

Die Europäische Staatsanwaltschaft – Rechtliche Einordnung der ersten supranationalen Strafverfolgungsbehörde

Lorenz Strauch*

Inhalt	
A. Einleitung	686
B. Ausgangslage	687
I. Finanzielle Interessen der Union	688
II. Strafrechtlicher Schutz auf EU-Ebene	688
1. Allgemeine Probleme und Herausforderungen	688
a) Uneinheitlichkeit des europäischen Strafrechtsraums	688
b) Ungleichgewicht im „Katz-und-Maus-Spiel“	689
c) Umständlichkeit förmlicher Amt- und Rechtshilfe	689
d) Unzulänglichkeit mitgliedstaatlicher Kooperation	690
2. Bestehende Einrichtungen auf EU-Ebene	690
a) Europäisches Polizeiamt (Europol)	691
b) Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust)	691
c) Europäisches Justizielles Netz (EJN)	691
d) Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	692
C. Die Europäische Staatsanwaltschaft als „neuer Spieler auf dem Feld“	693
I. Geschichtlicher Hintergrund	693
II. Primärrechtliche Rahmenbedingen für die Errichtung der EUStA	694
1. Allgemeine kompetenzielle Vorgaben des Art. 5 EUV	694
a) Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	694
b) Subsidiaritätsprinzip	695
c) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	696
2. Spezielle Vorgaben des Art. 86 AEUV	697
a) Formelle Bestimmungen	697
(1) „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen“	697

* Lorenz Strauch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Freien Universität Berlin (Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur.) und seit 2020 ebendort Doktorand im BMBF-geförderten Kompetenznetzwerk „Zukunftsherausforderungen des Umweltrechts“ (KomUR). Email: lorenz.strauch@fu-berlin.de.

(2) „ausgehend von Eurojust“	698
b) Materielle Bestimmungen	699
III. Die EUStA nach VO (EU) 2017/1939	699
1. Aufbau und Organisation	699
a) Europäischer Generalstaatsanwalt	700
b) Europäische Staatsanwälte	700
c) Kollegium	700
d) Ständige Kammern	701
e) Delegierte Europäische Staatsanwälte	701
f) Zusammenfassung und Bewertung	702
2. Zuständigkeit	703
a) Sachliche Zuständigkeit	703
(1) PIF-Delikte (Art. 22 Abs. 1 EUStA-VO)	703
(2) Begleitdelikte (Art. 22 Abs. 2, Abs. 3 EUStA-VO)	703
b) Territoriale und personelle Zuständigkeit	704
c) Zeitliche Zuständigkeit	704
d) Ausübung der Zuständigkeit	705
(1) De-minimis-Klausel (Art. 25 Abs. 2 EUStA-VO)	705
(2) Schwerpunkt-Klausel (Art. 25 Abs. 3 EUStA-VO)	705
(3) Evokationsrecht (Art. 27 EUStA-VO)	706
e) Zusammenfassung und Bewertung	706
3. Prozessuale Aspekte	707
a) Ermittlungsverfahren	707
(1) Einleitung der Ermittlungen	707
(2) Maßnahmen und Befugnisse	708
(3) Abschluss der Ermittlungen	709
b) Hauptverfahren	709
(1) Beweisverwertung	710
(2) Beschuldiggenrechte	710
c) Zusammenfassung und Bewertung	710
D. Verhältnis der EUStA zu anderen Akteuren	711
I. Europäische Kooperationspartner	711
II. Drittländer	712
III. Nicht-teilnehmende Mitgliedstaaten	713
E. Fazit und Ausblick	714

Abstract

Nach monatelanger Verzögerung hat die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) am 1. Juni 2021 endlich ihre Arbeit aufgenommen. Die neue EU-Behörde, die durch die Verordnung (EU) 2017/1939 vom 12. Oktober 2017 eingerichtet wurde, soll das Geld der europäischen Steuerzahler:innen¹ wirksamer schützen, indem sie Fälle von Betrug (einschließlich schwerem grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug), Veruntreuung, Korruption, Geldwäsche und anderen „Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU“ untersucht und bekämpft. Die EUSTa ist ein unabhängiges Organ der EU und als solches die erste supranationale Strafverfolgungsbehörde überhaupt. Ihre Einrichtung ist ein großer Schritt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Strafrecht traditionell sehr stark in den nationalen Rechtskulturen verankert ist. Genau aus diesem Grund sind einige Mitgliedstaaten (noch) nicht bereit, sich an dem Projekt zu beteiligen. Sie haben Bedenken hinsichtlich ihrer staatlichen Souveränität, weshalb die EUSTa nur im Wege einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ realisiert werden konnte. Der Beitrag möchte die neue EU-Institution aus rechtlicher Sicht beleuchten und so herausfinden, ob die Skepsis der nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten berechtigt ist.

