

Die Europäische Staatsanwaltschaft – Der Schutz der finanziellen Interessen der EU als supranationales Integrationsprojekt

Werner Miguel Kühn*

Inhalt

A. Einleitung	153
B. Die Errichtung der EUStA	153
C. Hybride Organisationsstruktur	156
I. Die zentrale Ebene	156
II. Die dezentrale Ebene	158
D. Zuständigkeit und Aufgaben	158
I. Überwachung und Anweisungen	158
II. Materielle Zuständigkeit	159
III. Territoriale Zuständigkeit	160
IV. Einleitung, Einstellung der Ermittlungen und Strafverfolgung	160
V. Aufhebung der Vorrechte und Immunitäten	161
E. Verfahrensrechte und -garantien	161
I. In der EUStA-VO vorgesehene Rechte und harmonisierte Mindeststandards	161
II. Europäische Menschenrechtskonvention	164
III. Verfahrensrechte nach dem anwendbaren nationalen Recht	165
IV. Datenschutzbestimmungen	166
V. Verfahrensrechte in Fällen, an denen NTMS und Drittländer beteiligt sind	166
F. Rechtsschutz	168
G. Aspekte der Wechselwirkung mit dem nationalen Recht	170
I. Die Entscheidung des EU-Gesetzgebers zugunsten eines zwischenstaatlichen Modells	171
II. Institutionelle Verankerung der Delegierten Europäischen Staatsanwälte in den nationalen Justizsystemen	172
III. Die unvollständige Harmonisierung des materiellen Strafrechts	173

* Dr. As. Dipl. iur. (Universität Kiel, Germany), Referent (référendaire) beim Gerichtshof der Europäischen Union (Luxemburg). Email: Werner.Kuhn@curia.europa.eu. Spezialisierung auf das Recht der regionalen Wirtschaftsintegration (Europäische Union, Andengemeinschaft, Mercosur, Europäischer Wirtschaftsraum und Eurasische Wirtschaftsunion). Der Inhalt dieses Artikels spiegelt ausschließlich die persönliche Sicht des Autors wider.

IV.	Vielfalt der nationalen Verfahrensvorschriften	174
V.	Verwendung autonomer Rechtsbegriffe, um der Wirklichkeit des nationalen Rechts Rechnung zu tragen	175
VI.	Verurteilung und Sanktionen	176
H.	Zusammenarbeit	177
I.	Die Zusammenarbeit mit anderen EU-Einrichtungen	177
1.	EUROJUST	178
2.	OLAF	180
3.	EUROPOL	181
II.	Die Zusammenarbeit mit nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten	182
III.	Rückblick auf die Zeit seit Errichtung der Behörde	185
I.	Schlussfolgerungen	185

Abstract

Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Befugnisse der kürzlich gegründeten Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA), einer supranationalen Behörde, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union (EU) ermittelt und strafrechtlich verfolgt. Verschiedene Aspekte des Strafverfahrens und des materiellen Strafrechts werden erörtert, um zu erläutern, wie die EUStA trotz ihres supranationalen Ursprungs in den nationalen Justizsystemen eingebettet ist. Untersucht wird unter anderem die Forderung nach einer effizienten Strafverfolgung bei gleichzeitiger Wahrung der Verfahrensrechte der Verdächtigen und der beschuldigten Personen. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf der Zusammenarbeit mit anderen EU-Einrichtungen und nationalen Behörden sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in Drittländern liegen. Die in diesem Artikel enthaltene Information soll es dem Leser ermöglichen, zu beurteilen, ob die EUStA die vom EU-Gesetzgeber festgelegten Ziele erreicht hat.

The European Public Prosecutor's Office – The Protection of the EU's Financial Interests as Supranational Integration Project

This article presents an overview of the powers of the recently established European Public Prosecutor's Office (EPPO), a supranational body that investigates and prosecutes criminal offences affecting the financial interests of the European Union (EU). Various aspects related to criminal procedure and substantive criminal law will be discussed with a view to explain how the EPPO is embedded in the national judicial systems despite its supranational origin. Among the matters to be examined will be the requirement to prosecute crime efficiently while ensuring that the procedural rights of the suspects and the accused persons will be duly respected. A particular focus will be on the cooperation with other EU entities and national authorities both in the Member States as well as in third countries. The information contained

in this article shall allow the reader to assess whether the EPPO has met the objectives set by the EU legislator.

Keywords: European Union, European Public Prosecutor, International Cooperation, Financial Interests, Law Enforcement, Criminal Procedure, Fundamental Rights, Rule of Law

A. Einleitung

Nach vielen Jahren der Debatte ist die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA) endlich Wirklichkeit geworden. Mit der Annahme der Verordnung (EU) 2017/1939 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der EUStA durch den Rat am 12. Oktober 2017¹ (EUStA-VO) wurden die Kompetenzen dieser neuen EU-Einrichtung festgelegt, deren Errichtung in den EU-Verträgen vorgesehen war. Die EUStA teilt mit EUROPOL und EUROJUST die Besonderheit, dass das Primärrecht der EU seine Existenz voraussetzt, obwohl die beiden letztgenannten EU-Agenturen, die auch im Bereich Inneres tätig sind, bereits seit langem bestehen. Im Gegensatz zu den genannten Einrichtungen werden EU-Agenturen nur dann eingerichtet, wenn die Notwendigkeit einer Übertragung von Zuständigkeiten auf spezialisierten Einrichtungen besteht.² Die erhebliche Verzögerung bei der Errichtung der EUStA kann als Indikator für ihren strittigen Charakter betrachtet werden, und zwar sowohl unter den Mitgliedstaaten im Rat als auch unter den EU-Organen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, das zur Annahme der Gründungsverordnung geführt hat. Bei der Prüfung des geografischen Geltungsbereichs der EUStA-VO, der Organisationsstruktur der neuen EU-Einrichtung und der ihr übertragenen Befugnisse ist es besonders wichtig, diesen Aspekt zu berücksichtigen. In dem vorliegenden Beitrag werden alle diese Themen beleuchtet, um die Vorteile, die die Errichtung der EUStA für den Schutz der finanziellen Interessen der EU mit sich bringt, aber auch die Hindernisse, mit denen sie bei der Erfüllung ihres Auftrags konfrontiert sein dürfte, zu erläutern.

B. Die Errichtung der EUStA

Als die Europäischen Gemeinschaften durch den Erlass des Beschlusses 70/243/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch Eigenmittel der Gemeinschaften ihre eigenen Mittel³ zur Verfügung gestellt haben, gab es Bedenken hinsichtlich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, da dieser Beschluss der Gemeinschaft keine Sanktionsbefugnis zu ihrem Schutz einräumte. Aus diesem Grund legte die

1 ABl. 2017, L 283, S. 1.

2 Kühn, Ukrainian Journal of Constitutional Law, S. 44, untersucht verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit der Einrichtung und der Funktionsweise von EU-Agenturen.

3 ABl. L 94, S. 19.

Kommission im Jahr 1976 ein Projekt zur Änderung der Verträge über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor. Die erste Initiative, die die Debatte über dieses Thema eröffnete und die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ins Auge fasste, war der Bericht „Corpus Juris: Einführung strafrechtlicher Bestimmungen zum Zweck der finanziellen Interessen der Europäischen Union“ (Corpus Juris), vorgelegt im Jahr 1997 von einer Expertengruppe, deren wichtigste Vorschläge später in dem von der Kommission im Dezember 2001 veröffentlichten „Grünbuch über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Errichtung eines Europäischen Staatsanwalts“ zusammengefasst werden. Mit diesem Text sollte eine öffentliche Debatte über die praktischen Auswirkungen der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft angestoßen werden, jedenfalls ohne ein vollständiges und autonomes gemeinschaftliches Strafrechtssystem schaffen zu wollen. Dies liegt daran, dass das Corpus Juris ein gemischtes System ins Auge gefasst hat, in dem nationale und supranationale Elemente so kombiniert werden sollten, dass die Mitgliedstaaten das Strafrecht hätten anwenden müssen, und nicht die Gemeinschaft selbst.

Die Idee der Schaffung einer supranationalen Einrichtung, die mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU als Projekt der regionalen Integration betraut ist, wurde in einer Zeit konkretisiert, in der der Vertrag über eine Verfassung für Europa diskutiert wurde. Nach den erfolglosen Referenden in Frankreich und den Niederlanden, mit denen der Ratifizierungsprozess beendet wurde, wurde eine Phase der Reflexion eingeleitet, die schließlich zum Vertrag von Lissabon führte. In diesem Vertrag wurden viele der Grundgedanken, die der EUStA zugrunde liegen, berücksichtigt, ohne jedoch im Einzelnen festzulegen, wie sie organisiert und auf Grundlage welcher Regeln sie arbeiten würde. Stattdessen wurde davon ausgegangen, dass diese Aspekte in einem Rechtsakt des abgeleiteten Unionsrechts geregelt würden. Art. 86 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass die zu erlassenden Verordnungen „die Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die Einzelheiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die für ihre Tätigkeit geltenden Verfahrensvorschriften sowie die Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln und für die gerichtliche Kontrolle der von der Europäischen Staatsanwaltschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen, [festlegen]“.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Idee der Errichtung einer EUStA nicht von allen Mitgliedstaaten mit Begeisterung aufgenommen wurde, da einige von ihnen einen Verlust an Souveränität befürchteten.⁴ Diese anfängliche Haltung ist angesichts der Tatsache verständlich, dass der Bereich des Strafrechts traditionell mit dem Begriff der Souveränität verknüpft ist. Die strafrechtlichen Normen spiegeln in der Regel die ethischen Werte einer Gesellschaft wider und können daher als tief in der nationalen Kultur verwurzelt angesehen werden.⁵ Allerdings ist die EU zwar nach Art. 3 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union

4 Mitsilegas, S. 464.

5 Elholm, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2021/2, S. 215.

(EUV) verpflichtet, die kulturellen Traditionen der Mitgliedstaaten zu achten, doch lassen die Verträge keinen Zweifel daran, dass der Schutz der finanziellen Interessen der EU ein legitimes Ziel darstellt, das der Gesetzgeber auf supranationaler Ebene verfolgen kann. Daher wäre es logisch, zu behaupten, dass dieses Ziel Vorrang vor potenziellen nationalen Interessen haben muss. Dies gilt umso mehr, wenn diese Vielfalt den Effekt hat, den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu behindern. Das in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip, wonach die EU „nur tätig [wird], sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ würde eine solche Vorgehensweise nicht behindern. Tatsächlich wurden Schwierigkeiten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU als Argument für die Errichtung der EUStA angeführt.

Die EU konnte den Widerstand einiger Mitgliedstaaten überwinden, indem sie auf den Mechanismus der Verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV, 326 ff. AEUV zurückgriff. Während für die Annahme der EUStA-VO grundsätzlich Einstimmigkeit im Rat erforderlich gewesen wäre, erlaubt Art. 86 Abs. 1 AEUV, dass sich mindestens neun Mitgliedstaaten an einer solchen Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen und die genannte Verordnung erlassen. Die Konsequenz des Rückgriffs auf einen solchen Mechanismus ist, dass die EUStA-VO nur für die teilnehmenden Mitgliedstaaten gilt, nicht jedoch für diejenigen außerhalb dieser Gruppe. Die Tatsache, dass in Art. 86 AEUV ausdrücklich auf die Möglichkeit einer Verstärkten Zusammenarbeit Bezug genommen wird (obwohl sie in allen Politikbereichen offenbleibt, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen), zeigt, dass sich die Mitgliedstaaten der Ablehnung dieses Integrationsprojekts in ihren Reihen bewusst waren. 20 Mitgliedstaaten hatten sich ursprünglich bereit erklärt, sich an der Verstärkten Zusammenarbeit zu beteiligen. Seitdem sind die Niederlande und Malta beigetreten. Dies bedeutet, dass bislang fünf Mitgliedstaaten nicht in den Anwendungsbereich der Verstärkten Zusammenarbeit fallen, nämlich Dänemark, Ungarn, Irland, Polen und Schweden. Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich (vor dem Brexit)⁶ traten der EUStA aufgrund einer in den Protokollen Nrn. 21 und 22 zu den EU-Verträgen vorgesehenen Ausnahmeregelung nicht bei, die es diesen Mitgliedstaaten ermöglichte, sich nicht an der Annahme von Maßnahmen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß Titel V des Dritten Teils des AEUV zu beteiligen. Trotz dieser Situation ist es sehr möglich, dass die EUStA in der Praxis eine justizielle Zusammenarbeit mit zumindest einigen dieser nicht teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten (NTMS) anstreben müssen wird und umgekehrt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die EUStA-VO spezifische Bestimmungen über die justizielle Zusammenarbeit mit nicht teilneh-

⁶ Kühn, Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur 2016/8, S. 64, eine Analyse der rechtlichen und politischen Aspekte des Brexits.

menden Mitgliedstaaten sowie mit Drittländern enthält, was in diesem Beitrag noch erläutert werden soll.

Der Prozess, der zur tatsächlichen Errichtung der EUStA führte, dauerte einige Zeit, bis er abgeschlossen war. Es sei darauf hingewiesen, dass die EUStA-VO zwar am 31. Oktober 2017 in Kraft getreten ist, die EUStA ihre Tätigkeit jedoch nicht vor dem 1. Juni 2021 aufgenommen hat. Für diese Verzögerung gibt es eine Reihe von Gründen, vor allem im Zusammenhang mit den zwischenzeitlich zu ergreifenden regulatorischen und praktischen Maßnahmen. Erstens mussten die teilnehmenden Mitgliedstaaten bis zum 6. Juli 2019 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen und veröffentlichen, die erforderlich sind, um der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug⁷ (PIF-Richtlinie) nachzukommen, die, wie in diesem Artikel noch zu erläutern sein wird, die sachliche Zuständigkeit dieser EU-Einrichtung festlegt. Zweitens musste die EUStA selbst die erforderlichen internen Rechtsakte erlassen, Personal einstellen, ein Fallbearbeitungssystem einrichten und mehrere Arbeitsvereinbarungen mit nationalen Behörden und EU-Stellen schließen, um die ordnungsgemäße Umsetzung der Bestimmungen der EUStA-VO zu gewährleisten.

