europä-  
sches Unionsrecht, Bd. 2, 7. Aufl. (2020), Art. 86. Rn. 4.

<sup>19</sup> Vertrag von Lissabon – Zur Änderung des Vertrags über die Euro-  
päische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen  
Gemeinschaft, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/209960/1f0628e78ec9fcc369861c63ab52ee6c/vertrag-von-lissabon-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.12.2020).

<sup>20</sup> Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staats-  
anwaltschaft COM (2013) 534 final; Bericht der Kommission an das  
Europäische Parlament und den Rat, Schutz der Finanziellen Inter-  
essen der Europäischen Union – Bekämpfung Jahresbericht 2015,  
COM(2016) 472 final, 14.7.2016, S. 5, 9 f., abrufbar unter:  
[https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport\\_2015\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_de.pdf) (zuletzt abgerufen am 3.12.2020)

Verjährungsfristen für Delikte welche sich gegen die finanziellen Interessen der EU richten.<sup>21</sup>

Bei einem EU-Gipfel in Brüssel am 9. und 10.3.2017 stellten die Staats- und Regierungschefs der EU fest, dass es nicht möglich ist, zu einem Konsens über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu gelangen.<sup>22</sup> Es einigten sich jedoch 17 der 28 Mitgliedstaaten im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit auf die Errichtung der EUSTa als unabhängige EU-Behörde gegen Straftaten zum Nachteil finanzieller Interessen der Union.<sup>23</sup> Die Erklärung unterzeichneten Vertreter von Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien und Tschechien.<sup>24</sup> Zwischenzeitlich haben sich 22 Länder für die Errichtung einer EUSTa ausgesprochen und im Herbst 2019 nominierten das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten *Laura Codruța Kövesi* als erste Generalstaatsanwältin der EUSTa.<sup>25</sup>

### III. Errichtung, Zuständigkeit und Grundprinzipien

#### 1. Errichtung

Die EUSTa wurde auf Grundlage einer, auf Vorschlag der Kommission in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 AEUV im Oktober 2017 erlassenen, Verordnung<sup>26</sup> (Art. 288 II AEUV) errichtet.<sup>27</sup> Die Ermächtigungsgrundlage für die Errichtung der Institution der EUSTa bildet dabei Art. 86 AEUV.<sup>28</sup> Gem. Art. 86 Abs. 1 UA. 1 S. 2 AEUV bedarf es zur Errichtung einer EUSTa zunächst der Zustimmung des Europäischen Parlamentes, wobei gem. Art. 231 Abs. 1 AEUV die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreicht. Im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bedarf es dabei jedoch zusätzlich eines einstimmigen Beschlusses des Rates der Europäischen Union.<sup>29</sup> Enthaltungen sind für das Vorliegen einer Einstimmigkeit gem. Art. 238 Abs. 4 AEUV unschädlich.

Kommt ein solcher Konsens im Rat der Europäischen Union nicht zustande, so kann auf Antrag einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten gem. Art. 86 Abs. 1 UA. 2 S. 1 AEUV der Europäische Rat eingeschaltet werden. Das Verfahren im Rat der Europäischen Union wird sodann ausgesetzt (Art. 86 Abs. 1 UA. 2 S. 2 AEUV) und der Entwurf der Verordnung wird zur weiteren Prü-

fung an die die Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat vertretenden Staats- und Regierungschefs der EU-Länder weitergeleitet.

Kann der Europäische Rat nun für eine Aussprache und mithin ein Einvernehmen zwischen den Mitgliedsstaaten sorgen, so wird der Entwurf gem. Art. 86 Abs. 1 UA. 2 S. 3 AEUV binnen vier Monaten zurück an den Rat der Europäischen Union verwiesen. Kommt es jedoch auch im Europäischen Rat zu keinem Konsens, so kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedsstaaten innerhalb derselben viermonatigen Frist durch eine Erklärung gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission zu einer Verstärkten Zusammenarbeit übergehen (Art. 86 Abs. 1 UA. 3 S. 1 AEUV). Eine gem. Art. 329 Abs. 1 UA. 2 AEUV, Art. 20 Abs. 2 AEUV erforderliche Ermächtigung gilt für diesen Fall als erteilt. Im Rahmen der einer Verstärkten Zusammenarbeit müssen die beteiligten Staaten gem. Art. 327 AEUV die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten achten, wobei letztere der Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit durch die daran beteiligten Mitgliedstaaten nicht im Wege stehen dürfen.

Aufgrund des völker- und europäisch anerkannten Territorialprinzips darf die durch eine Verstärkte Zusammenarbeit errichtete EUSTa nur in den beteiligten Mitgliedsstaaten tätig werden. Eine Durchbrechung dieser Regel ist nur dann möglich, wenn nichtbeteiligte Mitgliedsstaaten der EUSTa durch eine Vereinbarung Befugnisse zugestehen bzw. ihre Anordnungen anerkennen und vollziehen würden.<sup>30</sup>

Trotz langwieriger Beratungen und Verhandlungen im Rat der Europäischen Union konnte die gem. Art. 86 Abs. 1 UA. 1 AEUV erforderliche Einstimmigkeit nicht erreicht werden. Nach der Befassung des Europäischen Rates am 9.3.2017 haben dann am 3.4.2017 insgesamt 16 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union<sup>31</sup> dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission mitgeteilt, dass sie eine Verstärkte Zusammenarbeit zur Errichtung der EUSTa gem. Art. 86 Abs. 1 UA. 1 AEUV gründen wollen. Noch vor der förmlichen Annahme der Verordnung (EU) 2017/1939 durch den Rat der Europäischen Union am 12.10.2017 haben sich auch vier weitere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union<sup>32</sup> dem Zusammenschluss zur Verstärkten Zusammenarbeit ange-

<sup>21</sup> A.a.O., S. 8.

<sup>22</sup> Europäischer Rat, 9. und 10.3.2017, Die Wichtigsten Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2017/03/09-10/#> (zuletzt abgerufen am 4.12.2020).