The EPPO – A Legal Contextualisation of the New EU Institution to Combat Crimes Affecting the Its Financial Interests

After months of delay, the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) finally became operational on 1 June 2021. The new EU authority, established by Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017, is designed to protect European taxpayers’ money more effectively by investigating and tackling cases of fraud (including severe cross-border VAT fraud), embezzlement, corruption, money laundering, and other “crimes affecting the financial interests of the Union”. The EPPO is an independent body of the EU, and as such the first supranational public prosecution authority in history. Its creation is a major step, especially in light of the fact that traditionally, criminal law is very strongly anchored in the national legal culture. For this very reason, some member states are not (yet) willing to participate in the project. They have concerns regarding their state sovereignty, which is why the EPPO could only be realised following the procedure of “enhanced cooperation”. This article aims to shed light on the new EU institution from a legal point of view and to find out whether the skepticism of the non-participating member states is justified.

Keywords: EPPO, European Chief Prosecutor, Enhanced Cooperation, Fraud, Financial Interests of the Union, PIF Directive, OLAF

1 Zwischen geschlechtersensibler Sprache und flüssiger Lesbarkeit macht dieser Text einen Kompromiss: Nicht ausschließlich männliche Personen(-gruppen) werden mit einem Doppelpunkt kenntlich gemacht („Steuerzahler:innen“), während bei bloßen Positionsbezeichnungen („Europäischer Staatsanwalt“) die maskuline Form generisch verwendet wird.

A. Einleitung

Ein wesentliches Charakteristikum der Europäischen Union ist die weitgehende Bedeutungslosigkeit ihrer Binnengrenzen im alltäglichen Leben. Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes mit den Grundfreiheiten, ergänzt durch die Wirtschafts- und Währungsunion, hat die länderübergreifende Betätigung im privaten wie beruflichen Bereich zu einer einfachen und unbürokratischen Angelegenheit gemacht. Hiervon profitieren freilich nicht nur unbescholtene (Unions-)Bürger:innen. Auch illegale Aktivitäten machen vor Staatsgrenzen keinen Halt, und so ist die Kehrseite der gewährten Freizügigkeit eine ungewollte Begünstigung krimineller Aktivitäten mit transnationaler Dimension.² Dabei bietet insbesondere die EU selbst mit ihrem stetig steigenden finanziellen Engagement eine attraktive Zielscheibe für (z.B. Subventions- oder Mehrwertsteuer-)Betrug, Untreue, Korruption, Geldwäsche etc.: Für den Zeitraum bis 2027 sind nach dem aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen³ (MFR, vgl. Art. 312 AEUV) ein Grundbudget von über 1 Billion EUR sowie zusätzlich ein infolge des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie eingereichtes Aufbauinstrument (*NextGenerationEU*)⁴ in Höhe von weiteren 750 Milliarden EUR beschlossen worden.

Der aus gegen den EU-Haushalt gerichteten Delikten jährlich entstehende Schaden ist immens: Allein für 2019 wurden seitens der Mitgliedstaaten „939 Unregelmäßigkeiten als betrügerisch gemeldet“, mit einem Gesamtvolumen von 461,4 Mio. EUR.⁵ Die Dunkelziffer dürfte noch deutlich darüber liegen. Bisher war die EU bei der Bekämpfung dieser kriminellen Machenschaften gänzlich auf die Hilfe ihrer Mitgliedstaaten angewiesen.⁶ Seit dem 1. Juni 2021 jedoch wird die Verfolgung von „Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“⁷ durch die neue Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTA) übernommen. Die Schaffung einer solchen supranationalen Strafverfolgungsbehörde – von 20 Mitgliedstaaten⁸ am 11. Oktober

² *Trentmann*, ZStW 2017/1, S. 110.

³ VO (EU, Euratom) Nr. 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021–2027, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, S. 11.

⁴ VO (EU) Nr. 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, S. 23.

⁵ *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: 31. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2019, COM(2020) 363 final, S. 15.

⁶ *Schramm*, JZ 2014/15–16, S. 749.