C. Hybride Organisationsstruktur

Die EUStA wird in ihrer Gründungsverordnung definiert als „eine unteilbare Einrichtung der EU, die als eine einheitliche Behörde mit einem dezentralen Aufbau handelt“. Diese kurze Beschreibung reicht jedoch nicht aus, um die vom EU-Ge setzgeber konzipierte institutionelle Struktur zu verstehen. Einer der bemerkenswertesten Aspekte der EUStA ist ihr hybrider Charakter als eine einheitliche EU-Einrichtung, die gleichzeitig sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene tätig ist, was durch ihre Organisationsstruktur und ihre Befugnisse deutlich wird. Darüber hinaus ist die EUStA im Gegensatz zu anderen EU-Einrichtungen in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten verankert und wahrt gleichzeitig ihre Unabhängigkeit. Im Interesse der Klarheit soll zunächst die Organisationsstruktur erläutert werden, bevor auf die Kompetenzen der einzelnen Organe innerhalb der EUStA eingegan gen wird.

I. Die zentrale Ebene

Die zentrale Ebene der EUStA besteht aus einem Kollegium, bestehend aus dem Europäischen Generalstaatsanwalt, der nach einer offenen Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen ausgewählt und vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU für eine nicht verlängerbare Amtszeit von sieben Jahren ernannt wird, und aus Europäischen Staatsanwälten (eines aus jedem teilnehmenden Mitglied-

⁷ ABl. 2017, L 198, S. 29.

staat), die von ihrem jeweiligen Mitgliedstaat ernannt werden. Im Oktober 2019 wurde die Rumänin Laura Codruța Kövesi zur ersten Europäischen Generalstaatsanwältin ernannt. Im Juli 2020 ernannte der Rat die 22 Europäischen Staatsanwälte. Das Kollegium richtet sogenannte Ständige Kammern ein, die die auf nationaler Ebene durchgeführten Operationen steuern. Die Ständigen Kammern setzen sich aus einem Vorsitzenden und zwei ständigen Mitgliedern zusammen. Sie überwachen und leiten die Untersuchungen und die Strafverfolgungsmaßnahmen, und gewährleisten somit die Kohärenz der Tätigkeiten der EUStA. Die Zahl der Ständigen Kammern, ihre Zusammensetzung und die Kompetenzaufteilung tragen den funktionalen Erfordernissen der EUStA Rechnung und sind in ihrer Geschäftsordnung festgelegt. Die Europäischen Staatsanwälte übernehmen im Wesentlichen koordinierende und strategische Aufgaben. Sie entscheiden innerhalb des Kollegiums in Abstimmung mit dem Generalstaatsanwalt. Es kann mit Sicherheit behauptet werden, dass die Zuständigkeit der EUStA nicht beim Europäischen Generalstaatsanwalt liegt, sondern beim Kollegium und vor allem bei den Ständigen Kammern als organisatorische Einheiten innerhalb der EU-Einrichtung. Der Europäische Generalstaatsanwalt kann jedoch einen gewissen Einfluss ausüben, wenn es ihm gelingt, die Mitglieder des Kollegiums von einer bestimmten Vorgehensweise zu überzeugen. Darüber hinaus sollte erwähnt werden, dass der Europäische Generalstaatsanwalt in seiner Funktion als „*primus inter pares*“ nicht nur die besagte Koordinierungsfunktion im Kollegium übernimmt, sondern auch an der täglichen Arbeit und Entscheidungsfindung innerhalb der Ständigen Kammer, der er zugewiesen wurde, beteiligt ist, wie jeder andere Europäische Staatsanwalt.

Die EUStA ist in Bezug auf Organisation und Planung strukturell unabhängig, da sie nicht in ein anderes Organ, eine andere Agentur oder Einrichtung der EU integriert ist. Dennoch ist sie gegenüber dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission für ihre allgemeine Arbeit rechenschaftspflichtig. Gemäß Art. 7 der EUStA-VO ist diese EU-Einrichtung verpflichtet, einen Jahresbericht über ihre allgemeine Tätigkeit in den Amtssprachen der Organe der EU zu erstellen und zu veröffentlichen. Sie übermittelt den Bericht dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten sowie dem Rat und der Kommission. Darüber hinaus muss der Europäische Generalstaatsanwalt einmal jährlich vor dem Europäischen Parlament und vor dem Rat und auf Antrag der Mitgliedstaaten vor den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten erscheinen, um über die allgemeine Tätigkeit der EUStA Bericht zu erstatten. Im letzteren Fall kann der Europäische Generalstaatsanwalt durch einen der beiden stellvertretenden Europäischen Generalstaatsanwälte ersetzt werden, die ernannt werden, um ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu unterstützen und bei Abwesenheit oder Verhinderung bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Stellvertreter zu fungieren. Wie jede andere Staatsanwaltschaft ist die EUStA verpflichtet, Grundprinzipien wie die Grundsätze der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit sowie des ordnungsgemäßen Verfahrens zu achten. Der Europäische Generalstaatsanwalt kann nur durch eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) auf Antrag eines der genannten EU-Organe entlassen werden.

II. Die dezentrale Ebene

Die dezentrale Ebene ist im Justizsystem des teilnehmenden Mitgliedstaats verankert und setzt sich aus den sogenannten Delegierten Europäischen Staatsanwälten (DelStA) zusammen. Auf Vorschlag des Europäischen Generalstaatsanwalts ernennt das Kollegium die von den Mitgliedstaaten benannten DelStA. Letztere handeln im Namen der EUStA in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten und haben dieselben Befugnisse wie nationale Staatsanwälte in Bezug auf Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen und Anklageerhebung, zusätzlich und vorbehaltlich der ihnen übertragenen besonderen Befugnisse und des ihnen übertragenen Status und unter den in der EUStA-VO festgelegten Bedingungen. Die DelStA sind für die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zuständig, die sie eingeleitet, ihnen zugewiesen oder aufgrund ihres Evokationsrechts übernommen haben. Die DelStA sind auch für die Anklageerhebung zuständig, insbesondere sind sie befugt, vor Gericht Klage zu erheben, sich an der Beweisaufnahme zu beteiligen und die verfügbaren Rechtsbehelfe im Einklang mit dem nationalen Recht auszuüben. In jedem Mitgliedstaat gibt es zwei oder mehrere DelStA. Sie müssen aktive Mitglieder der Staatsanwaltschaft oder der Justiz der Mitgliedstaaten sein, die mit strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfolgungen betraut sind. Die DelStA nehmen weiterhin ihre Aufgaben als nationale Staatsanwälte wahr und haben daher eine doppelte Funktion; sie sind jedoch völlig unabhängig von ihren nationalen Strafverfolgungsbehörden.⁸ Dieses Erfordernis ist von besonderer Bedeutung, da zum einen die Rechtsstellung der Strafverfolgungsbehörden von einer nationalen Rechtsordnung zur anderen variieren kann (wobei entweder die Justiz oder die Staatsanwaltschaft eine herausragende Rolle spielen) und zweitens die Staatsanwaltschaft nicht immer das gleiche Maß an Unabhängigkeit von der Exekutive des Staates genießt wie die Justiz.⁹

D. Zuständigkeit und Aufgaben

I. Überwachung und Anweisungen

Die Europäischen Staatsanwälte sind diejenigen, die in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Namen der zuständigen Ständigen Kammern auf EU-Ebene überwachen, für die wiederum die DelStA in ihrem jeweiligen Herkunftsmitgliedstaat zuständig sind. In der Regel ist ein Europäischer Staatsanwalt für die Aufsicht über die aus seinem Herkunftsmitgliedstaat stammenden DelStA zuständig. Nur ausnahmsweise, z. B. aufgrund einer hohen Zahl von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, kann ein Europäischer Staatsanwalt beantragen, dass die Aufsicht über bestimmte Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in seinem Herkunftsmitgliedstaat anderen Europäischen Staatsanwälten zugewiesen wird. Sie stellen aus funktionaler Sicht eine Ver-

⁸ Petrasch, Corporate Compliance Zeitschrift 3/2021/3, S. 128.

⁹ Mitsilegas, S. 457.

bindung zwischen der Zentralstelle in Luxemburg und der dezentralen Ebene in ihren Mitgliedstaaten dar. In dieser Funktion erleichtern sie das Funktionieren der EUStA als einheitliche Behörde. In der Regel sind die DelStA an die Weisungen der Ständigen Kammern und der Europäischen Staatsanwälte gebunden. Deshalb sollten nationale Vorschriften, die vorschreiben, dass ein Staatsanwalt die Weisungen seines nationalen Vorgesetzten zu befolgen hat, nicht für DelStA gelten.

II. Materielle Zuständigkeit

Gemäß Art. 22 der EUStA-VO in Verbindung mit Art. 86 Abs. 1 und 2 AEUV ist die EUStA für die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU zuständig. Die in nationales Recht umgesetzte PIF-Richtlinie ist für die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit der EUStA relevant. Diese Behörde kann Betrugsfälle im Zusammenhang mit EU-Mitteln untersuchen. Letztere können Regionalfonds, Finanzmittel der gemeinsamen Agrarpolitik oder andere von der EU finanzierte Projekte umfassen. Ein Schwerpunkt dürfte auf der Manipulation von Vergabeverfahren liegen. Die EUStA wird insbesondere komplexe Fälle im Zusammenhang mit Karussellbetrug auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer untersuchen müssen. Art. 3 Abs. 2 der PIF-Richtlinie enthält eine Definition des Begriffs „Bezug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU“, was im Wesentlichen einen Schaden für den EU-Haushalt impliziert, der dadurch entsteht, dass öffentliche Mittel für andere als die gesetzlich oder vertraglich festgelegten Zwecke verwendet werden.

Eine effiziente Ermittlung von nach EU-Recht strafbaren Handlungen kann es erforderlich machen, die von der EUStA durchgeföhrten Ermittlungen auf andere nach nationalem Recht strafbare Straftaten auszuweiten, wenn diese untrennbar mit einem den finanziellen Interessen der EU schadenden kriminellen Verhalten verbunden sind. Die EUStA ist auch für die Verfolgung eines Verstoßes gegen eine Strafvorschrift zuständig, die zwar nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union fällt, sich aber auf denselben Sachverhalt bezieht. Im Allgemeinen sind die Zuständigkeiten und Befugnisse der EUStA weitreichend. Die EUStA ist auch für Straftaten im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung zuständig, wenn der Schwerpunkt ihrer kriminellen Tätigkeit darin besteht, eine der in der PIF-Richtlinie genannten Straftaten zu begehen. Die EUStA ist jedoch nicht für Straftaten im Zusammenhang mit nationalen direkten Steuern zuständig, einschließlich der mit diesen untrennbar verbundenen Straftaten.

Die EUStA-VO enthält wichtige Beschränkungen der sachlichen Zuständigkeit. In Bezug auf Mehrwertsteuerbetrug heißt es, dass die EUStA nur dann zuständig ist, wenn die in dieser Bestimmung genannten vorsätzlichen Handlungen oder Unterlassungen mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten in Verbindung stehen und einen Gesamtschaden von mindestens 10 Mio. EUR verursachen. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus Art. 25 Abs. 2 der EUStA-VO, wonach die EUStA in Fällen, in denen eine Straftat einen Schaden von weniger als

10 000 EUR für die finanziellen Interessen der EU verursacht hat oder verursachen könnte, ihre Zuständigkeit nur ausüben darf, wenn der Fall Auswirkungen auf EU-Ebene hat, die eine Untersuchung durch die EUStA erfordern; oder wenn Beamte oder sonstige Bedienstete der EU oder Mitglieder der Organe der EU der Begehung der Straftat verdächtigt werden könnten. Die EUStA konsultiert gegebenenfalls die zuständigen nationalen Behörden oder Stellen der EU, um festzustellen, ob die oben genannten Kriterien erfüllt sind. Es liegt auf der Hand, dass die Bestimmungen über die materielle Zuständigkeit sicherstellen sollen, dass die EUStA nur dann eingreift, wenn ihre Beteiligung durch die Art und/oder die Schwere der Straftat gerechtfertigt ist, wobei es sich dabei um die ansonsten für Ermittlungen und Strafverfolgung zuständigen nationalen Behörden handelt.

III. Territoriale Zuständigkeit

Die EUStA ist für die genannten Straftaten zuständig, wenn diese ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten begangen werden. Ein von einem DelStA eingeleitetes oder den Weisungen einer Ständigen Kammer entsprechendes Verfahren wird in der Regel vom DelStA des Mitgliedstaats durchgeführt, in dem der Schwerpunkt der Straftat liegt. In begründeten Fällen kann ein DelStA aus einem anderen Mitgliedstaat zuständig sein, z. B. wenn die verdächtige Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt in diesem Mitgliedstaat hat, die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats besitzt oder der finanzielle Schaden hauptsächlich dort entstanden ist.

IV. Einleitung, Einstellung der Ermittlungen und Strafverfolgung

Besteht nach dem anwendbaren nationalen Recht hinreichender Grund zu der Annahme, dass eine in die Zuständigkeit der EUStA fallende Straftat begangen wird oder wurde, so leitet ein DelStA in einem Mitgliedstaat, der nach dessen nationalem Recht für die Straftat zuständig ist, ein Ermittlungsverfahren ein und vermerkt dies im Fallbearbeitungssystem. Die EUStA kann über eine spezielle Plattform auf ihrer Website (www.eppo.europa.eu) über diese Straftaten informiert werden,¹⁰ aber auch über europäische und nationale Institutionen, einschließlich der bereits mit Ermittlungen betrauten Justizbehörden. Sobald die EUStA über eine Straftat unterrichtet wurde, verfügt sie über eine Frist von 20 Tagen, um eine Untersuchung einzuleiten, und wenn eine Untersuchung bereits auf nationaler Ebene durchgeführt wird, verfügt die EUStA über eine Frist von 5 Tagen, um ihr Evokationsrecht auszuüben und die nationalen Behörden über ihre Entscheidung zu unterrichten.

¹⁰ Mitgliedern der Öffentlichkeit, die eine Straftat melden möchten, wird empfohlen, in die Kategorie „Meldung einer Straftat“ zu gehen, in der sie umfassende Informationen über Straftaten, die in die Zuständigkeit der EUStA fallen, sowie ein Webformular zum Ausfüllen finden werden.