<sup>23</sup> A.a.O.

<sup>24</sup> *Nielsen*, EU backs setting up prosecutor's office, vom 10.3.2017, abrufbar unter: <https://euobserver.com/justice/137188> (zuletzt abgerufen am 12.3.2017).

<sup>25</sup> *Beukelmann*, NJW-Spezial 2020, 376 (376).

<sup>26</sup> Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), Die Verordnung trat am 20.11.2017 in Kraft, ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1 – EUSTa-Verordnung, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:283:FULL&from=CS> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>27</sup> *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 71. EL 2020, Art. 86 AEUV Rn. 25.

<sup>28</sup> *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. (2017), Art. 86 Rn. 3; *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 71. EL 2020, Art. 86 AEUV Rn. 10

<sup>29</sup> *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 86 AEUV, Rn. 24 f.

<sup>30</sup> A.a.O., Art. 86 Rn. 32 f.

<sup>31</sup> Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Zypern.

<sup>32</sup> Estland, Italien, Lettland, Österreich.

schlossen. Nach Inkrafttreten der Verordnung hat die Europäische Kommission gem. Art. 331 Abs. 1 UA 2 AEUV nachträglich auch die Teilnahme der Niederlande und Malta an der Beteiligung zur Verstärkten Zusammenarbeit bestätigt.<sup>33</sup>

## 2. Zuständigkeit

### a) Sachliche Zuständigkeit

Die EUStA ist gem. Art. 22 Abs. 1 S. 1 VO (EU) 2017/1939 für alle Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig, die mit der PIF-Richtlinie in ihrer Umsetzung in nationales Recht harmonisiert worden sind.<sup>34</sup> Gem. Art. 86 Abs. 2 S. 1 AEUV ist die EUStA dabei zuständig für die strafrechtliche Untersuchung, Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Straftaten welche zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union<sup>35</sup> begangen wurden.<sup>36</sup> Anklageerhebung meint dabei die formelle Antragsstellung an das zuständige nationale Gericht des Mitgliedstaates zur Bestrafung einer oder mehrerer Personen aufgrund des Verdachtes einer begangenen Straftat.<sup>37</sup> Die EUStA soll mithin das gesamte Strafverfolgungsverfahren abdecken. Die damit einhergehende Leitfunktion in Ermittlungsverfahren ist mit der deutschen Staatsanwaltschaft durchaus vergleichbar. Ein sehr markanter Unterschied zwischen den beiden Institutionen besteht jedoch darin, dass durch die Beschränkung des Tätigkeitsfeldes der EUStA auf „strafrechtliche“ Ermittlungen, die Ermittlungen durch prozessuale Verfolgungshindernisse begrenzt werden. Diesbezüglich ist die EUStA auf die Hilfe anderer Institution wie z.B. nationaler Behörden oder der OLAF angewiesen.<sup>38</sup> Die EUStA kann gem. Art. 86 Abs. 2 S. 1 AEUV entsprechend der deutschen Staatsanwaltschaft andere Behörden, insb. Europol mit hinzuziehen. Auch hinsichtlich der Strafvollstreckung enthält Art. 86 AEUV keine Regelungen, was gegen eine Zuweisung von Aufgaben in diesem Bereich spricht. Zudem lässt die Vielzahl an verschiedenen strafprozessualen Regelungen in den Rechtssystemen der europäischen Mitgliedsstaaten eine solche generelle Zuweisung wohl kaum zu.

Wann von einem finanziellen Nachteil zu Lasten der Europäischen Union ausgegangen werden kann, hat der

*EuGH* dahingehend entschieden, dass nicht nur Handlungen und Unterlassungen mit finanziellen Auswirkungen erfasst werden, sondern auch solche welche lediglich die finanziellen Interessen der Europäischen Union, i.S.e. Vermögensgefährdung oder Eignung zur Herbeiführung einer solchen, beeinträchtigen.<sup>39</sup> Art. 86 AEUV enthält keinerlei Katalog an erfassten Straftatbeständen, weswegen davon ausgegangen werden kann, dass es im Wesentlichen um solche Straftaten geht, welche in dem völkerrechtlichen Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG und den dazugehörigen Protokollen aufgezählt sind.<sup>40</sup> Im Kern geht es dabei um Betrug, die Korruption und die Geldwäsche. Art. 22 Abs. 1 S. 2 VO (EU) 2017/1939 sieht für Fälle des Mehrwertsteuerbetruges i.S.d. Art. 3 Abs. 2d RL (EU) 2017/1371 vor, dass die EUStA nur zuständig ist, wenn die Tat mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten verbunden ist und zusätzlich ein Gesamtschaden von mindestens 10 Millionen Euro entstanden ist. Um die Anwendung der Regelung des Art. 22 Abs. 1 VO (EU) 2017/1939 in der Praxis zu erleichtern, ist vorgesehen, dass alle Mitgliedstaaten gemäß Art. 117 S. 3 VO (EU) 2017/1939 der EUStA eine Liste der Bestimmungen des nationalen Rechts übermitteln, die im Sinne von Art. 22 Abs. 1 VO (EU) 2017/1939 als Umsetzung der PIF-Richtlinie anzusehen sind.<sup>41</sup> Art. 22 Abs. 2 VO (EU) 2017/1939 erklärt die EUStA auch für Straftaten bezüglich der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung im Sinne des in nationales Recht umgesetzten RB 2008/841/JI für zuständig, soweit der Schwerpunkt der strafbaren Handlungen der kriminellen Vereinigungen auf der Begehung von PIF-Taten im Sinne des Art. 22 Abs. 2 VO (EU) 2017/1939 liegt. Zudem sieht Art. 22 Abs. 3 VO (EU) 2017/1939 in bestimmten Fällen auch eine Ausdehnung auf andere Straftaten nach nationalem Recht vor, solange die in Rede stehende Tat untrennbar mit einer harmonisierten Straftat zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union verbunden ist. Die Zuständigkeit der EUStA ist in diesen Fällen jedoch begrenzt und darf nur im Einklang mit Art. 25 Abs. 3 VO (EU) 2017/1939 ausgeübt werden. Letztlich stellt Art. 22 Abs. 4 VO (EU) 2017/1939 klar, dass die EUStA weder für Straftaten in Bezug auf national erhobene Steuern noch für die mit diesen untrennbar verbundenen Straftaten zuständig ist. Dies zeigt, dass insbesondere die Struktur und die Funktionsweise der Steuer-

<sup>33</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/17963, S. 17, abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/179/1917963.pdf> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>34</sup> Die Richtlinie ist am 17.8.2017 in Kraft getreten und war bis zum 6.7.2019 in nationales Recht umzusetzen. Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug ist am 28.6.2019 in Kraft getreten (BGBl. I S. 844).