⁷ So der Wortlaut des Art. 86 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV; vgl. auch den ähnlich lautenden Passus in Art. 325 Abs. 1 AEUV.

⁸ Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Zypern. Seitdem haben sich zusätzlich Malta und die Niederlande dem Projekt angeschlossen.

2017 im Wege der „Verstärkten Zusammenarbeit“⁹ (Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV) beschlossen – ist ein absolutes Novum, ein „Quantensprung“¹⁰ mit enormer Symbolkraft. Gerade das Strafrecht ist traditionell so sehr in der nationalen Kultur verwurzelt wie kaum ein anderes Rechtsgebiet.¹¹ Eine Europäisierung in diesem Bereich ist mithin ein „sensibler Kristallisationspunkt“:¹² Nur in sehr begrenztem Umfang sind die Staaten hier bereit, ihre Souveränitätsrechte freiwillig (partiell) abzugeben, weshalb der Harmonisierungs- und Integrationsprozess, d.h. der schrittweise Übergang von europäischer Rechtsvielfalt zu unionaler Rechtseinheit, allenfalls äußerst zurückhaltend verläuft.¹³ Die Einrichtung der EUStA stellt vor diesem Hintergrund ein nicht unerhebliches Zugeständnis auf der Basis von gegenseitiger Anerkennung und Vertrauen dar. Es besteht insofern ein stetiges Spannungsfeld, das geradezu paradox anmutet: Einerseits ist eine europäische Strafverfolgungsbehörde, um möglichst erfolgreich arbeiten zu können, auf die Übertragung entsprechender Kompetenzen in ausreichendem Maße angewiesen. Andererseits sind ihre Befugnisse schonend auszugestalten, da sie – wiederum aus dem Grunde, möglichst erfolgreich arbeiten zu können – von vielen Mitgliedstaaten getragen werden sollte.¹⁴ Diesen Spagat zwischen transnationaler Effektivität und nationaler Souveränität galt und gilt es zu meistern.

Der vorliegende Beitrag setzt sich zum Ziel, nach einer allgemeinen Heranführung an das Thema (B.) die Europäische Staatsanwaltschaft vorzustellen und unter rechtlichen Gesichtspunkten zu beleuchten (C.). Anschließend soll dargelegt werden, wie sich die Behörde in das bestehende System der Staaten, Staatsorgane und internationalen Organisationen einfügt (D.), bevor ein abschließendes Resümee die gefundenen Ergebnisse zusammenfasst und einen Blick in die Zukunft wagt (E.).

B. Ausgangslage

Der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen der Union ist gleichsam Startpunkt und Zielvorgabe für die Europäische Staatsanwaltschaft. Es handelt sich hierbei um einen der wenigen Bereiche, für den die explizite Möglichkeit einer originär-supranationalen Strafrechtssetzung überhaupt eröffnet ist.¹⁵ Häufig wird daher vom „Motor“¹⁶ eines europäischen Strafrechts gesprochen. Deliktische Schädigungen der

9 Zum Mechanismus der Verstärkten Zusammenarbeit nach dem Vertrag von Lissabon *Böttner*, ZEuS 2016/4, S. 501; *Zeitzmann*, ZEuS 2011/1, S. 87; *Calliess*, Die EU nach Lissabon, S. 155 ff.; zum vorherigen Rechtsstand (Nizza) siehe *Langner*, Verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2004; *Derpa*; *Bender*, ZaöRV 2001/3, S. 766; *von Buttlar*, ZEuS 2001, S. 649.

10 *Jänke/Schramm*, EuStraFR, § 12, Rn. 34.

11 *Beulke*, Strafprozessrecht, § 1, Rn. 10.

12 So *Calliess*, Die EU nach Lissabon, S. 452.

13 *Trentmann*, ZStW 2017/1, S. 109 f.; ähnlich *Mosna*, ZStW 2019/3, S. 808.

14 *Satzger*, NStZ 2013/4, S. 209.

15 *Ambos*, Int. StraFR, § 9, Rn. 18; siehe auch *Calliess*, Die EU nach Lissabon, S. 467 ff.

16 Vgl. nur *Hecker*, § 14, Rn. 3; *Tiedemann*, § 1, Rn. 33; *Dannecker*, in: Böse (Hrsg.), EuStraFR, § 8, Rn. 1, 20; *Grünevald*, JR 2015, S. 245.