Wenn der betraute DelStA der Auffassung ist, dass das Ermittlungsverfahren abgeschlossen ist, legt er dem die Aufsicht führenden Europäischen Staatsanwalt einen Bericht vor, der eine Zusammenfassung des Falls und einen Entwurf einer Entscheidung darüber enthält, ob die Strafverfolgung vor einem nationalen Gericht erfolgen soll oder ob eine Verweisung des Verfahrens, eine Einstellung oder ein vereinfachtes Strafverfolgungsverfahren in Betracht gezogen werden soll. Der die Aufsicht führende Europäische Staatsanwalt leitet diese Dokumente an die zuständige Ständige Kammer weiter, gegebenenfalls zusammen mit seiner eigenen Beurteilung. Die endgültige Aufgabe der Ständigen Kammer besteht darin, zu entscheiden, ob eine Rechtssache vor Gericht gestellt oder abgeschlossen wird. Ein Verfahren kann von einer Ständigen Kammer eingestellt werden, wenn die Strafverfolgung aufgrund fehlender Beweise, Verjährung, des Grundsatzes *ne bis in idem*, Amnestie, Immunität usw. unmöglich wird. Eine mögliche Untersuchung auf der Grundlage neuer Tatsachen bleibt davon unberührt. Ein Fall wird vom DelStA im Einklang mit dem nationalen Recht vor Gericht gebracht.

V. Aufhebung der Vorrechte und Immunitäten

Da die EUStA Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU untersuchen und verfolgen muss – z. B. in den Bereichen Zoll, Mehrwertsteuer und öffentliches Beschaffungswesen, wo sowohl EU- als auch nationale Bedienstete wichtige Aufgaben wahrnehmen – könnten die Vorrechte und Befreiungen, die einigen hochrangigen Beamten zuerkannt wurden, die Ermittlungen behindern. Da Immunitäten nicht dazu dienen sollen, Straflosigkeit zu bieten, sondern vielmehr darauf abzielen, die Erfüllung der Aufgaben eines Beamten zu gewährleisten, indem er vor ungebührlichen Eingriffen geschützt wird, ist es erforderlich, dass diese Immunitäten in bestimmten Fällen aufgehoben werden, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Der EU-Gesetzgeber scheint sich dieser Herausforderungen bewusst zu sein, da Art. 29 der EUStA-VO vorsieht, dass die EUStA einen begründeten schriftlichen Antrag auf Aufhebung dieses Vorrechts oder dieser Immunität gemäß den im EU-Recht bzw. im nationalen Recht festgelegten Verfahren stellt.

E. Verfahrensrechte und -garantien

I. In der EUStA-VO vorgesehene Rechte und harmonisierte Mindeststandards

Die EUStA-VO enthält zahlreiche Rechte und Verfahrensgarantien für Verdächtige, Beschuldigte und Zeugen. Ziel ist es, die Rechtmäßigkeit der Tätigkeiten dieser EU-Einrichtung sowie die strikte Einhaltung des EU-Rechts zu gewährleisten. Diese Anforderung ist wichtig, da das nationale Recht für alle Aspekte des Verfahrens gilt, wenn er nicht ausdrücklich in dieser Verordnung geregelt wird. Konkret ist in Art. 41 Abs. 1 der EUStA-VO festgelegt, dass diese Tätigkeiten unter uneinge-

schrankter Achtung der in der Charta verankerten Rechte, einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren und der Verteidigungsrechte, durchgeführt werden müssen. Zu den durch die Charta garantierten Rechten, die sich bei grenzüberschreitenden Ermittlungen als relevant erweisen können, gehören die Unschuldsvermutung (Art. 47 der Charta),¹¹ der Grundsatz *ne bis in idem* (Art. 50 der Charta)¹² und die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Art. 49 der Charta).¹³

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 41 Abs. 2 der EUStA-VO auf Verfahrensrechte Bezug genommen wird, die bereits in einer Reihe von EU-Richtlinien vorgesehen sind:

- Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren;¹⁴
- Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren;¹⁵
- Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs;¹⁶
- Richtlinie (EU) 2016/343 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren;¹⁷
- Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls.¹⁸

Mit Verweis auf diese Richtlinien erinnert der EU-Gesetzgeber daran, dass Mindeststandards für Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in allen Mitgliedstaaten gelten.¹⁹ Daher wäre es naheliegend, davon auszugehen, dass die Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten angesichts des derzeit bestehenden Harmonisierungsgrads nicht besonders ausgeprägt sein werden. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass diese Verfahrens-

11 EuGH, Beschluss vom 12. Februar 2019 in der Rs. C-8/19 PPU, *RH*, EU:C:2019:110.

12 EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013 in der Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105.

13 EuGH, Urteil vom 20. März 2018 in der Rs. C-524/15, *Menci*, EU:C:2018:197, Rn. 55.

14 ABl. 2010, L 280, S. 1.

15 ABl. 2012, L 142, S. 1.

16 ABl. 2013, L 294, S. 1.

17 ABl. 2016, L 65, S. 1.

18 ABl. 2016, L 297, S. 1.

19 *Martin-Vignette*, ERA Forum 2020, S. 503.

rechte nicht vollständig oder korrekt in allen nationalen Rechtsordnungen umgesetzt sind. In einem solchen Fall würde die Bezugnahme auf die genannten Richtlinien es Verdächtigen und beschuldigten Personen ermöglichen, diese Rechte unmittelbar gegenüber der EUStA geltend zu machen. Es ist davon auszugehen, dass der genaue Umfang der durch das Unionsrecht garantierten Verfahrensrechte eine strittige Frage sein wird, die eine Klärung durch den EuGH im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV erfordert.²⁰ Die Auslegung durch den EuGH der Verfahrensrechte, die in anderen Rechtsinstrumenten der EU im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gewährleistet sind, könnte ebenfalls nützlich sein. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass der Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten Verfahrensgarantien wie den Grundsatz *ne bis in idem* vorsieht, die als zwingender Grund für die Ablehnung der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls gelten.²¹ In gleicher Weise garantiert Art. 11 des genannten Rahmenbeschlusses das Recht der gesuchten Person auf Zugang zu Informationen, indem sie verlangen darf, über die Anordnung, ihren Inhalt und ihren Anspruch auf rechtliche Vertretung durch den Ausstellungsmitgliedstaat unterrichtet zu werden. Die genannten Grundsätze sowie andere diesem Bereich innenwohnende Konzepte sollten im Interesse der Kohärenz einheitlich ausgelegt werden.

Das Verhältnis zwischen den durch die genannten Richtlinien garantierten Rechten und den in der EUStA-VO vorgesehenen Rechten dürfte bei der Auslegung des EU-Rechts ein weiterer Streitpunkt sein, insbesondere, wenn sich ihr sachlicher Anwendungsbereich überschneidet. Um ein Beispiel zu nennen, wird in Art. 41 Abs. 2 Buchst. b der EUStA-VO auf das Recht auf Unterrichtung und Zugang zu den Verfahrensakten gemäß der Richtlinie 2012/13/EU verwiesen und gleichzeitig die Bedingungen für die Einsicht in die „Verfahrensakte“ festgelegt, die wiederum in Art. 45 der EUStA-VO definiert ist. Ein potenzieller Konflikt könnte entstehen, wenn es einen Widerspruch zwischen den Bestimmungen der Richtlinie 2012/13/EU und denen der EUStA-VO gäbe, so dass klargestellt werden müsste, welche Bestimmungen in einem konkreten Fall Vorrang haben. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zum einen in Art. 45 Abs. 2 der EUStA-VO Folgendes festgelegt ist: „Die Verfahrensakte wird von dem betrauten DelStA nach dem Recht seines Mitgliedstaats geführt“, was bedeutet, dass die Richtlinie 2012/13/EU insofern relevant sein könnte, als sie dem nationalen Recht bestimmte Anforderungen auferlegt. In ErwG. 31 der Richtlinie 2012/13/EU sind einige der Materialien aufgeführt, die in einer Verfahrensakte enthalten sein können (Dokumente, Fotografien, Audio- und Videoaufzeichnungen).

Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 45 Abs. 1 der EUStA-VO festgelegt ist, dass „die Verfahrensakte alle dem DelStA zur Verfügung stehenden Infor-

20 Siehe z. B. EuGH, Urteile vom 12. März 2020 in der Rs. C-659/18, VW (*Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand bei Nichterscheinen*), EU:C:2020:201; vom 23. November 2021 in der Rs. C-564/19, IS (*Illégalité de l'ordonnance de renvoi*), EU:C:2021:949.

21 Kühn, Revista General de Derecho Europeo 2017/12.

mationen und Beweismittel enthalten [muss], die das Ermittlungs- oder Strafverfolgungsverfahren der EUStA betreffen“. Daher könnten Fragen zum genauen Inhalt der „Verfahrensakte“ gestellt werden, die einem Verdächtigen oder einer beschuldigten Person in einem Strafverfahren zugänglich gemacht werden soll. Eine Antwort könnte nur durch eine systematische Auslegung gefunden werden. Angesichts der Tatsache, dass die Richtlinie 2012/13/EU, zum einen, allgemeine Anforderungen an Strafverfahren enthält und, zum anderen, vor dem Erlass der EUStA-VO erlassen wurde, mit der spezifische Bestimmungen eingeführt werden, wäre logischerweise davon auszugehen, dass diese Konflikte mittels der Auslegungsregel *lex specialis derogat legi generali* gelöst werden müssten. Dementsprechend müssen die Bestimmungen der EUStA-VO Vorrang vor der genannten Richtlinie 2012/13/EU haben, wenn sie spezifische Vorschriften für die Umsetzung des betreffenden Verfahrensrechts enthalten. Eine Auslegung durch den EuGH wäre zu begrüßen, da eine Lösung für diese Fragen wohl nicht immer leicht zu finden sein wird.

II. Europäische Menschenrechtskonvention

Sollte die Rechtsprechung des EuGH keine ausreichenden Hinweise für die Auslegung der Bestimmungen der EUStA-VO bieten, welche die EU-Behörde verpflichten, Strafverfahren im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit und insbesondere mit den Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verfahrens durchzuführen, so dürfte die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) diese Lücken schließen. Dies betrifft insbesondere die Zulässigkeit von Beweismitteln, ein Aspekt, der Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewesen ist.²² Zwar ist in Art. 37 Abs. 1 der EUStA-VO festgelegt, dass die von den Staatsanwälten der EUStA oder von dem Angeklagten vor einem Gericht beigebrachten Beweismittel nicht allein deshalb als unzulässig abgelehnt werden dürfen, weil die Beweismittel in einem anderen Mitgliedstaat oder nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats erhoben wurden, doch ist es nicht schwer, sich Umstände vorzustellen, die möglicherweise die Frage aufwerfen, ob die im Rahmen einer Ermittlung erlangten Beweismittel vor Gericht verwendet werden können. Art. 37 Abs. 2 dieser Verordnung erkennt nämlich die Freiheit der nationalen Gerichte an, die Beweiskraft der vom Angeklagten oder von den Staatsanwälten der EUStA vorgelegten Beweismittel zu beurteilen.

Folglich besteht die Gefahr, dass die nationalen Gerichte in dieser Hinsicht unterschiedliche Auffassungen entwickeln. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass in ErwG. 80 darauf hingewiesen wird, dass die nationalen Gerichte „die Grundprinzipien des nationalen Rechts hinsichtlich der Fairness des Verfahrens anwenden

22 Siehe EGMR, Urteil vom 2. August 1984, *Malone/Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 8691/79; Urteil vom 12 Juli 1988, *Schenk/Schweiz*, Beschwerde Nr. 10862/84; Urteil vom 25. März 1998, *Kopp/Schweiz*, Beschwerde Nr. 23224/94; Urteil vom 12. Mai 2000, *Khan/Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 35394/97.

[dürfen], wie sie in ihren nationalen Rechtsordnungen gelten“. Die Gefahr eines Mangels an Einheitlichkeit in Bezug auf die Beurteilung der Zulässigkeit von Beweismitteln könnte durch die Mindeststandards eingedämmt werden, die der EGMR in seiner Auslegung von Art. 6 Abs. 1 EMRK entwickelt hat. Der Vollständigkeit halber sei daran erinnert, dass diese Mindeststandards auch bei „Durchführung von EU-Recht“ durch die Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 51 der EU-Grundrechtecharta (Charta) gelten würden, da diese Standards gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV als allgemeine Grundsätze des EU-Rechts anerkannt werden,²³ obwohl die EU der EMRK noch nicht als Vertragspartei beigetreten ist²⁴ und Letztere somit kein Rechtsinstrument darstellt, das förmlich in das EU-Recht übernommen wurde.²⁵

III. Verfahrensrechte nach dem anwendbaren nationalen Recht

Nicht zuletzt sollte erwähnt werden, dass gemäß Art. 41 Abs. 3 der EUStA-VO Verdächtige und beschuldigte Personen sowie andere am Verfahren der EUStA beteiligte Personen „alle Verfahrensrechte [haben], die ihnen das geltende nationale Recht zuerkennt“, einschließlich der Möglichkeit, Beweismittel beizubringen, zu beantragen, dass Sachverständige bestellt bzw. vernommen und Zeugen gehört werden, und die EUStA aufzufordern, derartige Maßnahmen im Namen der Verteidigung zu erwirken. Mit anderen Worten, das nationale Recht wird wahrscheinlich als zusätzliches „Sicherheitsnetz“ in dem Sinne fungieren, dass es Schutz in allen Aspekten bieten wird, die nicht in der EUStA-VO geregelt sind. Darüber hinaus könnten nationale Rechtsvorschriften Verfahrensrechte garantieren, die im EU-Recht oder im Recht anderer Mitgliedstaaten nicht vorgesehen sind. Interessanter ist allerdings der Umstand, dass nationale Rechtsvorschriften sogar günstigere Rechte bieten könnten, was nicht per se ausgeschlossen ist, solange sie den Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des EU-Rechts nicht beeinträchtigen.²⁶ Angesichts der Tatsache, dass die Frage, wie unterschiedliche Quellen von Grundrechten miteinander interagieren, noch lange nicht gelöst ist,²⁷ kann davon ausgegangen werden, dass der EuGH aufgerufen sein wird, mögliche Konflikte zwischen dem EU-Recht und dem nationalen Recht in Bezug auf den Schutzmfang der Grundrechte zu entschärfen, wie dies bereits in der Vergangenheit der Fall gewesen ist.

23 Kühn, Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur 2018/12, S. 175.

24 In seinem Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, das gemäß Art. 218 Abs. 11 angenommen wurde, kam der EuGH zu dem Schluss, dass der Entwurf einer Übereinkunft über den Beitritt der EU zur EMRK nicht mit Art. 6 Abs. 2 EUV oder mit dem Protokoll (Nr. 8) zu Art. 6 Abs. 2 EUV über den Beitritt der EU zur EMRK vereinbar ist.

25 EuGH, Urteil vom 20. März 2018 in der Rs. C-524/15, *Menci*, EU:C:2018:197, Rn. 22.

26 EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013 in der Rs. C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, Rn. 60.