<sup>35</sup> Das Rechtsgut der finanziellen Interessen der Europäischen Union entspricht nach Wortlaut und Zweck den des Art. 235 Abs. 1 AEUV, d.h. es umfasst den Haushalt der Europäischen Union, von diesen verwalteten Haushalten (z.B. Europäische Entwicklungsfonds), sämtliche Vermögensgegenstände der Union und die Finanzmittel, welche für ihre Aktivitäten verwendet werden.

<sup>36</sup> *Magnus*, ZRP 2015, 181 (181).

<sup>37</sup> *Wasmeier/Killmann*, in: Groeben/Schwarze/Hatje, NK-Europäisches Unionsrecht, Bd. 2, Art. 86. Rn. 35.

<sup>38</sup> A.a.O., Art. 86 Rn. 32.

<sup>39</sup> *EuGH* – *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration gegen Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, Rs. C-465/10, I.

<sup>40</sup> Definitionen der Straftatbestände, die in die sachliche Zuständigkeit der EUStA fallen, finden sich in der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29); ABl. 1995 C 316/49; ABl. 1996 C 313/2; ABl. 1997 C 221/12.

<sup>41</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/17963, S. 21, abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/179/1917963.pdf> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

verwaltung der Mitgliedstaaten durch die Verordnung unberührt bleiben.

#### b) Territoriale und personelle Zuständigkeit

Art. 23 VO (EU) 2017/1939 enthält Regelungen bezüglich der territorialen und personellen Zuständigkeit der EUSTa. In Deutschland bedeutet die Einführung der EUSTa insbesondere ein Umdenken hinsichtlich der bekannten Zuständigkeitsregeln. Die übliche Anknüpfung der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft an die örtliche Zuständigkeit des Gerichts gilt hinsichtlich von, in die Zuständigkeit der EUSTa fallenden, Straftaten nicht. Der in einem Bundesland angestellte Staatsanwalt, welcher als solcher nur vor den Strafgerichten dieses Bundeslandes auftreten kann, ist in seiner Funktion als Delegierter Europäischer Staatsanwalt hingegen für Verfahren im gesamten Bundesgebiet zuständig und kann mithin auch außerhalb seines eigenen Bundeslandes alle Anklagen der EUSTa vertreten.<sup>42</sup> Nimmt die EUSTa im Rahmen ihrer Kompetenzzuweisung Ermittlungen in einer Sache auf, ist es den nationalen Behörden nicht mehr gestattet eigene Untersuchungen desselben Falles zu unternehmen. Sie haben die EUSTa über alle einschlägigen Tatbestände und den Stand der Ermittlung zu unterrichten.<sup>43</sup>

#### c) geplante Zuständigkeiten

Eines der meistdiskutierten Themen rund um die Schaffung der Institution der EUSTa bleibt die Ausweitung ihrer Kompetenzen.

##### aa) Allgemeines

Grundlage für eine solche Ausdehnung des Zuständigkeitsbereiches der EUSTa bildet Art. 86 Abs. 4 AEUV. Danach bedarf es nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rates. Die Einstimmigkeit bezieht sich dabei nicht nur auf teilnehmende, sondern auf alle Mitgliedsstaaten der EU.<sup>44</sup> Beschließt der Europäische Rat nun einen solchen Beschluss zur Änderung des Art. 86 AEUV, so läge es an der Kommission einen Legislativvorschlag zur Änderung der VO (EU) 2017/1939 vorzulegen.<sup>45</sup> Die Initiative für einen solchen Beschluss kann dabei aus der Mitte des Europäischen Rates oder vom Präsidenten direkt ausgehen.<sup>46</sup> Ob eine Erweiterung der Kompetenzen der EUSTa gem. Art. 86 Abs. 4 AEUV auch im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit erfolgen kann scheint rein nach dem Wortlaut nicht von vornherein ausgeschlossen zu sein. Jedoch

fehlt es diesbezüglich an einer passenden Verfahrensvorschrift in den Europäischen Verträgen, weswegen eine Kompetenzerweiterung auf diesem Wege wohl ausgeschlossen ist.<sup>47</sup>

In Rede steht dabei unter anderen die Ausdehnung der Zuständigkeit auf alle schweren Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension, insbesondere zum Zwecke der internationalen Terrorismusbekämpfung.<sup>48</sup> Um den Begriff der grenzüberschreitenden Straftat zu bestimmen kann der Wortlaut des Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV herangezogen werden, wobei Art. 86 Abs. 1 UA 2 AEUV wohl etwas weiter gefasst ist. Unter schweren Straftaten mit grenzüberschreitenden Dimensionen können danach mindestens die in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV genannten Straftaten verstanden werden.

##### bb) Für und Wider hinsichtlich einer Kompetenzerweiterung

Die Institutionen Eurojust und Europol bringen durch die Unterstützung der nationalen Behörden und die Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit (auf der Grundlage der bestehenden Rechtsinstrumente für die gegenseitige Amtshilfe und Anerkennung innerhalb der Europäischen Union) zwar einen entscheidenden Mehrwert, doch gibt es kein gemeinsames europäisches Konzept für die Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und die Anklageerhebung gegen die Täter. Europol und Eurojust fehlen zur Behebung der bestehenden Defizite die erforderlichen Befugnisse. Die Ausdehnung der Kompetenzen der EUSTa hinsichtlich der Ermittlung und Verfolgung von grenzüberschreitender, terroristischer Straftaten würde diese Defizite beheben.