EU-Finanzinteressen verlaufen grundsätzlich nach dem Muster, dass die Union an das Vorliegen oder Nichtvorliegen bestimmter Kriterien entweder einen Leistungsanspruch oder eine Zahlungspflicht knüpft, und der Täter dann – positiv bzw. negativ – über die Erfüllung des Tatbestands täuscht.¹⁷

I. Finanzielle Interessen der Union

Die „finanziellen Interessen“ sind das Kernstück jeglicher EU-Betrugsbekämpfungsvorschriften. Dass der Begriff jedenfalls nicht synonym zu „Haushalt der EU“ im engeren Sinne zu verstehen ist, sondern inhaltlich darüber hinausgeht, wurde vom EuGH bereits vor 18 Jahren konstatiert.¹⁸ Seit 2017 existiert eine sekundärrechtliche Legaldefinition, die den Anwendungsbereich festlegt auf „sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte, die durch [die Haushaltspläne der Union bzw. ihrer Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen] erfasst, erworben oder geschuldet werden“.¹⁹ Auf Einnahmenseite kommen insb. Zölle und Mehrwertsteuer-einnahmen in Betracht, auf Ausgabenseite vor allem Aufwendungen für die Agrar- und Strukturpolitik (Subventionen, Erstattungen).²⁰

II. Strafrechtlicher Schutz auf EU-Ebene

1. Allgemeine Probleme und Herausforderungen

Nicht nur der spezifische Bereich des strafrechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Union, sondern die EU-weite grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung im Allgemeinen ist vor eine Vielzahl unterschiedlichster Probleme und Herausforderungen gestellt, auf die hier kurz eingegangen werden soll.

a) Uneinheitlichkeit des europäischen Strafrechtsraums

Gerade auf dem Gebiet des Strafrechts divergieren die einzelnen Rechtsordnungen innerhalb der EU (materiell wie prozessual) mitunter stark. Während etwa dem deutschen StGB die Verbandsstrafbarkeit juristischer Personen fremd ist, mag anderswo die fahrlässig begangene oder nur versuchte Tat nicht unter Strafe stehen.²¹ In diesem Kontext hat sich das plakative Schlagwort der „Rechtszersplitterung“²² etabliert. Es mögen zwar flächendeckend irgendwie geartete Straftatbestände bestehen, die sich thematisch in die hier relevante Kategorie „Schutz der finanziellen In-

17 *Rheinbay*, S. 7.

18 Vgl. EuGH, Rs. C-11/00, *Kommission/EZB*, ECLI:EU:C:2003:395, Rn. 95.

19 Siehe Art. 2 Abs. 1 lit. a RL (EU) 2017/1371, ABl. L 198 v. 28.7.2017, S. 29.

20 *Hecker*, § 14, Rn. 10.

21 *Hecker*, § 14, Rn. 16.

22 Siehe bereits *Europäische Kommission*, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM (2001) 715 endg., S. 15; *Nürnberger*, ZJS 2009/5, S. 495.

teressen“ einordnen lassen. Allerdings bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede hinsichtlich der inhaltlichen Ausformung.²³

b) *Ungleichgewicht im „Katz-und-Maus-Spiel“*

Im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität innerhalb der EU besteht eine strukturelle Disparität zwischen Verbrechenbegehung und -bekämpfung: Die Täter:innen profitieren – zumindest im unentdeckten Stadium – von sämtlichen europäischen Freiheiten sowie der praktischen Grenzenlosigkeit des Schengen-Raums. Hierdurch eröffnet sich ein großer Aktionsradius für länderübergreifende Straftaten, beispielsweise im Kontext der europaweiten organisierten Kriminalität. Ebenso leicht ist es möglich, ein Delikt in einem (Mitglied-)Staat zu begehen und sich anschließend in ein anderes Land abzusetzen. Die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden sind hingegen in ihren Handlungsoptionen grundsätzlich auf das eigene Hoheitsgebiet beschränkt.²⁴ Das hierin zum Ausdruck kommende Territorialitätsprinzip als spezifische Ausformung staatlicher Souveränität erschwert nicht nur häufig bereits die Möglichkeit, Ermittlungen gegen Verdächtige einzuleiten, sondern bereitet in der Folge auch Schwierigkeiten, Maßnahmen der Strafverfolgung auf das Gebiet eines anderen Staates auszudehnen. Dass in bestimmten Fällen Ausnahmen vom Territorialitätsprinzip bestehen, vermag an dem grundsätzlichen Befund kaum etwas zu ändern.²⁵