27 Christodoulou, Nouvelle bibliothèque de thèses 2021, S. 250.

IV. Datenschutzbestimmungen

Die EUStA verarbeitet notwendigerweise personenbezogene Daten, um ihren Auftrag zu erfüllen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die EUStA personenbezogene Daten, die während ihrer Ermittlungen erhoben wurden, an andere Behörden übermittelt. Die EUStA-VO enthält eine Reihe von Datenschutzvorschriften für operative Zwecke, sodass sich diese EU-Einrichtung nicht auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr²⁸ stützen muss. Eine wichtige Ausnahme gilt jedoch für Daten, die für Verwaltungszwecke wie Personal-, Haushalts- und Sicherheitszwecke verarbeitet werden. Infolgedessen wird im Rechtsrahmen der EUStA zwischen zwei Hauptzwecken der Verarbeitung unterschieden, nämlich zwischen operativen und administrativen Zwecken, wobei jeder von ihnen unterschiedlichen Regelwerken unterliegt. Ob die betreffenden personenbezogenen Daten für operative oder administrative Zwecke verarbeitet werden, hat Auswirkungen auf eine Reihe von Aspekten, nämlich wie und wo die personenbezogenen Daten verarbeitet werden, für wie lange, an wen sie weitergegeben werden dürfen, aber auch auf die Rechte der betroffenen Personen und auf die Gründe, aus denen sie eingeschränkt werden können.

Gemäß den Datenschutzvorschriften der EUStA-VO dürfen personenbezogene Daten nur im Einklang mit dem EU-Recht, d. h. rechtmäßig und nach Treu und Glauben verarbeitet, für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Um eine effiziente, zuverlässige und einheitliche Überwachung der Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen der EUStA zu gewährleisten, werden dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) Kompetenzen übertragen.²⁹ Der EDSB kann die EUStA beraten und Kontrolle über deren Tätigkeiten ausüben, die sich als relevant für den Schutz personenbezogener Daten erweisen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass vom EDSB erwartet wird, dass er die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der besonderen Datenschutzregelung der EUStA überwacht.³⁰

V. Verfahrensrechte in Fällen, an denen NTMS und Drittländer beteiligt sind

Es muss betont werden, dass die vorstehenden Erläuterungen in erster Linie für grenzüberschreitende Fälle gelten, an denen Mitgliedstaaten involviert sind, die an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der EUStA teilnehmen. Wie in diesem Beitrag näher zu erläutern sein wird, soll die EUStA auch mit den NTMS und

28 ABl. 2018, L 295, S. 39.

29 EDSB, Interpretation of the EPPO Regulation in view of EPPO's supervision by the EDPS, Bericht vom 12. April 2021, gibt einen Überblick über die von der EUStA angewandten Datenschutzvorschriften.

30 *De Hert/Papakonstantinou*, New Journal of European Criminal Law 2019, S. 38.

Drittländern zusammenarbeiten, was gewisse Herausforderungen für den Schutz der Verfahrensrechte mit sich bringt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass einem Verdächtigen oder Beschuldigten Verfahrensrechte vollständig vorenthalten werden sollen. Das Schutzniveau kann jedoch variieren, je nachdem, ob ein NTMS oder ein Drittland involviert ist, wie nachstehend zu erläutern sein wird. Obwohl Art. 41 der EUStA-VO, der Eckpfeiler des Schutzes der Verfahrensrechte nach diesem Rechtsakt, formal nicht auf einen NTMS anwendbar wäre, bestehen kaum Zweifel daran, dass die Folgen für den Schutz der Verfahrensrechte in Strafverfahren nicht ganz anders wären, da ein NTMS aufgrund seines Status als EU-Mitgliedstaat in jedem Fall an die Charta und die Richtlinien zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften gebunden wäre. Nur solche Verfahrensgarantien, die in spezifischen Bestimmungen der EUStA-VO ausdrücklich verankert sind, wären nicht anwendbar. Darüber hinaus kann mit Sicherheit behauptet werden, dass der NTMS jedenfalls die Verfahrensrechte achten muss, die durch andere bereits in diesem Beitrag erwähnte EU-Rechtsinstrumente der justiziellen Zusammenarbeit garantiert werden, wie etwa diejenigen, die den Europäischen Haftbefehl und die Europäische Ermittlungsanordnung regeln.

Für den Fall, dass diese Rechtsinstrumente ausnahmsweise nicht für die betreffenden NTMS gelten sollten, könnte auf das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union³¹ zurückgegriffen werden, das jedoch sehr begrenzte Garantien bietet, nämlich die Achtung der Grundprinzipien des nationalen Rechts des Mitgliedstaats und die Einhaltung der EMRK. Dabei ist zu bedenken, dass die in Art. 6 Abs. 1 EMRK festgelegten Mindeststandards für den Schutz in Strafverfahren, die jeder Mitgliedstaat einzuhalten hat, gelten würden. Die Situation wäre nur dann erheblich anders, wenn ein Drittstaat betroffen wäre, je nachdem, ob er Partei der EMRK ist oder nicht. Sollte dies nicht der Fall sein, würden lediglich die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Drittstaats garantierten Verfahrensrechte Anwendung finden, wahrscheinlich im Zuge der Umsetzung internationaler Menschenrechtsübereinkommen in innerstaatliches Recht. Ein Beispiel wäre der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dessen Art. 14 ein Recht auf Gerechtigkeit und ein faires Verfahren anerkennt und schützt. Art. 15 des genannten Übereinkommens verbietet eine strafrechtliche Verfolgung im Nachhinein und die rückwirkende Verhängung strafrechtlicher Sanktionen und schreibt die Verhängung der niedrigeren Strafe vor, wenn sich die Strafen zwischen Straftat und Verurteilung geändert haben. Da die genannten Menschenrechte im Wesentlichen denen entsprechen, die durch die EMRK geschützt sind, kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein gleichwertiger Schutz gewährleistet wird.

31 ABl. 2000, C 197, S. 3.

F. Rechtsschutz

Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, einer der Werte, auf die sich die EU gemäß Art. 2 EUV gründet, erfordert, dass die von der EUStA erlassenen Rechtsakte einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Art. 47 der Charta und Art. 19 EUV gewährleisten unter anderem das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches, vorab durch Gesetz errichtetes Gericht im Hinblick auf den Schutz der durch das EU-Recht garantierten Rechte und Freiheiten.³² Der Ausschluss einer solchen gerichtlichen Kontrolle würde daher nicht nur einen direkten Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit darstellen, sondern die Verpflichtung der EU, die in der EMRK und der Charta verankerten Grundrechte zu achten, in Frage stellen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die EU nach wie vor von der sogenannten „Bosphorus-Vermutung“ profitiert, die in der Rechtsprechung des EGMR entwickelt wurde,³³ wonach, wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in der EU nachkommt, davon ausgegangen wird, dass der Mitgliedstaat im Einklang mit der EMRK handelt, sofern der Schutz der Grundrechte in der EU dem durch die EMRK gewährten Schutz gleichwertig ist. Insoweit bestimmt Art. 52 Abs. 3 der Charta, dass die Charta, soweit sie Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite hat, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Dennoch kann das EU-Recht einen weitergehenden Schutz bieten. Was die gerichtliche Kontrolle der von der EUStA erlassenen Rechtsakte betrifft, so ist die Frage der Zuständigkeit aufgrund des hybriden Charakters dieser Behörde besonders sensibel und kompliziert. Es wurde bereits auf Art. 42 Abs. 1 der EUStA-VO verwiesen, der den nationalen Gerichten die Befugnis zur gerichtlichen Kontrolle der Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten überträgt. Mit anderen Worten, die EUStA handelt für die Zwecke der gerichtlichen Kontrolle als nationale Behörde, obwohl sie als supranationale Einrichtung der EU geschaffen wurde. Daher ist die Rolle des nationalen Richters bei der Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes in den Tätigkeitsbereichen der EUStA von entscheidender Bedeutung.³⁴

Ein Aspekt, der genauer zu untersuchen ist, betrifft die dem EuGH zugewiesenen Kompetenzen, da die EUStA eine „unteilbare Einrichtung der EU“ gemäß Art. 8 Abs. 1 dieser Verordnung ist und folglich seiner Zuständigkeit unterliegt, sofern das EU-Recht nichts anderes bestimmt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der EuGH gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sichert“. Diese Kompetenzen sind in Art. 42 Abs. 2 bis 8 der Verordnung festgelegt und bedürfen einer näheren Analyse. Bevor auf Einzelheiten eingegangen wird, ist festzustellen, dass der supranationale Richter

32 Siehe EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022 in der Rs. C-156/21, *Ungarn/Parlament und Rat*, EU:C:2022:97, Rn. 157.

33 Siehe EGMR, Urteil vom 30. Juni 2005, *Bosphorus Airways/Irland*, Beschwerde Nr. 45036/98.

34 Christodoulou, Nouvelle bibliothèque de thèses 2021, S. 374.

eine eher untergeordnete Rolle innehat. In jedem Fall scheint der supranationale Richter bei der gerichtlichen Kontrolle eine weniger prominente Rolle zu spielen als sein nationaler Kollege. Die EUStA-VO sieht vor, dass der EuGH gemäß Art. 267 AEUV für Vorabentscheidungen über die Gültigkeit von Verfahrenshandlungen der EUStA zuständig ist, sofern eine solche Frage der Gültigkeit unmittelbar auf der Grundlage des EU-Rechts vor einem Gericht eines Mitgliedstaats aufgeworfen wird. Darüber hinaus ist der EuGH für die Auslegung oder Gültigkeit von Bestimmungen des EU-Rechts, einschließlich der EUStA-VO, und für die Auslegung der Art. 22 und 25 dieser Verordnung in Bezug auf etwaige Kompetenzkonflikte zwischen der EUStA und den jeweiligen nationalen Behörden zuständig. Ferner unterliegen die Entscheidungen der EUStA über die Einstellung eines Verfahrens, soweit sie unmittelbar auf der Grundlage des EU-Rechts angefochten werden, der gerichtlichen Überprüfung durch den EuGH gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV. Der EuGH ist auch für den Ersatz des von der EUStA verursachten Schadens, für Schiedsverfahren auf der Grundlage von Klauseln in von der EUStA geschlossenen Verträgen und für Streitigkeiten in Personalangelegenheiten zuständig. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Entlassung des Europäischen Generalstaatsanwalts oder der Europäischen Staatsanwälte. Nicht zuletzt erstreckt sich die gerichtliche Kontrolle durch den EuGH auf Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Datenschutz, dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, Entscheidungen über die Entlassung von DelStA sowie andere Verwaltungsentscheidungen.

Bei der ersten beim EuGH anhängigen Rechtssache, die die Auslegung der EUStA-VO betrifft, handelt es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen vom 25. April 2022 in der Rechtssache C-281/22, GK u. a.,³⁵ mit dem das Oberlandesgericht Wien (Österreich) um Klärung des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle ersucht, wenn es um grenzüberschreitende Ermittlungen im Rahmen der EUStA-Regelung geht. Im Ausgangsfall hat das österreichische Gericht über Rechtsbehelfe natürlicher und juristischer Personen zu entscheiden, die in Österreich durchsucht wurden. Ermittlungen wurden von dem DelStA in München (betrauter DelStA) durchgeführt, der seinen Kollegen in Österreich um Hilfe ersuchte (unterstützender DelStA). Die Kläger fochten die Zwangsmaßnahmen in Österreich mangels hinreichenden Tatverdachts und Verhältnismäßigkeit sowie wegen Grundrechtsverletzungen als unrechtmäßig an. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts sind Art. 31 Abs. 3 und Art. 32 der EUStA-VO unklar in Bezug auf die Frage, inwieweit österreichische Gerichte die Maßnahme nach ihrem nationalen Recht überprüfen dürfen. Einerseits könnte argumentiert werden, dass sich die Gerichte im Hilfe leistenden Mitgliedstaat (im vorliegenden Fall Österreich) nicht auf eine formale Überprüfung beschränken dürfen, sondern auch die materiell-rechtlichen Bestimmungen dieses Mitgliedstaats überprüfen müssen. Andererseits würde dies nach Ansicht des vorlegenden Gerichts bedeuten, dass grenzüberschreitende Ermittlungen, die nach der EUStA-VO durchgeführt werden, umständlicher sein könnten als die Genehmigung einer Maßnahme im Einklang mit den Instrumenten der EU zur gegenseitigen

35 ABl. 2017, L 283, S. 1.

Anerkennung, insbesondere der Europäischen Ermittlungsanordnung. Das vorliegende Gericht stellt sich auch die Frage, inwieweit Entscheidungen der Gerichte des mit dem Fall befassten Mitgliedstaats des DelStA (im vorliegenden Fall Deutschland) anzuerkennen sind. Die Kläger, der österreichische DelStA, die Regierungen Österreichs, Frankreichs, Deutschlands, der Niederlande und Rumäniens sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Die mündliche Verhandlung fand am 27 Februar 2023 statt. Die Schlussanträge von Generalanwältin Ćapeta sollen voraussichtlich am 22 Juni 2023 verlesen werden.

Diese anhängige Rechtssache wirft interessante Rechtsfragen in Bezug auf die Tragweite der richterlichen Kontrolle und den Umfang auf, in dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Anwendung findet.³⁶ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es zwar bereits einige Verfahren vor dem Gericht (EuG) gegeben hat, welche die EUStA betrafen, diese Rechtssachen jedoch nur die Rechtmäßigkeit der Ernennung bestimmter Europäischer Staatsanwälte und DelStA zum Gegenstand hatten. Konkret wurden die Bewerbungen der jeweiligen Kandidaten für diese Stellen abgelehnt, mit der Folge, dass die Betroffenen entweder einstweilige Anordnungen gegen die Entscheidungen zur Ernennung der erfolgreicheren Wettbewerber oder die Aufhebung dieser Entscheidungen durch das EuG beantragten.³⁷ Bislang war jedoch keine dieser Klagen erfolgreich, und ein beim EuGH eingelegtes Rechtsmittel wurde sogar zurückgenommen. Da diese Rechtssachen rechtlich nicht besonders interessant sind, da sie eher Verfahrensfragen betreffen, ist es ratsam, die Schlussanträge des Generalanwalts und das Urteil des EuGH in der genannten österreichischen Rechtssache abzuwarten, um einen Einblick in die Beurteilung der Rechtsnatur der EUStA durch diese Gerichtsbarkeit zu gewinnen.