Eine Kompetenzerweiterung findet in *Jean-Claude Juncker* einen einflussreichen Verfechter. Er hat in seiner Rede der Nation vom 13.9.2017 eine engere Zusammenarbeit der EU in Sachen der Terrorismusbekämpfung gefordert. Er stellte dabei auch in Aussicht, dass die EUSTa bei der Ermittlung begangener Straftaten eine maßgebliche Rolle übernehmen könnte.<sup>49</sup> Ebenso begrüßt der Bundesrat die Initiative der Kommission, einen Vorschlag für die Ausweitung der Zuständigkeit der EUSTa auf grenzüberschreitende terroristische Straftaten vorzulegen, hält eine Kompetenzerweiterung jedoch noch für verfrüht.<sup>50</sup> Kritisiert wurde das Bestreben einer Kompetenzerweiterung insbesondere durch den Deutschen Richterbund. Dieser erteilte der Erweiterung der Zuständigkeit der zukünftigen Europäischen Staatsanwaltschaft auf grenzüberschreitende terroristische Straftaten zum jetzigen

<sup>42</sup> Heger, ZRP 2020, 115 (117 f.).

<sup>43</sup> Europäische Staatsanwaltschaft, OLAF abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european\\_public\\_prosecutor\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european_public_prosecutor_de) (zuletzt abgerufen am 8.12.2020).

<sup>44</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat – Ein Europa, das schützt: eine Initiative zur Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft auf grenzüberschreitende terroristische Straftaten. Europäische Kommission, 12.9.2018, S. 3, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dee3a860-b65f-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dee3a860-b65f-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (zuletzt abgerufen am 11.12.2020).

<sup>45</sup> A.a.O., S. 4.

<sup>46</sup> Wasmeier/Killmann, in: Groeben/Schwarze/Hatje, NK-Europäisches Unionsrecht, Bd. 2, Art. 86 Rn. 50.

<sup>47</sup> A.a.O., Art. 86 Rn. 52.

<sup>48</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat – Ein Europa, das schützt: eine Initiative zur Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft auf grenzüberschreitende terroristische Straftaten. Europäische Kommission, 12.9.2018, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dee3a860-b65f-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dee3a860-b65f-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (zuletzt abgerufen am 11.12.2020).

<sup>49</sup> *Jean-Claude Juncker*, Rede zur Lage der Union, 13.9.2017.

<sup>50</sup> BR-Drs. 444/1/18.

Zeitpunkt eine entschiedene Absage.<sup>51</sup> Dabei wurde insbesondere auf die gut funktionierende und immer enger vernetzte Zusammenarbeit national zuständiger Staatsanwälte und der internationaler agierenden Behörde Eurojust auf dem Gebiet der Aufklärung und Verfolgung grenzüberschreitender terroristischer Straftaten verwiesen. Diese Zusammenarbeit könnte durch eine voreilige Kompetenzverlagerung, noch vor dem Beginn der Tätigkeit der EUSTa, erheblich beeinträchtigt werden. Langfristig erachtet jedoch auch der Deutsche Richterbund eine Kompetenzerweiterung für sinnvoll, soweit die EUSTa eine Arbeitsweise entwickelt hat, welche eine schnellere und effektivere Aufklärung und Verfolgung grenzüberschreitender terroristischer Straftaten verspricht.

Bevor nun über die Ausweitung der Kompetenzen der EUSTa nachgedacht werden kann, sollte die Aufnahme der operativen Tätigkeit eben dieser abgewartet werden. Denn nur so kann darüber geurteilt werden, ob sich die Institution der EUSTa bewährt und eine Kompetenzerweiterung sinnvoll ist.

### 3. Grundprinzipien

Art. 5 VO (EU) 2017/1939 legt einige Grundprinzipien der Tätigkeit der EUSTa fest. Insbesondere soll die EUSTa gewährleisten, dass sie bei ihrer Tätigkeit die in der EU-Grundrechte-Charta verankerten Rechte beachtet. Als unmittelbar geltendes Unionsrecht bedarf die Verordnung (EU) 2017/1939 keiner Umsetzung in nationales Recht. Die Verordnung sieht in Art. 5 Abs. 3 vor, dass die VO Vorrang vor entgegenstehendem nationalen Recht der beteiligten Mitgliedsstaaten hat, das nationale Recht aber anwendbar bleibt, soweit die VO diesbezüglich keine Regelung trifft. Art. 6 VO (EU) 2017/1939 regelt die Unabhängigkeit der EUSTa, die externe Weisungsfreiheit der von ihr beschäftigten Staatsanwälte sowie die Rechenschaftspflicht der EUSTa gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission. Die Rechenschaftspflicht gilt, ebenso wie die in Art. 7 VO (EU) 2017/1939 geregelte Berichterstattungspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, nur für die „allgemeinen Tätigkeiten“ der EUSTa – nicht für die Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen einzelner Ermittlungsverfahren.

## IV. Aufbau und Organisation

Der Aufbau und die Organisation der EUSTa muss gem. Art. 86 Abs. 3 AEUV in einer Satzung festgelegt werden. Der Uniongesetzgeber kann sich dabei die Vorarbeit der Europäischen Kommission aus deren Grünbuch von

2001<sup>52</sup> zu Nutze machen. Die EUSTa wird als eine dezentrale Behörde in allen teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten tätig sein und die europäischen und nationalen Strafverfolgungsbemühungen in einem einheitlichen, nahtlosen und effizienten Ansatz kombinieren. Die EUSTa wird auf zwei Ebenen tätig werden: der zentralen und der nationalen Ebene.

