

Zentrale Anklagebehörde

Die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wurde im Juni 2017 beschlossen. Sie ist für die Bekämpfung von Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union verantwortlich.

Die Justizminister der EU-Mitgliedstaaten nahmen am 8. Juni 2017 eine „allgemeine Ausrichtung über den Vorschlag zur Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA)“ an. Sie einigten sich auf den endgültigen Text des Vorschlags einer Verordnung zur Einrichtung der EStA. Dadurch wurde der Weg für die Einführung der EU-Justizbehörde geebnet.

Es beteiligen sich jedoch ausnahmsweise nicht alle 28 EU-Mitgliedstaaten an der EStA, sondern – im Wege der verstärkten Zusammenarbeit, die ein besonderes Beschlussfassungsverfahren darstellt – insgesamt zwanzig Länder an dem Verordnungsvorschlag.

Neben Österreich und Deutschland nehmen Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Zypern an der verstärkten Zusammenarbeit teil.

Für jene Mitgliedstaaten, die sich noch nicht beteiligen, gibt es die Möglichkeit, dies zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen.

Die Annahme des Vorschlags im Wege der verstärkten Zusammenarbeit ist gemäß Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als Möglichkeit vorgesehen, da die Einführung der EStA bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon umstritten war. Für die endgültige Annahme des Verordnungsvorschlags ist die Zustimmung des Euro-

päischen Parlaments erforderlich. Diese wird für Herbst 2017 erwartet. Die Europäische Kommission legte am 17. Juli 2013 den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft vor.

Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments würden daher die vier Jahre dauernden Verhandlungen über den Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission beendet werden und eine der wesentlichsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon im Bereich Justiz und Inneres könnte in Kraft treten. Die neue Behörde soll voraussichtlich ab 2020 ihre Tätigkeit aufnehmen.

Die Notwendigkeit der Einrichtung einer EStA wurde von der Kommission stets mit dem Argument begründet, dass derzeit die zuständigen nationalen Behörden nicht immer die notwendigen Maßnahmen treffen würden, um Straftaten gegen das Unionsbudget zu ahnden.

Derzeit könne der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union nur von einzelstaatlichen Behörden strafrechtlich untersucht und verfolgt werden, deren Befugnisse jedoch an der Staatsgrenze enden. Straftaten gegen die finanziellen Interessen der EU sind jedoch häufig komplex und verursachen einen geschätzten jährlichen Schaden von mehreren hundert Millionen Euro (siehe Europäische Kommission, Mitteilung: Jeder Euro zählt – Häufig gestellte Fragen zur Europäischen Staatsanwaltschaft, MEMO 13-693, 17.7.2013).

Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft.

Die EStA ist gemäß ihrer im Artikel 86 AEUV enthaltenen Rechtsgrundlage für die „Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ verantwortlich. Unter dem Begriff „finanzielle Interessen der Union“ sind nach Art. 2 lit. b. der EStA-Verordnung „alle Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte, die im Haushaltsplan der Union und in den Haushaltsplänen der nach den Verträgen geschaffenen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen oder in den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst werden“, zu verstehen.

Die Europäische Kommission, die den Vorschlag der Verordnung zur Einrichtung der EStA unterbreitete, und der EU-Gesetzgeber (in diesem Fall nur der Rat) mussten sich daher bei der Umsetzung der primärrechtlichen Rechtsgrundlage innerhalb dieses Kompetenzrahmens bewegen.

Der (bis zur Zustimmung des Europäischen Parlaments und Veröffentlichung im Amtsblatt der EU) bloß vorläufige Text der EStA-Verordnung sieht vor, dass die neue Behörde nur für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, begangen haben, zuständig ist.

Es gibt zwar die theoretische Möglichkeit, die Kompetenzen der EStA auf schwere Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension (etwa Terrorismus)

auszuweiten, doch ist dafür ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates (Staats- und Regierungschefs) erforderlich.

Aufbau und Funktionen.

Die EStA gliedert sich in eine zentrale und in eine dezentrale Ebene: Die zentrale Ebene besteht aus der zentralen Europäischen Staatsanwaltschaft am Sitz der Europäischen Staatsanwaltschaft und setzt sich aus dem Kollegium, den Ständigen Kammern, dem Europäischen Generalstaatsanwalt, den Stellvertretern des Europäischen Generalstaatsanwalts, den Europäischen Staatsanwälten und dem Verwaltungsdirektor zusammen. Die dezentrale Ebene besteht aus den Delegierten Europäischen Staatsanwälten, die in den Mitgliedstaaten angesiedelt sind.