G. Aspekte der Wechselwirkung mit dem nationalen Recht

Statt einer supranationalen Einrichtung, die ausschließlich EU-Recht anwendet, erscheint die EUStA als hybride Einrichtung, die sich zur Erreichung ihrer Ziele weitgehend auf nationales Recht stützt. Während in der (in nationales Recht umgesetzten) PIF-Richtlinie festgelegt ist, welche Straftaten strafrechtlich verfolgt werden sollen, und in der EUStA-VO die Kompetenzen und Aufgaben dieser EU-Einrichtung festgelegt sind, wird das strafrechtliche Verfahren hauptsächlich durch nationales Recht geregelt. So ist in Art. 5 Abs. 3 der EUStA-VO festgelegt, dass für Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Namen der EUStA das nationale Recht gilt, „soweit eine Frage in dieser Verordnung nicht geregelt ist“. Darüber hinaus ist klar, dass die faktische Kontrolle der EUStA in der Koordinierung innerhalb der

36 Kühn, Boletín Mexicano de derecho comparado 2014/140, S. 449, erläutert die Ursprünge des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen im US-Verfassungsrecht.

37 EuG, Beschlüsse vom 23. Februar 2022 in der Rs. T-603/21 R, WO/EPPO, nicht veröffentlicht, EU:T:2022:92; vom 13. Juni 2022 in der Rs. T-334/21, Mendes de Almeida/Rat, EU:T:2022:375.

Ständigen Kammern besteht, während die Befugnisse an vorderster Front bei den DelStA liegen, die tief in ihren nationalen Strafjustizsystemen eingebettet sind. Vor diesem Hintergrund kann mit Sicherheit behauptet werden, dass die Verfasser der EUStA-VO offensichtlich beabsichtigt haben, den Eingriff in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten auf ein Minimum zu beschränken.

I. Die Entscheidung des EU-Gesetzgebers zugunsten eines zwischenstaatlichen Modells

Dies ist besonders offensichtlich in Bezug auf die dezentrale Struktur, die, wie bereits erwähnt, ein Kollegium umfasst, das sich aus dem Generalstaatsanwalt und den Europäischen Staatsanwälten aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat zusammensetzt. Das ursprünglich im Kommissionsvorschlag konzipierte Modell³⁸ sah eine stärker zentralisierte, vertikale und hierarchische Struktur mit einem Europäischen Staatsanwalt an der Spitze und DelStA in den Mitgliedstaaten vor. Gemäß dem Vorschlag der Kommission würden die DelStA für die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen unter der Leitung und Aufsicht der Europäischen Staatsanwaltschaft zuständig sein. Die Entstehungsgeschichte, die zur Annahme der EUStA-VO geführt hat, zeigt, dass die Mitgliedstaaten dieses Modell mit der Begründung abgelehnt haben, dass ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliege. Aus diesem Grund wurde der ursprüngliche Vorschlag trotz der Beharrlichkeit der Kommission, das vorgeschlagene Modell beizubehalten, zugunsten des später angenommenen Vorschlags geändert, der über eine klare zwischenstaatliche Struktur verfügt.³⁹ In der Tat überträgt die EUStA-VO die eigentliche Befugnis nicht dem Europäischen Generalstaatsanwalt, sondern dem Kollegium. Ebenso sei daran erinnert, dass die Ständigen Kammern, die für fallbezogene Entscheidungen zuständig sind, von Staatsanwälten dominiert werden, die als Vertreter ihrer Mitgliedstaaten ernannt werden. Der Europäische Generalstaatsanwalt kann zwar im Kollegium überstimmt werden, kann aber dennoch einen gewissen Einfluss ausüben, sofern er die erforderliche Unterstützung durch die anderen Mitglieder erhält.⁴⁰

Aus analytischer Sicht ist es legitim, zu fragen, ob die dem derzeitigen Modell zugrunde liegende Struktur des Kollegiums bis zu einem gewissen Grad hinter der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon zurückbleibt, als die Zusammenarbeit in Strafsachen noch einem zwischenstaatlichen Ansatz folgte.⁴¹ Die Schaffung einer stärker

38 Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2013) 534 final (17. Juli 2013).

39 Weyembergh/Briere, Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO), Europäisches Parlament, Studie für den LIBE-Ausschuss, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung C (Bürgerrechte und verfassungsrechtliche Angelegenheiten), Brüssel 2016, S. 8, erklärt, dass die Gesamtanalyse der EUStA-VO „eine Reihe von Schwachstellen und Mängeln hervorruft“, von denen die meisten das direkte oder indirekte Ergebnis der Bereitschaft der Mitgliedstaaten sind, die EUStA so weit wie möglich zu renationalisieren und die größtmögliche Kontrolle über ihre Tätigkeiten zu behalten.

40 Wade, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2021/2, S. 270.

41 Ligeti, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice 2020/1, S. 40.

zentralisierten und hierarchischen Struktur mit dem Generalstaatsanwalt (oder dem „Europäischen Staatsanwalt“ gemäß der im Vorschlag verwendeten Terminologie) dürfte den Änderungen, die die EU-Verträge in den letzten zehn Jahren durchlaufen haben, besser entsprochen haben. Andererseits ließe sich argumentieren, dass die Einrichtung eines Kollegiums, das sich aus Staatsanwälten jedes Mitgliedstaats zusammensetzt, die jeweils mit der Rechts- und Sachlage in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat vertraut sind, den Vorteil hat, zum einen ein Gefühl der Eigenverantwortung für die Ermittlungen und zum anderen die notwendige Rechenschaftspflicht für die bei diesen Ermittlungen erzielten Ergebnisse zu gewährleisten. Es ist nämlich schwer vorstellbar, wie eine eher kleine, zentralisierte Behörde mit Sitz in Luxemburg möglicherweise Ermittlungen im gesamten Gebiet der EU hätte steuern können. Vor diesem Hintergrund scheint der Ansatz des Unionsgesetzgebers sinnvoll gewesen zu sein.

II. Institutionelle Verankerung der Delegierten Europäischen Staatsanwälte in den nationalen Justizsystemen

Der Umstand, dass die DelStA im Justizsystem ihrer Mitgliedstaaten verankert sind, kann zwar einige Vorteile für die Erfüllung ihrer Aufgaben haben, wie etwa die Nähe zum Ort, an dem die Straftaten begangen wurden, sowie die Kenntnis der Verfahrensmöglichkeiten eines Staatsanwalts, doch geben bestimmte Aspekte Anlass zur Kritik. Dies ist beispielsweise der Fall bei dem „Doppelhut“, zu dessen Tragen gemäß Art. 13 Abs. 3 der EUStA-VO die DelStA verpflichtet sind. In dieser Bestimmung heißt es, dass die Europäischen Staatsanwälte auch Aufgaben als nationale Staatsanwälte wahrnehmen können, soweit dies sie nicht daran hindert, ihren Verpflichtungen aus dieser Verordnung nachzukommen. Es könnte argumentiert werden, dass es für einen DelStA in der Praxis schwierig sein könnte, seine Aufgaben als „EU-Staatsanwaltschaft in Teilzeit“ wahrzunehmen, und dass die Pflichten eines DelStA gegenüber der EUStA vernachlässigt werden könnten. Dies könnte der Grund dafür sein, dass sich einige Mitgliedstaaten bereits gegen diese Option entschieden haben.

Mit der genannten Bestimmung soll diesem Aspekt Rechnung getragen werden, indem festgelegt wird, dass die DelStA den die Aufsicht führenden Europäischen Staatsanwalt über diese Aufgaben unterrichten sollen. Ist ein DelStA zu irgendeinem Zeitpunkt aufgrund der Wahrnehmung dieser Aufgaben als nationaler Staatsanwalt nicht in der Lage, seine Aufgaben als DelStA zu erfüllen, so teilt er dies dem die Aufsicht führenden Europäischen Staatsanwalt mit, der die zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden konsultiert, um festzustellen, ob ihren Aufgaben nach dieser Verordnung Vorrang eingeräumt werden sollte. Der Europäische Staatsanwalt kann der Ständigen Kammer vorschlagen, das Verfahren einem anderen DelStA in demselben Mitgliedstaat zuzuweisen oder die Ermittlungen gemäß Art. 28 Abs. 3 und 4 der EUStA-VO selbst durchzuführen. Es bleibt abzuwarten, wie diese Bestimmungen in der Praxis angewandt werden und ob sie ausreichen, um sicherzu-

stellen, dass die „doppelte Verantwortung“ der DelStA ihre Effizienz nicht beeinträchtigt.

III. Die unvollständige Harmonisierung des materiellen Strafrechts

Wie bereits erwähnt, wird die sachliche Zuständigkeit der EUStA durch einen Verweis auf die PIF-Richtlinie definiert, die auf die Harmonisierung des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich abzielt. Dies bedeutet zwangsläufig, dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der PIF-Richtlinie ein gewisser Handlungsspielraum belassen wird. Darüber hinaus sollte darauf hingewiesen werden, dass in Art. 1 dieser Richtlinie „*Mindestvorschriften* für die Festlegung von Straftaten und Sanktionen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen“ festgelegt werden, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten zum Schutz dieser Interessen strengere Vorschriften erlassen können.⁴² Die Vielfalt an Definitionen, die sich aus diesem dem nationalen Gesetzgeber eingeräumten erheblichen Spielraum ergeben kann, könnte sich als unvereinbar mit dem in Art. 49 Abs. 1 der Charta verankerten Grundsatz „*nullum crimen sine lege*“ erweisen, wonach „niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden [darf], die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war.“ Diese Bestimmung, die Art. 7 EMRK entspricht, ist Ausdruck der Rechtsstaatlichkeit und ist daher im Bereich des Strafrechts von größter Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Rechtsfrage im Rahmen eines Strafverfahrens aufgeworfen wird. Auch wenn die Harmonisierung des materiellen Strafrechts nach wie vor ein Problem für einige Mitgliedstaaten sein könnte, die über einen möglichen Verlust an Souveränität besorgt sind, sollte ein solcher Ansatz in Zukunft dennoch in Betracht gezogen werden, um ein mögliches Szenario zu vermeiden, in dem die Vereinbarkeit der EUStA-VO mit dem Primärrecht vor dem EuGH in Frage gestellt werden könnte, beispielsweise im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV. In diesem Zusammenhang sollte nicht vergessen werden, dass die EUStA gemäß Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung gewährleistet, dass bei ihrer Tätigkeit die in der Charta verankerten Rechte beachtet werden. Da die Frage der Einhaltung der Grundrechte die Legitimität der EUStA untergraben und letztlich ihre Funktionsweise behindern könnte, sollte sie vorrangig angegangen werden.

42 Lažetić, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice 2020/1, S. 191, erklärt, dass die Auffassung, dass das Strafrechtssystem der EU bei weitem nicht harmonisiert ist und stark von seiner Interaktion mit den nationalen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten abhängt, akzeptiert werden muss.

IV. Vielfalt der nationalen Verfahrensvorschriften

Angesichts der Tatsache, dass sich die EUStA für ihre Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen auf Bestimmungen des nationalen Rechts stützt, sofern eine Angelegenheit nicht in der EUStA-VO geregelt ist, könnten Unterschiede in den nationalen Verfahrensvorschriften die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten weniger vorhersehbar machen. Diese Unterschiede könnten sich auf verschiedene Aspekte des Verfahrens auswirken, wie die Zulässigkeit von Beweismitteln und die Verfügbarkeit von Rechtsbehelfen, was Folgen für die Wahrung der Rechte der Beklagten hätte. Der Mangel an Klarheit könnte sich in der Tat als nachteilig für dieses Ziel erweisen, da die Verdächtigen das Recht haben, die anwendbaren Vorschriften zu kennen. Darüber hinaus dürfte die mögliche Existenz günstigerer Verfahrensregeln in einigen Mitgliedstaaten das Risiko des „Forum Shopping“ zugunsten der EUStA erhöhen. Um eine willkürliche Wahl des Gerichtsstands zu verhindern, enthält die EUStA-VO bestimmte Vorschriften. Gemäß Art. 5 Abs. 3 ist, sofern nichts anderes bestimmt ist, das Recht des Mitgliedstaats des mit dem Verfahren betrauten DelStA anzuwenden. In Art. 26 Abs. 4 ist festgelegt, dass ein Fall grundsätzlich von einem DelStA aus dem Mitgliedstaat eingeleitet und bearbeitet wird, in dem der Schwerpunkt der strafbaren Handlung liegt, oder – bei damit zusammenhängenden Straftaten – aus dem Mitgliedstaat, in dem der Großteil der Straftaten begangen wurde. Eine Abweichung von dieser Regel ist nur unter strengen Bedingungen zulässig. Konkret sollte sie unter Berücksichtigung der in der Reihenfolge ihrer Priorität aufgeführten Kriterien hinreichend begründet werden, d. h. Wohnsitz und Staatsangehörigkeit des Verdächtigen/Beschuldigten sowie Ort, an dem der Hauptschaden eingetreten ist.

Nach Art. 37 der EUStA-VO darf die Zulassung von Beweismitteln, die von den Staatsanwälten der EUStA oder dem Beklagten einem Gericht vorgelegt werden, nicht allein deshalb verweigert werden, weil die Beweismittel in einem anderen Mitgliedstaat oder nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats erhoben wurden. Mit dieser Bestimmung wird ein Grundsatz des freien Verkehrs von Beweismitteln in der gesamten EU gefördert, der auf einer gegenseitigen Anerkennung von Beweismitteln beruht und mit dem übergreifenden Konzept eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Einklang steht, wie es in den EU-Verträgen vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass ErwG. 80 einen wichtigen Vorbehalt einfügt, indem er besagt, dass dieser Grundsatz gilt, „sofern dabei nach Auffassung des Prozessgerichts mit der Zulassung der Beweismittel die Fairness des Verfahrens und die Verteidigungsrechte des Verdächtigen oder Beschuldigten nach der Charta gewahrt sind.“ Außerdem sollte darauf hingewiesen werden, dass in demselben ErwG. ausgeführt wird, dass „unter *Achtung der verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen* der Mitgliedstaaten gemäß Art. 67 Abs. 1 AEUV diese Verordnung nicht in dem Sinne ausgelegt werden [darf], dass sie es den Gerichten verbietet, die Grundprinzipien des nationalen Rechts hinsichtlich der Fairness des Verfahrens anzuwenden, wie sie in ihren nationalen Rechtsordnungen gelten.“ Aus dieser Klarstellung in Bezug auf die Auslegung der EUStA-Vor-

schriften ergibt sich, dass die Befugnisse der Staatsanwälte insofern durch das nationale Recht eingeschränkt sind, als Letztere sicherstellen müssen, dass die anwendbaren Verfahrensregeln die Zulassung von Beweismitteln nicht verhindern. Die Möglichkeit, dass es diesbezüglich erhebliche Unterschiede unter den Mitgliedstaaten gibt, könnte die Effizienz der Strafverfolgung der EUStA in grenzüberschreitenden Fällen beeinträchtigen. Eine mögliche Lösung für dieses Problem bestünde darin, dass der EU-Gesetzgeber Richtlinien zur Harmonisierung der nationalen Vorschriften über die Zulassung von Beweismitteln erlässt.