Auf zentraler Ebene wird die EUSTa aus dem Europäischen Generalstaatsanwalt, 22 Europäischen Staatsanwälten (einer pro teilnehmendem EU-Land), davon zwei als Stellvertreter des Europäischen Generalstaatsanwalts und dem Verwaltungsdirektor bestehen (Art. 11, 14 f. VO (EU) 2017/1939). Sie beaufsichtigt die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der nationalen Behörden in den teilnehmenden Ländern. Dadurch soll eine unabhängige und wirksame Koordinierung des einheitlichen Ansatzes gewährleistet werden.

Auf dezentraler (nationaler) Ebene wird die EUSTa in die nationalen Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten eingebunden und besteht aus Europäischen Delegierten Staatsanwälten, die sich in den teilnehmenden EU-Ländern<sup>53</sup> befinden werden (Art. 8, 11 ff. VO (EU) 2017/1939). Die abgeordneten Staatsanwälte fungieren als eine Art „ausgelagerte EUSTa“ und bilden die verlängerte Hand der zentral wirkenden EUSTa hinsichtlich der Durchführung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in jedem EU-Land. Sie müssen ab dem Zeitpunkt ihrer Ernennung bis zur Amtsentlassung aktive Mitglieder der Staatsanwaltschaft oder der Richterschaft des Mitgliedstaats sein, der sie benannt hat.<sup>54</sup> Jeder Mitgliedsstaat muss gem. Art. 13 Abs.2 VO (EU) 2017/1939 zwei oder mehr Delegierte Staatsanwälte benennen. Diese „ausgelagerten EUSTas“ arbeiten unter Einsatz nationalen Personals und Anwendung nationaler Rechtsvorschriften des jeweiligen EU-Mitgliedsstaates.<sup>55</sup>

## V. Status und Unabhängigkeit

### 1. Verhältnis zu anderen Organen und Institutionen

Art. 86 AEUV enthält keinerlei Angaben hinsichtlich einer Regelung des Verhältnisses der EUSTa zu anderen Organen und Institutionen der Europäischen Union. Es ist davon auszugehen, dass die EUSTa in das übliche Institutionsgefüge eingegliedert und dabei aber nur von geltenden Recht und Gesetz geleitet sein wird. Die Verfahrenshandlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft unterliegen der gerichtlichen Kontrolle durch die nationalen Gerichte, die EUSTa wird dabei durch die delegierten Europäischen Staatsanwälte vertreten.<sup>56</sup> Art. 86 AEUV lässt

<sup>51</sup> Stellungnahme Nr. 16/18 zur Initiative der Europäischen Kommission zur Ausweitung der Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf grenzüberschreitende terroristische Straftaten, Deutscher Richterbund, Dezember 2018, abrufbar unter: [https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2018/DRB\\_181211\\_Stn\\_Nr\\_16\\_Zustaendigkeitserweiterung\\_Europaeische\\_Staatsanwaltschaft.pdf](https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2018/DRB_181211_Stn_Nr_16_Zustaendigkeitserweiterung_Europaeische_Staatsanwaltschaft.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.2.2021).

<sup>52</sup> Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM (2001) 715 endg.

<sup>53</sup> Siehe Fußnote 12.

<sup>54</sup> Beschluss des Kollegiums der Europäischen Staatsanwaltschaft vom 29.9.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.001\\_conditions\\_of\\_employment\\_edps\\_translation-de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.001_conditions_of_employment_edps_translation-de.pdf) (zuletzt abgerufen am 8.1.2021).

<sup>55</sup> Europäische Staatsanwaltschaft, OLAF abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european\\_public\\_prosecutor\\_de](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/european_public_prosecutor_de) (zuletzt abgerufen am 11.12.2020); *Beukelmann*, NJW-Spezial 2020, 376 (376).

<sup>56</sup> Europäische Staatsanwaltschaft abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en) (zuletzt abgerufen am 8.1.2021)

offen, ob die EUSTa im Verhältnis zu den nationalen Behörden der Mitgliedsstaaten eine ausschließliche oder eine konkurrierende Kompetenz zur Verfolgung und Ahndung von Straftaten zum Nachteil der Europäischen Union innehat.<sup>57</sup> Besonders problematisch scheint dabei die Zuständigkeit für Fälle welche die finanziellen Interessen der Europäischen Union nur in Randbereichen tangieren.<sup>58</sup> Sowohl innerhalb der EUSTa als auch zwischen der n. EUSTa und den nationalen Strafverfolgungsbehörden und den EU-Stellen, einschließlich Eurojust, Europol und dem OLAF, wird ein direkter und umgehender Informationsaustausch und eine enge Zusammenarbeit stattfinden.<sup>59</sup>

## 2. Weisungsunabhängigkeit

Der EUSTa wird völlige Unabhängigkeit von nationalen Regierungen und EU-Organen eingeräumt um sie vor politischer Einflussnahme zu schützen.<sup>60</sup> Die Delegierten deutschen Europäischen Staatsanwälte sind ausschließlich den Weisungen und der Aufsicht nach Maßgabe der EUSTa-Verordnung unterstellt. Die §§ 144-147 GVG, die auch Regelungen zur Weisungsgebundenheit und Dienstaufsicht gegenüber der Staatsanwaltschaft enthalten, finden auf die Europäischen Staatsanwälte in ihrer Tätigkeit als solche gem. § 5 des EUSTa-Gesetz<sup>61</sup> keine Anwendung.<sup>62</sup> Die EUSTa hat jedoch gem. § 12 Abs. 1 EUSTa-Gesetz die Pflicht nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens die gem. § 492 Abs. 2 S. 1 StPO<sup>63</sup> in das staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister einzutragende Daten an das Bundesamt für Justiz zu übermitteln.