c) *Umständlichkeit förmlicher Amt- und Rechtshilfe*

Nach dem soeben Gesagten sind die einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden in der Regel darauf verwiesen, sich des klassischen Instruments der Amts- und Rechtshilfe zu bedienen.²⁶ Häufig sind diese Verfahren jedoch langsam und ineffektiv.²⁷ Dies liegt vor allem an dem großen bürokratischen Aufwand und den „umständliche[n] Formalitäten“.²⁸ Eine weitere Schwierigkeit auf diesem Gebiet besteht in der angesichts der Vielzahl völkerrechtlicher Abkommen nur schwer zu überblickenden Rechtslage.²⁹ Hinzu kommt der Umstand, dass einige dieser Vertragswerke sich nur auf bestimmte Delikte beziehen, sodass langwierige Einzelfallprüfungen erforderlich werden.³⁰ Schließlich sind auch rein faktische Verzögerungsgründe nicht zu unterschätzen, etwa wenn einem entsprechenden Ersuchen aufgrund von sprachlichen Barrieren oder anderen Kommunikationsproblemen gar nicht oder unrichtig oder

23 Hecker, § 14, Rn. 16.

24 Dazu ausführlich Capus, S. 107 ff.

25 So bspw. im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) oder im EU-Rechtshilfeübereinkommen, siehe Rheinbay, S. 61.

26 Hierzu grundlegend Ambos, § 12, Rn. 9 ff.

27 Satzger, NStZ 2013/4, S. 206.

28 Esser, S. 15.

29 Rheinbay, S. 64.

30 Perron, in: Militello/Arnold/Paoli (Hrsg.), S. 36.

zu spät Folge geleistet wird. Im Extremfall kann der Weiterführung eines Strafverfahrens gar die inzwischen eingetretene Verjährung der Tat entgegenstehen.

d) Unzulänglichkeit mitgliedstaatlicher Kooperation

Straftaten zum finanziellen Nachteil der Europäischen Union werden in der bisherigen Praxis trotz des erheblichen Schadens, den sie verursachen können, nicht immer im erforderlichen Umfang von den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden verfolgt.³¹ Erfahrungsgemäß wird kein übermäßiger Ehrgeiz an den Tag gelegt, wenn nicht nationale, sondern „nur“ unionale Interessen berührt sind.³² Die Bekämpfung dieser Straftaten hat bereits deshalb häufig keine hohe Priorität, weil die Schädigung (scheinbar) nur den „nahezu anonymen, im entfernten Brüssel residierenden und oft als lästig empfundenen Geldgeber“³³ trifft. Dabei handelt es sich mitnichten um ein internes Problem der EU, sondern berührt mittelbar alle ihre Bürger:innen, die über ihre Steuerzahlungen immerhin den Großteil der Finanzmittel aufzubringen haben.³⁴ Obwohl die entstehenden Schäden oft irreversibel und in der Regel großen Ausmaßes sind, ist die Kooperationsbereitschaft seitens der Mitgliedstaaten generell unzureichend, was einen entscheidenden Schwachpunkt der bisherigen Strafverfolgungspraxis darstellt.³⁵ Besonders gering ist das Aufklärungsinteresse naturgemäß dann, wenn der Mitgliedstaat gar selbst in die fragliche Straftat involviert ist – als negatives Lehrbuchbeispiel sei hierfür der EuGH-Fall „Griechischer Mais“ genannt.³⁶

2. Bestehende Einrichtungen auf EU-Ebene

Auf EU-Ebene existieren bereits einige Institutionen, deren Aufgabe die Erleichterung und Effektivitätssteigerung der unionsweiten Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung ist. Freilich gilt es zu beachten, dass nicht bei allen dieser im Folgenden kurz vorgestellten Einrichtungen die Verbesserung des EU-Finanzschutzes das Hauptmotiv darstellt.

31 Philipp, EuZW 2014/8, S. 286.

32 Vgl. Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 86 AEUV, Rn. 6.

33 So *cum grano salis* bei Jähnke/Schramm, § 12, Rn. 39.

34 Jähnke/Schramm, § 12, Rn. 39.

35 Vgl. auch Albrecht, DRiZ 2015/7-8, S. 250.

36 Hintergrund war eine vorsätzliche Falschdeklarierung von Mais jugoslawischer Provenienz als Erzeugnis aus Griechenland durch die dortigen Zollbehörden, um auf diese Weise bei der anschließenden Ausfuhr nach Belgien in den Genuss des freien Warenverkehrs zu kommen und die sonst fälligen Agrarabschöpfungen zugunsten des EG-Haushalts zu umgehen. Da in der Folge jegliche straf- oder disziplinarrechtliche Sanktionierung der beteiligten Beamt:innen unterblieb, strengte die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland an: EuGH, Rs. C-68/88, *Kommission/Griechenland*, ECLI:EU:C:1989:339.