V. Verwendung autonomer Rechtsbegriffe, um der Wirklichkeit des nationalen Rechts Rechnung zu tragen

Wenn in der EUStA-VO nicht speziell auf nationale Vorschriften⁴³ Bezug genommen wird, die für anwendbar erklärt werden, sondern vielmehr autonome Begriffe des EU-Rechts verwendet werden, steht die EUStA vor der Herausforderung, diese Begriffe in die Terminologie des nationalen Rechts „übersetzen“ zu müssen. Obwohl die EUStA-VO in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist, scheint sich der EU-Gesetzgeber gemäß Art. 288 AEUV dafür entschieden zu haben, eine Reihe von Begriffen hinreichend offen und allgemein zu formulieren, damit die EUStA und ihre Hilfspersonen auf dezentraler Ebene die entsprechenden Konzepte im nationalen Recht ermitteln können. Dieser in der EU-Gesetzgebung häufig verwendete Ansatz ist eine Reaktion auf die Vielfalt der Rechtsordnungen und die Unmöglichkeit, die nationalen Vorschriften vollständig durch Richtlinien zu harmonisieren.⁴⁴ Er kann verwendet werden, um sich auf Behörden, Verfahren,⁴⁵ spezifische Rechtsstellungen und andere Begriffe des Strafverfahrens zu beziehen, die auf die eine oder andere Weise in allen (oder jedenfalls in den meisten) Mitgliedstaaten bestehen können. Dieser Ansatz ist auch eine Möglichkeit, um sicherzustellen, dass die Bestimmungen der EUStA-VO trotz der Regelungsvielfalt wirksam angewandt werden. Es ist logisch, dass die Verwendung auto-

43 Siehe EuGH, Urteil vom 22. Juni 2021 in der Rs. C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima* (Points de pénalité), EU:C:2021:504, Rn. 81, in dem die Rechtsprechung wiedergegeben wird, wonach Begriffe einer Bestimmung des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Tragweite nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten EU eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen.

44 Siehe EuGH, Urteil vom 24. November 2020 in der Rs. C-510/19, *Openbaar Ministerie* (Faux en écritures), EU:C:2020:953, zum Begriff „vollstreckende Justizbehörde“ im Sinne des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl.

45 Ein Beispiel hierfür ist der Rückgriff auf „vereinfachte Strafverfolgungsverfahren“ gemäß Art. 40 der EUStA-VO, wenn das anwendbare nationale Recht ein solches Verfahren vorsieht, das auf die endgültige Erledigung eines Falls auf der Grundlage der mit dem Verdächtigen vereinbarten Bedingungen abzielt. In der EUStA-VO wird auf die Kriterien verwiesen, die die Ständige Kammer bei der Entscheidung über die Anwendung eines solchen vereinfachten Verfahrens berücksichtigen muss (Schwere der Straftat, Bereitschaft des Verdächtigen, den verursachten Schaden zu beheben) und ermöglicht es dem Kollegium, Leitlinien für die Anwendung dieser Kriterien anzunehmen.

nomer Begriffe des EU-Rechts eine einheitliche Auslegung erfordert, eine Aufgabe, die in erster Linie in die Zuständigkeit der EUStA als der für die Anwendung der EUStA-VO zuständigen Behörde fällt, die wiederum selbstverständlich unter der Aufsicht des EuGH als oberster Auslegungsinstanz des EU-Rechts steht. Darüber hinaus erscheint es aus praktischer Sicht notwendig, Durchführungsbestimmungen auf nationaler Ebene zu erlassen, in denen diese autonomen Begriffe präzisiert werden, oder zumindest bestimmte administrative Leitlinien zu entwickeln, in denen erläutert wird, welche die entsprechenden Begriffe des nationalen Rechts wären, damit die nationalen Behörden die Bestimmungen der EUStA-VO besser verstehen können. Ein solcher Ansatz stünde im Einklang mit dem EU-Recht, da er weder seinen Vorrang noch seine unmittelbare Wirkung beeinträchtigen würde.

VI. Verurteilung und Sanktionen

Während die EUStA für die Verfolgung von Straftaten zuständig ist, verbleiben die Verurteilungen und Sanktionen in der ausschließlichen Zuständigkeit der nationalen Gerichte, die in jedem Fall auf Grundlage des nationalen Rechts entscheiden. Art. 325 Abs. 1 und 2 AEUV, bei dem es sich um eine unmittelbar anwendbare Bestimmung handelt, legt lediglich allgemeine Anforderungen fest, indem er die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU *durch wirksame und abschreckende Maßnahmen zu bekämpfen* und zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der EU richten, die *gleichen Maßnahmen zu ergreifen, wie sie sie zur Bekämpfung von Beträugereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten*“,⁴⁶ wobei damit im Wesentlichen die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz für den Bereich der Strafjustiz für anwendbar erklärt werden. Diese Grundsätze setzen der verfahrensrechtlichen und institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten Schranken, und zwar im Interesse einer wirksameren Durchsetzung des EU-Rechts auf nationaler Ebene.⁴⁷

Der Hauptnachteil besteht jedoch darin, dass ihre Einhaltung häufig nur nachträglich und im Einzelfall im Rahmen von Gerichtsverfahren überprüft werden kann. Sie können nicht als geeigneter Ersatz für nicht vorhandene präzise Anforderungen in der EU-Gesetzgebung angesehen werden, obwohl mit der PIF-Richtlinie, in der Mindestvorschriften für Sanktionen festgelegt sind, die Grundlage dafür geschaffen wurde. Dieser Umstand könnte zur Folge haben, dass manche Straftaten in einigen Mitgliedstaaten strenger oder milder geahndet werden als in anderen. So könnte eine Straftat beispielsweise in einem Mitgliedstaat mit einer Freiheitsstrafe und in einem anderen mit einer einfachen Verwaltungsstrafe geahndet werden. Auch wenn dies angesichts der großen Vielfalt der Rechtstraditionen und ethischen An-

46 EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2017 in der Rs. C-42/17, *M.A.S. und M.B.*, EU:C:2017:936, Rn. 30.

47 EuGH, Urteil vom 17. Januar 2019 in der Rs. C-310/16, *Dziveev u. a.*, EU:C:2019:30, Rn. 30.

sichten in der EU rechtlich durchaus möglich ist und weil es in diesem Bereich keine weiter fortgeschrittene Harmonisierung gibt, könnte diese unterschiedliche Rechtsprechungspraxis unter dem Gesichtspunkt der materiellen Gerechtigkeit schwer zu rechtfertigen sein.

Aus diesem Grund kann nicht ausgeschlossen werden, dass die EUStA auf lange Sicht versuchen könnte, die Sanktion und das Strafmaß zu beeinflussen, indem sie Strafen von bestimmter Schwere verlangt oder, soweit zulässig, durch eine Absprache zwischen Anklage und Verteidigung hinsichtlich des Strafmaßes. Die EUStA könnte auch das nationale Gericht ersuchen, eine spezifische Sanktion zu verhängen, die in Leitlinien vorgesehen ist, die der gerichtlichen Praxis bestimmter Mitgliedstaaten und der Rechtsprechung des EuGH in Betrugsfällen Rechnung tragen.⁴⁸ Es ist wahrscheinlich, dass die EUStA ein gewisses Maß an Kohärenz anstreben wird, um das Bewusstsein für die Schwere der verfolgten Straftaten zu schärfen und die erforderliche abschreckende Wirkung zu erzielen. Diese Entwicklung wird sicherlich davon abhängen, ob die EUStA in der Lage ist, eine Strafverfolgungsstrategie in der gesamten EU umzusetzen.

H. Zusammenarbeit

I. Die Zusammenarbeit mit anderen EU-Einrichtungen

Die EUStA kann im Einklang mit ihren jeweiligen Zielen kooperative Beziehungen zu den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU herstellen und unterhalten, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Die Zusammenarbeit umfasst ausdrücklich den Informationsaustausch. Es gibt praktische Gründe für eine solche Zusammenarbeit, nämlich die Möglichkeit, das Fachwissen und die Ressourcen zu nutzen, die anderen EU-Einrichtungen zur Verfügung stehen. Gegenseitige Amtshilfe ist in den EU-Agenturen sehr verbreitet, so dass sie häufig ausdrücklich in den EU-Verträgen oder in den Gründungsverordnungen vorgesehen ist. Ist dies nicht der Fall, kann der in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit geltend gemacht werden. Die im Bereich Inneres tätigen EU-Einrichtungen, insbesondere diejenigen, die an der Kriminalitätsbekämpfung beteiligt sind, werden sicherlich zu den „privilegierten Partnern“ gehören. Während die EUStA-VO selbst eine solche Zusammenarbeit vorsieht und spezifische Bestimmungen zu diesem Zweck enthält, werden Einzelheiten in Arbeitsvereinbarungen technischer und/oder operativer Art festgelegt, die zwischen der EUStA und dem jeweiligen Partner geschlossen werden, wie dies bei vielen EU-Agenturen der Fall ist. Art. 99 Abs. 3 der EUStA-VO enthält einen Vorbehalt, der besagt, dass die Arbeitsvereinbarungen weder die Grundlage für den Austausch personenbezogener Daten bilden noch rechtlich bindende Wirkungen für die EU oder ihre Mitgliedstaaten entfalten dürfen.

48 Elholm, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2021/2, S. 224.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit mit der EUStA auch für die in diesem Bereich tätigen EU-Einrichtungen von wesentlicher Bedeutung ist, da sie nicht befugt sind, eigenständig Ermittlungen einzuleiten. Da sich der Auftrag der Letzteren im Wesentlichen darauf beschränkt, die zuständigen nationalen Staatsanwälte und Polizeikräfte, die schwere Straftaten untersuchen und strafrechtlich verfolgen, zu unterstützen und zu koordinieren, und sie nur auf Ersuchen tätig werden können, stützen sie sich zwangsläufig auf die Befugnis der EUStA, eigene Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Bis zu einem gewissen Grad schließt die EUStA mit ihren Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnissen eine sensible Lücke auf EU-Ebene bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Ungeachtet dieses positiven Aspekts ist darauf hinzuweisen, dass die EUStA und die im Bereich Inneres tätigen EU-Einrichtungen ein gemeinsames Merkmal aufweisen, das als eine Lücke angesehen werden könnte, die vom EU-Gesetzgeber absichtlich geschaffen wurde, um die nationale Souveränität zu wahren, d. h. das Fehlen von Zwangsbefugnissen. Stattdessen heißt es in ErwG. 69 der EUStA-VO, dass diese EU-Einrichtung die nationalen Behörden, einschließlich der Polizeibehörden, in Anspruch nehmen sollte, womit eine bereits im Primärrecht verankerte Aussage wiedergegeben wird, nämlich die ausschließliche Kompetenz der zuständigen nationalen Behörden für die Durchführung von Zwangsmaßnahmen.

1. EUROJUST

EUROJUST ist eine auf der Grundlage von Art. 85 AEUV und der Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates⁴⁹ (EUROJUST-VO) tätige EU-Agentur, die mit den nationalen Behörden zusammenarbeitet, um ein breites Spektrum schwerer und komplexer grenzüberschreitender Kriminalität zu bekämpfen, an der zwei oder mehr Länder beteiligt sind. Die Fälle, mit denen sich EUROJUST befasst, betreffen Straftaten wie Terrorismus, Cyberkriminalität, Menschenhandel, Drogenhandel, Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, Schleuserkriminalität, Umweltkriminalität, Geldwäsche und Betrug. EUROJUST bietet operative Unterstützung in den verschiedenen Phasen grenzüberschreitender strafrechtlicher Ermittlungen, indem es schnelle Antworten bereitstellt, einen ständigen Bereitschaftskoordinierungsdienst bietet und Unterstützung bei der Vorbereitung von Ersuchen um justizielle Zusammenarbeit, einschließlich amtlicher Übersetzungen, leistet. Darüber hinaus kann EUROJUST komplexe Formen der Unterstützung und Koordinierung vorsehen, die bei Bedarf kombiniert werden können, um größere Operationen zu unterstützen. EUROJUST kann parallele Ermittlungen koordinieren, Koordinierungssitzungen unter Beteiligung der betroffenen Justizbehörden und Strafverfolgungsbehör-

49 ABl. 2018, L 295, S. 138.

den organisieren, gemeinsame Ermittlungsgruppen (joint investigation teams oder JITs) einrichten und/oder finanzieren, in denen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden bei grenzüberschreitenden strafrechtlichen Ermittlungen auf der Grundlage eines zwischen zwei oder mehr Ländern geschlossenen rechtlichen Abkommens zusammenarbeiten und gemeinsame Aktionstage planen, die in Echtzeit über Koordinierungszentren bei EUROJUST gesteuert werden, in denen die nationalen Behörden Täter festnehmen, organisierte kriminelle Gruppen zerschlagen und Vermögenswerte beschlagnahmen können.