## VI. Ermittlungsverfahren

Auch hinsichtlich des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens und dessen Ablauf enthält die VO (EU) 2017/1939 Regelungen. So kann nach Art. 26 Abs. 1 VO (EU) 2017/1939 jeder Delegierte Europäische Staatsanwalt ein Ermittlungsverfahren einleiten, wenn der Mitgliedstaat nach Maßgabe des dortigen Rechts die Gerichtsbarkeit für die gegenständliche Straftat hat. Im deutschen Recht richtet sich die Gerichtsbarkeit vorrangig nach den §§ 3 ff. StGB. Neben der Gerichtsbarkeit müssen zusätzlich auch noch die Voraussetzungen für die Zuständigkeit (Art. 22 und 23 VO (EU) 2017/1939) und die Ausübung der Zu-

ständigkeit der EUSTa (Art. 25 VO (EU) 2017/1939) gegeben sein. Die VO (EU) 2017/1939 sieht im Falle des Vorliegens dieser Voraussetzungen keine Ermessensentscheidung des Delegierten Europäischen Staatsanwalts vor, er ist zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens verpflichtet. § 160 Abs. 1 StPO wird mithin durch die Regelung des Art. 26 Abs. 1 VO (EU) 2017/1939 verdrängt.

Haben gleich mehrere teilnehmende Mitgliedsstaaten die Gerichtsbarkeit für die Tat inne, so soll gem. Art. 26 Abs. 4 VO (EU) 2017/1939 das Ermittlungsverfahren von dem Delegierten Europäischen Staatsanwalt eingeleitet und geführt werden, in dessen Mitgliedstaat der Schwerpunkt der strafbaren Handlung liegt oder der Großteil der Taten begangen wurde. Art. 28 VO (EU) 2017/1939 enthält Regelungen bezüglich der Führung der Ermittlungen. Nach Art. 28 Abs. 1 VO (EU) 2017/1939 unterliegt der mit dem Verfahren betraute Delegierte Europäische Staatsanwalt in der Führung der Ermittlungen nicht nur der VO (EU) 2017/1939 sondern auch dem Recht seines Mitgliedstaates. Nach diesen beiden Regelwerken kann er Ermittlungsmaßnahmen und andere Maßnahmen entweder selbst treffen oder die zuständigen Behörden seines Mitgliedstaates zur Durchführung eben dieser anweisen. Die Ermittlungsbehörden werden dabei, ähnlich wie bei innerstaatlichen Ermittlungen, als „verlängerter Arm“ der EUSTa tätig.<sup>64</sup>

Durch den Verweis auf das nationale Recht der teilnehmenden Mitgliedsstaaten finden § 161 Abs. 1 StPO, § 152 GVG und die §§ 402, 404 AO hinsichtlich der allgemeinen Ermittlungsbefugnis („Ermittlungen jeder Art“) des Delegierten Europäischen Staatsanwalts und der von diesem möglicherweise angewiesenen Polizei-, Zoll- und Steuerbehörden entsprechend Anwendung.

## VII. Umsetzung der Verordnung in Deutschland

### 1. Aktuelle Entwicklungen in Deutschland

Aufgrund von Verzögerungen bei der Benennung der Delegierten Europäischen Staatsanwälten durch einzelne Mitgliedsstaaten wird der geplante Arbeitsbeginn der EUSTa von März 2021<sup>65</sup> auf noch „vor Sommeranfang“<sup>66</sup> desselben Jahres verlagert. Bisher seien, laut Aussage der

<sup>57</sup> Wasmeier/Killmann, in: Groeben/Schwarze/Hatje, NK-Europäisches Unionsrecht, Bd. 2, Art. 86 Rn. 27.

<sup>58</sup> A.a.O., Art. 86 Rn. 28.

<sup>59</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat – Ein Europa, das schützt: eine Initiative zur Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft auf grenzüberschreitende terroristische Straftaten. Europäische Kommission, 12.9.2018, S. 9, 10, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dee3a860-b65f-11e8-99ec-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dee3a860-b65f-11e8-99ec-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (zuletzt abgerufen am 11.12.2020).

<sup>60</sup> Amtsblatt der Europäischen Union C 378 vom 9.11.2017, S. 151 (153).

<sup>61</sup> Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 10.7.2020.

<sup>62</sup> Beukelmann, NJW-Spezial 2020, 376.

<sup>63</sup> Dabei geht es insbesondere um Daten wie die Personendaten des Beschuldigten, die zuständige Stelle, das Aktenzeichen, die nähere Bezeichnung der Straftat(en), die Tatzeit, der Tatort etc.

<sup>64</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/17963, S. 25, abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/179/1917963.pdf> (zuletzt abgerufen am 3.12.2020).

<sup>65</sup> Europäische Staatsanwaltschaft, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-de> (zuletzt abgerufen am 12.2.2021); Europäische Staatsanwaltschaft: Neues Kapitel im Kampf gegen Finanzbetrug und Korruption in der EU, abrufbar unter: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/111820\\_EU2020\\_EPPO\\_Konferenz.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/111820_EU2020_EPPO_Konferenz.html) (zuletzt abgerufen am 12.2.2021).

<sup>66</sup> Deutscher Bundestag, Generalstaatsanwältin Kövesi im Unterausschuss Europarecht, Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, 26.2.2021 (hib 253/2021), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/825106-825106> (zuletzt abgerufen am 2.3.2021).

Generalstaatsanwältin *Laura Kövesi*<sup>67</sup> erst 32 Delegierte Staatsanwälte bestellt worden.