Der Europäische Generalstaatsanwalt ist der Leiter der EStA. Er organisiert die Arbeit der EStA, leitet ihre Tätigkeit und fasst Beschlüsse. Zudem vertritt der Europäische Generalstaatsanwalt die EStA gegenüber den Organen der Union und der Mitgliedstaaten sowie Dritten.

Die Europäischen Staatsanwälte hingegen beaufsichtigen die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte. Diese sind wiederum jene Anwälte, die im Herkunftsmitgliedstaat für das jeweilige Verfahren zuständig sind, jedoch zugleich auch weiterhin Teil des nationalen Systems bleiben.

Die Europäischen Staatsanwälte erstellen Zusammenfassungen zu den Verfahren und übermitteln gegebenenfalls Vorschläge für die von



20 EU-Mitgliedstaaten errichten die Europäische Staatsanwaltschaft.

der *Ständigen Kammer* zu fassenden Entscheidungen. Den Rahmen für die Ermittlungen setzt auch weiterhin nationales Recht, da Fälle dort zur Anklage gebracht werden.

Ernennung und Entlassung. Der Europäische Generalstaatsanwalt wird einvernehmlich vom Europäischen Parlament und vom Rat ernannt. Seine Amtszeit beträgt sieben Jahre und kann nicht verlängert werden. Nimmt der Europäische Generalstaatsanwalt seine Aufgaben nicht mehr wahr oder hat sich eines schweren Fehlverhaltens schuldig gemacht, kann er auf Antrag des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission vom Gerichtshof der Europäischen Union entlassen werden.

Der Europäische Staatsanwalt wird hingegen für eine Amtszeit von sechs Jahren vom Rat ernannt. Im Vorfeld benennt jeder Mitgliedstaat drei aus seiner Sicht geeignete Kandidaten für dieses Amt. Der Rat wählt in der Folge nach

Durchsicht der begründeten Stellungnahmen eines Auswahl Ausschusses einen der Kandidaten als Europäischen Staatsanwalt aus. Eine Wiederernennung ist nicht möglich, jedoch kann der Rat beschließen, das Mandat um höchstens drei Jahre nach Ablauf der sechsjährigen Amtszeit zu verlängern. Ein Europäischer Staatsanwalt kann aus denselben Gründen wie der Europäische Generalstaatsanwalt entlassen werden.

Unabhängige Einrichtung der EU. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist eine von den anderen EU Einrichtungen und den Mitgliedstaaten unabhängige Behörde der EU. Der Europäische Generalstaatsanwalt, die Stellvertreter des Europäischen Generalstaatsanwalts, die Europäischen Staatsanwälte, die Delegierten Europäischen Staatsanwälte, der Verwaltungsdirektor sowie das Personal der Europäischen Staatsanwaltschaft handelt beziehungsweise handeln im gesetzlich festgelegten Interesse der Union insgesamt

und darf beziehungsweise dürfen bei der Erfüllung seiner/ihrer Pflichten im Rahmen dieser Verordnung Weisungen von Personen außerhalb der EStA, von Mitgliedstaaten oder EU-Organen (z. B. Rat, Parlament, Kommission), Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union weder einholen noch entgegennehmen (s. Art. 6 EStA-Verordnung). Als Sitz der EStA ist Luxemburg vorgesehen, wo auch der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) seinen Sitz hat.

Kritik. Die Einrichtung der EStA hat diverse Fragen – vor allem rechtlicher Natur – wie etwa nach der Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip aufgeworfen und langwierige Verhandlungen nach sich gezogen. Bereits binnen acht Wochen nach Vorlage des Verordnungsentwurfs wurde von vierzehn nationalen Parlamenten aus elf EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von begründeten Stellungnahmen dargelegt, weshalb der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei („gelbe Karte“).

Einige Mitgliedsstaaten sind nach wie vor der Meinung, dass eine EStA lediglich ergänzend tätig sein soll. Andere Mitgliedstaaten hingegen hätten durchaus eine stärkere und effizientere EStA begrüßt.

Ein weiterer Kritikpunkt war bzw. ist die komplexe Struktur der EStA, die für die effiziente Strafverfolgung hinderlich sein könnte. Ferner sei die Kritik am Kommissionsvorschlag in Bezug auf die Befugnisse der EStA erwähnt. Ursprünglich war nämlich vorgesehen, dass die EStA einen Gerichtsstand unter mehreren in Betracht kommenden Gerichtsständen – auch in unterschiedlichen Mitgliedsländern – relativ frei wählen können solle.

Dies rief rechtsstaatliche Bedenken hervor, weil es demnach möglich gewesen wäre, die Klage in einem anderen Mitgliedsstaat zu erheben als in jenem der Tatbegehung. Dadurch wäre die Verteidigung für die Angeklagten maßgeblich erschwert worden.

*Antonio-Maria Martino
Theres Hartmann*