EUROJUST ist zweifellos ein privilegierter Partner für die EUStA. Ihre Beziehungen werden in Art. 100 der EUStA-VO ausdrücklich behandelt. Besondere Bestimmungen über ihre Zusammenarbeit sind auch in der EUROJUST-VO festgelegt. In operativen Angelegenheiten kann die EUStA EUROJUST mit ihren Tätigkeiten in grenzüberschreitenden Fällen in Verbindung bringen, unter anderem durch den Austausch von Informationen wie personenbezogenen Daten über ihre Ermittlungen. Die EUStA kann EUROJUST oder das zuständige nationale Mitglied auffordern, die Übermittlung ihrer Entscheidungen oder Rechtshilfeersuchen an Mitgliedstaaten der EU, die Mitglieder von EUROJUST sind, aber nicht an der Errichtung der EUStA beteiligt sind, sowie Drittstaaten bei der Übermittlung ihrer Entscheidungen oder Rechtshilfeersuchen sowie bei der Vollstreckung in diesen Mitgliedstaaten zu unterstützen. Darüber hinaus hat die EUStA indirekten Zugang zu Informationen im Fallbearbeitungssystem von EUROJUST. Diese EU-Agentur hat ihren Sitz in Den Haag, ein Umstand, der einige Stimmen dazu bewegt hatte, zu fordern, dass der Sitz der EUStA in derselben Stadt liegen sollte. Es bleibt abzuwarten, ob die geografische Entfernung Hindernisse für die Zusammenarbeit stellen wird.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, teilt EUROJUST die Besonderheit mit der EUStA, dass die EU-Verträge ihre Existenz voraussetzen. Interessanterweise heißt es in Art. 86 AEUV: „Der Rat [kann] gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen *ausgehend von EUROJUST eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen*.“ Der letzte Teil des Satzes wirft angesichts der Tatsache, dass beide EU-Einrichtungen voneinander unabhängig sind, Fragen hinsichtlich der Durchführbarkeit eines solchen Ansatzes auf.⁵⁰ Angesichts der Sensibilität, die mit der Errichtung der EUStA verbunden ist, und der Länge des dazu führenden Prozesses, kann nicht ausgeschlossen werden, dass zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon nicht ganz klar war, wie dieses Ziel erreicht werden konnte. Jedenfalls enthält ErwG. 10 der EUStA-VO einige Klarstellungen in dem Sinne, dass nach Ansicht des EU-Gesetzgebers „dies bedeutet, dass mit dieser Verordnung eine enge Beziehung zwischen ihnen geschaffen werden sollte, die sich auf gegenseitige Zusammenarbeit stützt“. Um eine solche Zusammenarbeit zu gewährleisten, müssen der Europäische Generalstaatsanwalt und der Präsident von EUROJUST regelmäßig zusammenkommen, um Fragen von gemeinsamem Interesse zu erörtern. Die Einzelheiten, in denen festgelegt ist, in welchem Umfang sich die EU-

50 Espina Ramos, in: Bachmaier Winter (Hrsg.), S. 87.

StA auf die Unterstützung und die Ressourcen der Verwaltung von EUROJUST stützen kann, wurden in einer im Februar 2021 geschlossenen Arbeitsvereinbarung geregelt.

2. OLAF

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ist eine Generaldirektion der Kommission, die Betrug, Korruption und ähnliche rechtswidrige Handlungen in der EU bekämpft. Sie ist für die Überwachung der Tätigkeit der EU-Organe und die Untersuchung etwaiger Fälle von Betrug, Korruption und finanziellem Fehlverhalten innerhalb der EU-Organe zuständig, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. OLAF führt seine Untersuchungen in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch. Gemäß seinem kürzlich geänderten Rechtsrahmen⁵¹ untersucht OLAF folgende Aspekte: alle Bereiche der EU-Ausgaben (die wichtigsten Ausgabenkategorien sind Strukturfonds, Landwirtschaftsfonds und Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, direkte Ausgaben und Entwicklungshilfe); EU-Einnahmen, insbesondere Zoll und illegaler Handel mit Tabakerzeugnissen und nachgeahmten Waren; bei Verdacht auf schwerwiegendes Fehlverhalten von Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organe und -Einrichtungen. Die von OLAF durchgeföhrten Untersuchungen zielen darauf ab, finanzielle Einziehungen, Disziplinar- und Verwaltungsmaßnahmen, Strafverfolgungen und Anklageerhebungen zu ermöglichen. Es ist darauf hinzuweisen, dass OLAF nicht über Strafverfolgungsbefugnisse verfügt. Stattdessen kann OLAF Empfehlungen an die Gerichte richten, dass eine Strafverfolgung eingeleitet werden sollte.⁵² Die EUStA verfügt vielmehr über diese Strafverfolgungsbefugnisse, was sie zu einem wertvollen Verbündeten macht, um Straftaten vor Gericht zu bringen.

Die Beziehungen zwischen der EUStA und OLAF beruhen auf gegenseitiger Zusammenarbeit im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenbereiche und auf Informationsaustausch. OLAF räumt Ermittlungen, die von Staatsanwälten durchgeführt werden, tendenziell Vorrang ein. Führt die EUStA eine strafrechtliche Untersuchung durch, so leitet OLAF in der Regel keine parallele Verwaltungsuntersuchung zu demselben Sachverhalt ein. Im Laufe einer Untersuchung der EUStA kann sie, im Einklang mit dessen Mandat, OLAF ersuchen, die Tätigkeit der EUStA zu unterstützen oder zu ergänzen, insbesondere durch Bereitstellung von Informationen, Analysen (einschließlich forensischer Analysen), Fachwissen und operativer Unterstützung.⁵³ Führt die EUStA keine Untersuchungen durch, so kann sie OLAF Informationen für die Zwecke der Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen

51 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. 2020, L 437, S. 49); *Lingenthal*, ZEuS 2010/1, p. 79.

52 *Niblock*, New Journal of European Criminal Law 2021, S. 280.

53 *Landwehr*, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice 2020/1, S. 245.

zur Verfügung stellen, damit dieses in Erwägung ziehen kann, angemessene Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen. Aufgrund seiner Befugnis zur Durchführung administrativer Untersuchungen mit den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU (aber auch in Ländern, zu denen die EU eine besondere Beziehung unterhält) stellt OLAF eine Art „administrativer Arm“ dar, auf den sich die EUStA verlassen kann. Die Einzelheiten dieser Zusammenarbeit sind in einer am 5. Juli 2021 geschlossenen Arbeitsvereinbarung festgelegt.

3. EUROPOL

EUROPOL ist die Strafverfolgungsbehörde der EU, deren Aufgabe es ist, Europa durch die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten sicherer zu machen. EUROPOL mit Sitz in Den Haag arbeitet im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (EUROPOL)⁵⁴ (EUROPOL-VO). Die Ziele dieser EU-Agentur bestehen darin, die Strafverfolgungsbehörden durch die Erleichterung des Informationsaustauschs, die Bereitstellung strafrechtlicher Analysen sowie die Unterstützung und Koordinierung grenzüberschreitender Operationen zu unterstützen; zur EU-Plattform für kriminalpolizeiliche Informationen zu werden, indem gemeinsame Informationslücken und Ermittlungsprioritäten ermittelt werden; Weiterentwicklung als EU-Zentrum für Fachwissen im Bereich der Strafverfolgung durch die Einführung neuer Techniken sowie die Erleichterung des Wissensaustauschs und hochwertiger Schulungen in speziellen Bereichen wie Terrorismus, Drogenhandel und Geldfälschung.

Die EUStA knüpft und unterhält auch eine enge Beziehung zu EUROPOL. Zu diesem Zweck haben beide Einrichtungen im Januar 2021 eine Arbeitsvereinbarung geschlossen, in der die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit innerhalb der Grenzen ihres jeweiligen Rechtsrahmens und Aufgabenbereichs festgelegt sind. Soweit dies für die Zwecke ihrer Ermittlungen erforderlich ist, kann die EUStA auf Antrag alle im Besitz von EUROPOL befindlichen sachdienlichen Informationen über eine in ihre Zuständigkeit fallende Straftat einholen und kann EUROPOL auch ersuchen, eine bestimmte von der EUStA durchgeführte Ermittlung in analytischer Hinsicht zu unterstützen. Die Zusammenarbeit kann zusätzlich zu diesem Informationsaustausch insbesondere den Austausch von Fachwissen, allgemeine Lageberichte, Informationen über strafrechtliche Ermittlungsverfahren, Informationen über Methoden der Kriminalprävention, die Teilnahme an Schulungsmaßnahmen sowie die Bereitstellung von Beratung und Unterstützung, auch durch Analysen, bei einzelnen strafrechtlichen Ermittlungen umfassen.

54 ABl. 2016, L 135, S. 53.

II. Die Zusammenarbeit mit nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten

Wie bereits erläutert, erfolgte die Errichtung der EUStA als Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage von Art. 86 Abs. 1 AEUV, was bedeutet, dass sich einige Mitgliedstaaten nicht an diesem Projekt beteiligen. Dieser Umstand allein ist jedoch kein triftiger Grund für die Verhinderung der Zusammenarbeit, insbesondere in einem so wichtigen Bereich wie der Kriminalitätsbekämpfung. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Schutz der finanziellen Interessen der EU unabhängig von der spezifischen Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb einer Rechtsordnung ein Anliegen ist, das alle Mitgliedstaaten teilen. In Kenntnis dessen enthält Art. 105 der EUStA-VO Bestimmungen zur Regelung der Beziehungen der EUStA zu den NTMS, die hier im Einzelnen zu erläutern sind. Dies zeigt, dass die Nichtbeteiligung einer Zusammenarbeit nicht entgegensteht, zumal in Art. 105 der EUStA-VO ausdrücklich festgelegt ist, dass die EUStA mit diesen Mitgliedstaaten Arbeitsvereinbarungen schließen kann, die insbesondere den Austausch strategischer Informationen und die Entsendung von Verbindungsbeamten zur EUStA betreffen können. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die EUStA im Einvernehmen mit den betreffenden zuständigen Behörden Kontaktstellen in den NTMS benennen kann, um die Zusammenarbeit entsprechend den Bedürfnissen der EUStA zu erleichtern.

Eine weitere Frage ist, ob ein NTMS rechtlich verpflichtet ist, mit der EUStA zusammenzuarbeiten, wenn die EUStA in einem bestimmten Fall eine justizielle Zusammenarbeit mit ihm anstrebt. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass gemäß Art. 20 Abs. 4 EUV, „an die im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte *nur* die an dieser Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten gebunden [sind]“, was grundsätzlich als Argument gegen diese Auffassung angeführt werden könnte. Insoweit ist erstens festzustellen, dass Art. 105 Abs. 3 der EUStA-VO offenbar implizit von der Annahme ausgeht, dass die justizielle Zusammenarbeit zwischen der EUStA und dem NTMS den Erlass eines gesonderten Rechtsinstruments erfordert, eine Lösung, die ein gewisses Maß an Rechtssicherheit bieten kann. Die Festlegung der Einzelheiten der Zusammenarbeit in separaten Rechtsinstrumenten mit der sich daraus ergebenden Vielfalt an Vorschriften könnte jedoch die Beziehungen zu den Behörden des NTMS erschweren, es sei denn, die EUStA entscheidet sich für eine Art „Entwurf“ oder „Mustervereinbarung“, mit der die Heterogenität der geltenden Vorschriften verringert werden soll. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung die Mitgliedstaaten, die sich an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen, verpflichtet, den NTMS mitzuteilen, dass die EUStA in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der EUStA fallen, als zuständige Behörde tätig werden wird. Dadurch ist gewährleistet, dass sich der NTMS bewusst ist, dass die EUStA nunmehr die Rolle übernommen hat, die zuvor von einer nationalen Behörde wahrgenommen wurde, und folglich als eine Art „Rechtsnachfolger“ handelt, soweit es um die Verfolgung einer bestimmten Kategorie von Straftaten geht. Diese Bestimmung ist nützlich, da nicht immer klar sein wird, welche Behörde im Einzelfall zuständig ist, insbesondere zu Beginn der Tätigkeit der EUStA.

Die entscheidende Frage, die noch erörtert werden soll, betrifft die Rechtswirkung einer solchen einseitigen Anmeldung. Nach Ansicht des Autors spricht der in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit für eine rechtliche Verpflichtung der NTMS zur Zusammenarbeit mit der EUStA.⁵⁵ Zweck der Mitteilung ist es, die zuständigen Behörden anzugeben und somit das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems zu gewährleisten, in dessen Rahmen die finanziellen Interessen der EU geschützt werden sollen. Gleiches gilt für den Abschluss der in Rede stehenden Vereinbarung, ohne die keine Zusammenarbeit möglich wäre. Angesichts der Tatsache, dass nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit „die Mitgliedstaaten die EU bei der Erfüllung ihrer Aufgabe unterstützen und alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der EU gefährden könnten“, ist es logisch, davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten aktiv mit der EUStA zusammenarbeiten müssen, wann immer ihre Beteiligung erforderlich ist. Noch wichtiger ist, dass sie gemäß Art. 327 S. 2 AEUV davon absehen müssen, die Tätigkeit der EUStA zu behindern.

In diesem Zusammenhang ist es interessant festzustellen, dass die Kommission nach ErwG. 110 der EUStA-VO offensichtlich verpflichtet ist, eine aktive Rolle bei der Förderung der loyalen Zusammenarbeit durch „Vorschläge“ zu spielen, um eine wirksame justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen der EUStA und den NTMS zu gewährleisten. Angesichts der mangelnden Klarheit hinsichtlich der Art und Weise, wie diese Ziele erreicht werden sollen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es Sache der Kommission sein wird, die erforderlichen Mechanismen zu entwickeln. Diese Aufgabe könnte darin bestehen, technische Unterstützung bei der Ausarbeitung des oben genannten Rechtsinstruments zu leisten, in dem die Regeln für die Zusammenarbeit festgelegt werden. Die Rolle des EuGH könnte darin bestehen, den Anwendungsbereich dieses Grundsatzes durch eine Auslegung von Art. 4 Abs. 3 EUV zu präzisieren.⁵⁶ Konkret könnte der EuGH Orientierungshilfe dafür geben, was die Mitgliedstaaten tun müssen, um sicherzustellen, dass die EUStA ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann. Im Allgemeinen ist die Kommission als „Hüterin der EU-Verträge“ dazu bestimmt, eine zentrale Rolle bei der Rechtsdurchsetzung durch Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV gegen diejenigen Mitgliedstaaten zu übernehmen, die möglicherweise zögern, im Geiste der loyalen Zusammenarbeit zu handeln, unabhängig davon, ob es sich um NTMS handelt oder nicht.⁵⁷

Die Rolle der EUStA als „Rechtsnachfolgerin“ der nationalen Strafverfolgungsbehörden in Ermittlungsfällen könnte beim Informationsaustausch und anderen

⁵⁵ Siehe Schlussanträge des GA *Pikamäe* in der Rs. C-404/21, *INPS und Repubblica italiana*, EU:C:2022:542, zur Rolle des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit und zur Möglichkeit, sich auf diesen Grundsatz zu berufen, um Regelungslücken zu schließen.

⁵⁶ Franssen, New Journal of European Criminal Law 2018, S. 294.

⁵⁷ Siehe *Codruța Kövesi*, „Wir holen das Geld zurück, das den EU-Finanzministern durch die Lappen geht“, Die Presse (Artikel vom 2. September 2022), in dem der Generalstaatsanwalt erklärt, dass die Kommission die Instanz ist, die im Namen der EUStA interveniert, wenn die Mitgliedstaaten Auskunftsersuchen nicht beantworten.