Unter Zugrundelegung der gem. Art. 13 Abs. 2 VO (EU) 2017/1939 geforderten Minimalanzahl von zwei Delegierten Staatsanwälten pro Mitgliedsstaat müssen insgesamt mindestens 44 Delegierte Staatsanwälte bestellt werden, damit die EUSTa ihre Tätigkeit aufnehmen kann. Geplant sind jedoch 140, auf die Mitgliedsstaaten verteilte, Delegierte Staatsanwälte.<sup>68</sup> Die Ansiedlung innerhalb der jeweiligen Länder soll jeweils bei einer Generalstaatsanwaltschaft oder einer Staatsanwaltschaft erfolgen.<sup>69</sup>

Deutschland hat die ersten elf Delegierte Staatsanwälte Ende November 2020 bestellt.<sup>70</sup> Die Dienstsitze der Staatsanwälte liegen in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln und München.<sup>71</sup> Einer der zwei Vertreter der Generalstaatsanwältin ist der Deutsche *Staatsanwalt Andrés Ritter*.<sup>72</sup>

## 2. Gesetzesänderungen

### a) Schaffung des EUSTa-Gesetzes

Am 10. Juli 2020 wurde die VO (EU) 2017/1939 durch den Erlass des „Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften“ in deutsches Recht umgesetzt. Das Gesetz gilt für Ermittlungsverfahren, in denen das Amt der Staatsanwaltschaft gem. § 142b Abs. 1 GVG von einem mit dem Verfahren betrauten oder das Verfahren unterstützenden deutschen Delegierten Europäischen Staatsanwalt (siehe Art. 2 Nr. 5, 6 VO (EU) 2017/1939) oder dem deutschen Europäischen Staatsanwalt ausgeübt wird (Abs. 2). Das EUSTa-Gesetz regelt dabei in § 3 Abs. 1 insbesondere die Unanwendbarkeit der §§ 153c, 160 Abs. 1, 170 Abs. 2 S. 1 StPO sobald die Zuständigkeit der EUSTa eröffnet ist und diese die Strafverfolgung übernommen hat. In Abs. 3 wird zudem der Sitz der EUSTa geregelt. Danach gilt, dass soweit nach der StPO die gerichtliche Zuständigkeit an den Sitz der zuständigen StA anknüpft, der Sitz der nationalen StA auch als der Dienstsitz der EUSTa gem. Art. 13 VO (EU) 2017/1939 anzusehen ist. Nach Abs. 4 gilt die gem. § 172 Abs. 2 StPO bestehende Belehrungspflicht auch für die EUSTa.

<sup>67</sup> Deutscher Bundestag, Generalstaatsanwältin *Kövesi* im Unterausschuss Europarecht, Recht und Verbraucherschutz/Ausschuss, 26.2.2021 (hib 253/2021), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/825106-825106> (zuletzt abgerufen am 2.3.2021).

<sup>68</sup> Bundesjustizministerin *Christine Lambrecht*, Europäische Staatsanwaltschaft: Neues Kapitel im Kampf gegen Finanzbetrug und Korruption in der EU, abrufbar unter: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/111820\\_EU2020\\_EPPO\\_Konferenz.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/111820_EU2020_EPPO_Konferenz.html) (zuletzt abgerufen am 12.2.2021).

<sup>69</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften, S. 70, abrufbar unter: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE\\_EUSTa.pdf?\\_\\_blob=publicationFilep&v=1](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_EUSTa.pdf?__blob=publicationFilep&v=1) (zuletzt abgerufen am 12.2.2021).

Des Weiteren enthält es Regelungen über geltende Verfahrensvorschriften, Datenschutz, Anwendbarkeit des GVG, des Gesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, der AO, des Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen, des OwiG, der Amtshilfe und der Einschränkung von Grundrechten.

### b) Änderungen bestehender Gesetze

Generell sieht Art. 5 Abs. 3 VO (EU) 2017/1939 vor, dass die einschlägigen Bestimmungen des GVG, der StPO und anderer Rechtsvorschriften bei Ermittlungsverfahren der EUSTa subsidiär Anwendung finden. Dieser Regelung will das EUSTa-Gesetz durch entsprechende Gesetzesänderungen entsprechen. Das EUSTa-Gesetz sieht zunächst eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes vor. Die Neuregelungen im GVG dienen dazu, die Position der EUSTa bzw. der deutschen Delegierten Europäischen Staatsanwälte innerhalb der staatsanwaltschaftlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu regeln. Das GVG wird durch § 142b GVG ergänzt, welcher regelt, dass das Amt der Staatsanwaltschaft von Staatsanwälten ausgeübt wird, welche neben ihrer Tätigkeit für die nationale Staatsanwaltschaft zugleich zu Delegierten Europäischen Staatsanwälten für die Bundesrepublik Deutschland ernannt wurden. § 142b Abs. 2 GVG regelt darüber hinaus, dass dem Generalbundesanwalt, im Falle der Uneinigkeit zwischen der EUSTa und der nach §§ 142, 143 GVG sonst zuständigen Staatsanwaltschaft darüber, ob die strafbare Handlung in den Anwendungsbereich der Art. 22 Abs. 2, 3, 25 Abs. 2, 3 VO (EU) 2017/1939 fällt, als zuständige Behörde nach Art. 25 Abs. 6 VO (EU) 2017/1939 die Entscheidungsbefugnis zusteht. Gegen die Entscheidung des Generalbundesanwalts kann die betroffene Stelle den Rechtsweg durch eine Beschwerde vor dem *BGH* bestreiten. Durch diese Regelung soll gewährleistet werden, dass der *BGH* gegebenenfalls gem. Art. 42 Abs. 2 Buchst. C VO (EU) 2017/1939 i.V.m. Art. 267 AEUV den *EuGH* anrufen kann.<sup>73</sup>

§ 143 GVG wird um einen sechsten Absatz ergänzt, wonach die Delegierten Deutschen Staatsanwälte unabhängig von ihrem Dienstsitz für alle Strafsachen im Geltungsbereich des EUSTa-Gesetzes zuständig sind. Die Zuständigkeit der Delegierten Deutschen Staatsanwälte ist mithin, abweichend der Regelung des § 143 Abs. 1 S. 1 GVG nicht an die örtliche Zuständigkeit des Gerichts gebunden. Zudem sieht das EUSTa-Gesetz in Art. 3 eine Änderung der Strafprozessordnung vor. § 16 StPO wird fortan in

<sup>70</sup> Deutscher Bundestag, Generalstaatsanwältin *Kövesi* im Unterausschuss Europarecht, Recht und Verbraucherschutz/Ausschuss, 26.2.2021 (hib 253/2021), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/825106-825106> (zuletzt abgerufen am 2.3.2021).