Formen der gegenseitigen Unterstützung praktische Schwierigkeiten bereiten. Angesichts der Tatsache, dass die EUStA in Fällen, die in ihre Zuständigkeit fallen, die zum Handeln aufgerufene Behörde ist, wäre es logisch, davon auszugehen, dass die EUStA die Kontaktstelle für alle Amtshilfeersuchen sein wird. Schwierigkeiten können auftreten, wenn Beweismittel aus einem bestimmten Mitgliedstaat von einem NTMS zum Zwecke einer Untersuchung angefordert werden, obwohl die zentrale Ebene der EUStA selbst nicht über diese Beweise verfügt. Die Vorlage dieser Beweismittel müsste notwendigerweise auf dezentraler Ebene erfolgen und würde ein hohes Maß an Zusammenarbeit erfordern, da die EUStA vollständig von den nationalen Behörden abhängig wäre.

Ein weiteres Problem, mit dem die EUStA konfrontiert sein dürfte, ist die Gefahr paralleler Verfahren auf supranationaler und nationaler Ebene, wenn ein NTMS in derselben oder einer damit zusammenhängenden Angelegenheit Ermittlungen durchführt. Dies könnte zu Kompetenzkonflikten führen. Um unnötige Doppelarbeit und Ressourcenverschwendungen zu vermeiden, könnte es ratsam sein, die Zuständigkeit zugunsten der EUStA oder der nationalen Behörde des NTMS aufzugeben. Da der Schutz der finanziellen Interessen der EU nach wie vor ein gemeinsames Anliegen aller Mitgliedstaaten ist, gibt es keinen objektiven Grund, das Strafverfahren parallel zu führen. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass ein DelStA nach Art. 26 Abs. 1 der EUStA-VO zwar verpflichtet ist, Ermittlungen einzuleiten, wenn berechtigte Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Straftat in einem Mitgliedstaat begangen wird oder wurde (sogenanntes „Legalitätsprinzip“), es jedoch keine Bestimmung gibt, die die Einstellung eines Verfahrens mit der Begründung gestattet, dass derselbe Fall von den Behörden eines NTMS untersucht wird oder wurde. Diese Situation könnte sich als unvereinbar mit dem in Art. 50 der Charta verankerten Grundsatz *ne bis in idem* erweisen. Daher müssen die EUStA und die jeweiligen NTMS ihre Vorgehensweise im Interesse einer effizienten Strafverfolgung und des Schutzes der Grundrechte notwendigerweise koordinieren.

Zusätzlich zu den vorstehenden Erwägungen muss betont werden, dass andere Mechanismen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, wie der Europäische Haftbefehl und die Europäische Ermittlungsanordnung, weiterhin für die meisten NTMS gelten. Gleiches gilt für das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union,⁵⁸ das darauf abzielt, die Rechtshilfe zwischen Justiz-, Polizei- und Zollbehörden in Strafsachen zu fördern und zu erleichtern sowie die justizielle Zusammenarbeit schneller und effizienter zu gestalten. Daher könnte sich die EUStA in Strafverfahren über einen DelStA, der im Einklang mit den Bestimmungen seines nationalen Rechtssystems handelt, auf diese Mechanismen stützen. Dies ist eines der vielen Beispiele dafür, dass sich die Doppelfunktion des DelStA als nationaler und europäischer Staatsanwalt für die Erfüllung der Aufgaben der EUStA als vorteilhaft erweisen könnte.

58 ABl. 2000, C 197, S. 3.

III. Rückblick auf die Zeit seit Errichtung der Behörde

Am 1. März 2023 veröffentlichte die EUStA ihren Jahresbericht 2022,⁵⁹ in dem über die Tätigkeit der Behörde in der Zeit seit deren Errichtung informiert wird. Der Bericht bietet einen Überblick und statistische Daten über die operativen Tätigkeiten der Zentralstelle in Luxemburg und allen 22 teilnehmenden Mitgliedstaaten. Ferner werden die in Fällen der EUStA ermittelten Typologien und die Einziehungsmaßnahmen in Bezug auf Erträge aus Straftaten präsentiert. In dem relevanten Zeitraum (bis Ende 2022) bearbeitete die EUStA 3318 Strafanzeigen. 865 Untersuchungen wurden allein im Jahr 2022 eingeleitet und 1117 Untersuchungen waren zuletzt im Gange. Der geschätzte Schaden für den EU-Haushalt belief sich auf rund 14,1 Mrd. EUR, wobei 359,1 Mio. EUR auf Ersuchen der EUStA eingezogen wurden. Ein wesentlicher Anteil des geschätzten Schadens für den EU-Haushalt, nämlich 6,7 Mrd. EUR, stand in Verbindung mit Mehrwertsteuer-Betrug. Hier dürfte ein Schwerpunkt der zukünftigen Tätigkeit der Behörde liegen. 95 DelStA, die in 35 EUStA-Büros in den 22 teilnehmenden Mitgliedstaaten tätig sind, wurden ernannt. Dennoch sollte berücksichtigt werden, dass diese Zahlen von der EUStA regelmäßig aktualisiert werden, um den aktuellen Stand besser widerzuspiegeln.

Der Erfolg der EUStA lässt sich am besten an der Zahl der Verurteilungen messen, zu denen die Strafverfolgung in Kroatien, Bulgarien, Lettland und Deutschland geführt hat, die häufig auch in anderen Mitgliedstaaten wie Tschechien und Rumänien mit kriminellen Aktivitäten verbunden sind. Die Verurteilungen beziehen sich im Wesentlichen auf Subventionsbetrug im Zusammenhang mit der Zuweisung von Mitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Beschaffungsbetrug und Mehrwertsteuer-Karussellbetrug.⁶⁰ Zu den Sanktionen, die gegen die Täter dieser Straftaten verhängt werden, gehören sowohl mehrere Jahre Haft als auch Geldstrafen. Diese Fälle werden von der EUStA in offiziellen Pressemitteilungen veröffentlicht und werden sehr oft von der allgemeinen Presse aufgegriffen, was zu einer größeren Sichtbarkeit der Tätigkeiten der EUStA im öffentlichen Bereich beiträgt.

I. Schlussfolgerungen

Die Errichtung der EUStA ist zweifellos ein Meilenstein in der institutionellen Geschichte der EU. Es wurde eine supranationale Einrichtung eingerichtet, die befugt ist, Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU strafrechtlich zu verfolgen. Eine große Lücke im institutionellen Rahmen wurde geschlossen, da die EUStA die Tätigkeiten anderer EU-Einrichtungen mit Ermittlungsbefugnissen wie OLAF, EUROPOL und vor allem EUROJUST ergänzen wird. Die erwarteten

59 Abrufbar unter: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf (21.3.2023).

60 Wahl, „Convictions in EPPO Cases: April-July 2022“, EUCRIM, Online-Artikel vom 15. Juli 2022, gibt einen kurzen Überblick über die in diesem Artikel erwähnten Verurteilungen.

Synergieeffekte, die sich aus der Zusammenarbeit zwischen diesen Einrichtungen ergeben, werden zu einer effizienteren Bekämpfung der Kriminalität über nationale Grenzen hinweg beitragen. Die Statistiken zur Zahl der Strafverfolgungen sowie zur Höhe der von der EUStA und den unterstützenden nationalen Behörden innerhalb eines so kurzen Zeitraums beschlagnahmten Gelder geben Anlass zu Optimismus. Die guten Ergebnisse, die die EUStA bis heute erzielt hat, werden die Mitgliedstaaten hoffentlich davon überzeugen, dass ihre Errichtung eine gute Investition war und dass sich die Zusammenarbeit wirklich lohnt. Da jede neu geschaffene Einrichtung ihren Platz im komplexen institutionellen Gefüge der EU finden muss, muss sie von allen Mitgliedstaaten im Geiste der loyalen Zusammenarbeit als wertvoller Partner anerkannt werden. Sowohl die Kommission als auch der EuGH werden wahrscheinlich eine entscheidende Rolle bei der Verfolgung dieses Ziels spielen.

Der Erfolg der EUStA wird hoffentlich den EU-Gesetzgeber dazu motivieren, ehrgeizigere Projekte wie die Ausweitung des Mandats dieser EU-Einrichtung gemäß Art. 86 Abs. 4 AEUV in Angriff zu nehmen, um auch die Bekämpfung anderer Straftaten mit grenzüberschreitender Bedeutung, wie organisierte Kriminalität, Terrorismus und Umweltkriminalität, einzubeziehen.⁶¹ Zu diesem Zweck sollte eine vorläufige Bewertung eines solchen Bedarfs vorgenommen werden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, Probleme anzugehen, die das Funktionieren der EUStA beeinträchtigen könnten, wie die derzeitige Fragmentierung der Vorschriften über das Verfahrensrecht und das materielle Strafrecht.⁶² Es sollte ein konsequenter Ansatz verfolgt werden, um ein einheitliches Regelwerk für das Strafverfahren zu schaffen, das über das hinausgeht, was bereits in der EUStA-VO festgelegt ist. Darüber hinaus sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Typisierung von Straftaten im Interesse der Rechtssicherheit weiter zu harmonisieren und so die Gefahr zu vermeiden, dass Strafverfahren als Verstoß gegen den Grundsatz *nullum crimen sine lege* angesehen werden. Darüber hinaus wäre es ratsam, dass die EUStA eine Art Leitlinien für die nationalen Gerichte dazu entwickelt, wie schwer Straftaten geahndet werden sollten, um eine kohärente justizielle Praxis in der gesamten EU zu fördern und letztlich der Gefahr des „forum shopping“ vorzubeugen. All diese Maßnahmen wären insofern für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von Vorteil, als sie das Vertrauen der EU-Bürger in die Justizorgane stärken würden. In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass die Errichtung der EUStA einen Beitrag zu einer verstärkten Rechenschaftspflicht der EU gegenüber ihren Bürgern darstellt und daher als ein zutiefst demokratischer Akt betrachtet werden muss.

Den jüngsten öffentlichen Erklärungen der Europäischen Generalstaatsanwältin zufolge besteht das Ziel der EUStA für das nächste Jahr darin, die bisher erzielten Ergebnisse zu konsolidieren. Diese Erfolge sind zwar bemerkenswert, wie die Sta-

61 *Munivrana Vajda*, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice 2020/1, S. 117; *Di Francesco Maesa*, New Journal of European Criminal Law 2018/2, S. 192.

62 *Martin Pascual*, European Papers 2018/6.

tistiken zeigen, aber der vorliegende Beitrag enthält eine Reihe von Fragen, die die EUStA mit den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten EU-Organen ansprechen sollte, um ihre Wirksamkeit zu verbessern.

Bibliographie

- CHRISTODOULOU, HÉLÈNE, *Le parquet européen: Prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Nouvelle bibliothèque de thèses, 2021, Band 120
- DI FRANCESCO MAESA, CONSTANZA, *EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?*, New Journal of European Criminal Law, 2018, Band 9(2), S. 191–215
- ELHOLM, THOMAS, *EPPO and a common sense of Justice*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2021, Band 28(2), S. 212–228
- ESPINA RAMOS, JORGE, *The relationship between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in: Bachmaier Winter, Lorena (Hrsg.), *The European Public Prosecutor's Office – The Challenges Ahead*, Madrid, 2018, S. 87–101
- FRANSSEN, NICHOLAS, *The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States*, New Journal of European Criminal Law, 2018, Band 9, S. 291–299
- KÜHN, WERNER MIGUEL, *The phenomenon of agencification in the administration of the European Union*, Ukrainian Journal of Constitutional Law, 2020, Nr. 2, S. 44–73
- KÜHN, WERNER MIGUEL, *Responsabilidad extracontractual de la Unión Europea violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso*, Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 2018, Band 6(12), S. 169–199
- KÜHN, WERNER MIGUEL, *Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido*, Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 2016, Band 4(8), S. 64–93
- KÜHN, WERNER MIGUEL, *The principle of Mutual Recognition of Judicial Decisions in the EU Law in the Light of the Full Faith and Credit Clause of the US Constitution*, Boletín Mexicano de derecho comparado, 2014, Band 47(140), S. 449–484
- KÜHN, WERNER MIGUEL, *Problemas jurídicos de la Decisión Marco relativa a la Orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea*, Revista General de Derecho Europeo, 2017, Nr. 12, S. 3 ff.

- KÜHN, WERNER MIGUEL, *The draft protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur – A new milestone in the judicialization of regional integration law*, Journal of the Belarusian State University. International Relations, 2017, Nr. 2, S. 55–71
- LANDWEHR, OLIVER, *External relations of the EPPO: cooperation with OLAF*, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, Band 27(1), S. 245–246
- LAŽETIĆ, GORDANA, *A short overview of some challenging issues regarding the successful functioning of the EPPO*, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, Band 27(1), S. 187–208
- LIGETI, KATALIN, *The structure of the EPPO: features and challenges*, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, Band 27(1), S. 33–53
- LINGENTHAL, LUKAS, *Eine Europäische Staatsanwaltschaft ausgehend von Eu- rojust?*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2010/1, S. 79–109
- MARTÍN PASCUAL, ESTELA, *Últimos avances en la cooperación judicial penal: la cooperación reforzada permite la creación de la Fiscalía Europea a partir del Reglamento (UE) 2017/1939*, European Papers, 2018/6
- MARTIN-VIGNERTE, ELISE, *Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations*, ERA Forum, 2020, S. 501–513
- MITSILEGAS, VALSAMIS, *EU Criminal Law*, Oxford, 2022
- MUNIVRANA VAJDA, MAJA, *Questioning the Jurisdiction of the European Public Prosecutors Office*, Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice, 2020, Band 27(1), S. 117
- NIBLOCK, REBECCA, *Cooperation with EU agencies and bodies under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Eurojust, OLAF and the EPPO*, New Journal of European Criminal Law, 2021, Band 12, S. 277–282
- PETRASCH, MARTIN, *Europäische Staatsanwaltschaft ante portas*, Corporate Compliance Zeitschrift, 2021/3, S. 126–132
- WADE, MARIANNE, *The EPPO and the pitfalls of insurance justice*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2021, Band 28(2), S. 265–285
- WAHL, THOMAS, *EPPO Cases: April-July 2022*, eucrim, Online-Artikel vom 15. Juli 2022
- WEYEMBERGH, ANNE/BRIERE, CHLOÉ, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EUSTA)*, Europäisches Parlament, Studie für den LIBE-Ausschuss, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung C (Bürgerrechte und verfassungsrechtliche Angelegenheiten), Brüssel, 2016