<sup>71</sup> Bundesjustizministerin *Christine Lambrecht*, Europäische Staatsanwaltschaft: Neues Kapitel im Kampf gegen Finanzbetrug und Korruption in der EU, abrufbar unter: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/111820\\_EU2020\\_EPPO\\_Konferenz.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/111820_EU2020_EPPO_Konferenz.html) (zuletzt abgerufen am 12.2.2021).

<sup>72</sup> A.a.O.

<sup>73</sup> *Beukelmann*, NJW-Spezial 2020, 376.

zwei Absätze unterteilt. Abs. 1 enthält dabei den Regelungsgehalt des § 16 StPO a.F., wonach das Gericht, im Falle der Klageerhebung der EUSTa in der Bundesrepublik Deutschland, seine örtliche Zuständigkeit von Amts wegen zu prüfen hat. Die EUSTa ist mithin bei der Wahl des Gerichts, vor dem sie Anklage erheben will, entsprechend des Art. 36 Abs. 5 VO (EU) 2017/1939 an die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts gebunden. § 16 StPO soll zudem durch einen zweiten Absatz ergänzt werden, welcher regelt, dass bei einer Anklageerhebung durch die EUSTa das Gericht auf Einwand des Angeklagten deren Befugnis zur Anklageerhebung zu prüfen hat. Der Angeklagte kann seinen Einwand bereits vor Eröffnung des Hauptverfahrens jedoch spätestens zum Beginn seiner Vernehmung zur Sache erheben.<sup>74</sup>

Neben einer Abänderung des Bundeszentralregistergesetz wird letztlich auch das Strafgesetzbuch abgeändert. Die Änderung betrifft die Strafvorschriften zum Schutz von Privatgeheimnissen und von Dienstgeheimnissen. Die Änderungen in den §§ 203 und 353b StGB dienen der Gewährleistung eines einheitlichen Schutzniveaus gegen Informationsabflüsse bei Handlungen von Europäischen Amtsträgern und sind fortan auf alle Europäischen Amtsträger anwendbar.

### VIII. Fazit

Die Errichtung der EUSTa als eine unabhängige, von politischer Einflussnahme durch nationale Regierungen und Organen der Europäischen Union geschützte, Institution, wird dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch bei der Unterstützung von lediglich 22 der 28 Mitgliedsstaaten einen extremen Mehrwert verleihen. Die Europäische Union als Staatengemeinschaft ist maßgeblich auf die Finanzierung durch die einzelnen Mitgliedsstaaten angewiesen, weswegen es von besonderer Wichtigkeit sein muss die finanziellen Interessen der Union und damit die Interessen der europäischen Steuerzahler in allen Mitgliedstaaten zu schützen.

Die EUSTa bietet mit ihrer integrierten institutionellen Struktur und den entsprechenden zentralisierten Entscheidungsprozessen erhebliche Vorteile bei der Bekämpfung jedweder grenzüberschreitenden Straftat gegenüber der rein national agierenden Staatsanwaltschaft der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Zu den Vorteilen zählen insbesondere die Kenntnis aller nationalen Rechtssysteme, eine Übersicht über die grenzüberschreitende Kriminalität in der Union, eine rasche Entschei-

dungsfindung durch die Ständigen Kammern, in denen die Europäischen Staatsanwälte tätig sind, sowie die Umsetzung wirksamer Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene durch die Delegierten Europäischen Staatsanwälte.

Gerade diese komplexe Struktur der EUSTa birgt jedoch auch ihre Probleme. Nach der VO (EU) 2017/1939 verfügt die EUSTa über keinen eigenen Behördenapparat und ist mithin auf die schnelle Umsetzung der Verordnung in den Mitgliedsstaaten angewiesen. Gestaltet sich die Umsetzung der VO und der Ernennung der Delegierten Europäischen Staatsanwälte nun in einzelnen Mitgliedsstaaten schleppender als in anderen, kann das die Aufnahme der Tätigkeit der EUSTa maßgeblich behindern. Das Ineinandergreifen europäischer und nationaler Strafverfolgung wird zudem nur dann sowohl rechtstaatlich als auch effektiv funktionieren, wenn seitens aller Mitgliedsstaaten ein guter Wille herrscht und nicht die Berufung auf vorhandene bürokratische Bestimmungen im Vordergrund steht. Zudem birgt auch die Anwendung der VO (EU) 2017/1939 in der Praxis noch viele Unklarheiten und verspricht zu Beginn der Tätigkeit der EUSTa einige Reibungen.

Letztlich ist es mit der Errichtung der EUSTa allein nicht getan. Für eine effektive EUSTa bedarf es noch umfassenden Regelungen hinsichtlich interner Prozesse und Arbeitsvereinbarungen unter anderem mit Behörden wie Europol, OLAF und Eurojust.

Da sich bedauerlicherweise nach dem bisherigen Stand der Dinge nicht alle Mitgliedsstaaten an der EUSTa beteiligen, sind der EUSTa hinsichtlich grenzüberschreitender Wirtschaftskriminalität, welche nicht teilnehmende Mitgliedsstaaten betrifft, die Hände gebunden. Es wäre mithin wünschenswert, dass sich auch die verbleibenden sechs Mitgliedsstaaten für die Institution der EUSTa aussprechen, um der EUSTa europaweite umfassende Ermittlungsmöglichkeiten einzuräumen.

Trotz all dieser Probleme stellt die Errichtung der EUSTa im Ganzen einen ersten kleinen Schritt auf dem Weg hin zu einem einheitlichen europäischen Strafrecht sowie Strafprozessrecht dar. Da die EUSTa ihre Arbeit auch nach über drei Jahren seit dem Erlass der VO (EU) 2017/1939 nicht aufgenommen hat, bleibt zu hoffen, dass die bestehenden bürokratischen Hürden in naher Zukunft überwunden werden und die EUSTa ihren geplanten Tätigkeiten ohne erneute Verzögerungen planmäßig noch vor Mitte des Jahres 2021 nachgehen kann.

<sup>74</sup> Schmitt, in: Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 63. Aufl. (2020), § 16 Rn. 3.