a) Europäisches Polizeiamt (Europol)

Die europäische Polizeibehörde Europol, Nachfolgerin der Europäischen Drogenstelle (EDS), nahm am 01. Juli 1999 die Arbeit auf.³⁷ Als eine Art „Serviceeinrichtung“³⁸ sammelt, speichert, verarbeitet und analysiert Europol Informationen und Erkenntnisse, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden.³⁹ Die EU-Agentur⁴⁰ mit Sitz in Den Haag ist für diverse Formen schwerwiegender Kriminalität zuständig – stets unter der Voraussetzung, dass mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind.⁴¹ Auf repressiv-polizeilicher Ebene trägt die zentrale Datenstelle so zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Leistungsfähigkeit der nationalen Behörden bei. Eigene Ermittlungen durchzuführen oder Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, ist Europol indes nicht gestattet.⁴²

b) Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust)

Das Pendant zu Europol auf Seiten der Justiz bildet die „Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union“ (kurz: Eurojust), deren Sitz sich ebenfalls in Den Haag befindet.⁴³ Gem. Art. 85 Abs. 1 AEUV besteht der Auftrag der Behörde in der Unterstützung und Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Staatsanwaltschaften in Fällen mit grenzüberschreitender Dimension. Konkret wird diese Aufgabe durch die sog. „nationalen Mitglieder“ von Eurojust ausgeübt. Dabei handelt es sich um von ihren Heimatstaaten entsandte Justizangehörige, die an der zentralen Dienststelle angesiedelt sind und dort gemeinsam ein Kollegium bilden. Über diese Verbindungspersonen, die über entsprechenden Zugang zu den nationalen Datenbanken verfügen, erfolgt der Austausch von Informationen zwecks kooperativer unionsweiter Strafverfolgung. So fungiert Eurojust letztlich als „Dokumentations- und Clearingstelle“⁴⁴ oder auch justizielle „Service- und Anlaufstelle“⁴⁵ für die Mitgliedstaaten.

c) Europäisches Justizielles Netz (EJN)

Das Europäische Justizielle Netz fällt insofern etwas aus dieser Zusammenstellung heraus, als es keine eigenständige Behörde darstellt, sondern vielmehr ein Geflecht aus sog. „Kontaktstellen“ bei der Europäischen Kommission sowie Kandidaten-

37 Safferling, § 12, Rn. 4.

38 Kretschmer, JURA 2007, S. 170.

39 Rheinbay, S. 50.

40 Niemeier/Walter, Kriminalistik 2010, S. 18.

41 Art. 3 Abs. 1 VO (EU) 2016/794 (Europol-VO), ABl. L 135 v. 24.5.2016, S. 53; dazu Ambos, Int. Strafrecht, § 13, Rn. 8.

42 Dannecker, in: Streinz (Hrsg.), Art. 88 AEUV, Rn. 13; siehe auch Calliess, Die EU nach Lissabon, S. 449.

43 Satzger, § 5, Rn. 61; Safferling, § 12, Rn. 15.

44 Schomburg, ZRP 1999/6, S. 239; Satzger, § 10, Rn. 3; Safferling, § 12, Rn. 17.

45 Esser/Herbold, NJW 2004/34, S. 2421; Rheinbay, S. 43.

und Drittstaaten bildet.⁴⁶ Diese Kontaktstellen sind Zusammenschlüsse von Richter:innen, Staatsanwält:innen und Vertreter:innen der Justizministerien in den Mitgliedstaaten, die bei Ersuchen um justizielle Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden als Vermittler fungieren sowie gleichzeitig Ansprechpartner in rechtlichen und praktischen Belangen sind.⁴⁷ Im Gegensatz zu Eurojust wurde das EJNI bewusst dezentral organisiert.⁴⁸ Freilich verkompliziert dies eine gebündelte Koordination der transnationalen Strafverfolgung.⁴⁹ Daher mag das EJNI zwar die Beschleunigung der „klassischen“ bilateralen Rechtshilfe fördern. In größeren Fällen stößt es indes schnell an seine strukturellen Grenzen.

d) Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

OLAF⁵⁰ wurde im Jahr 1999 durch Beschluss der Europäischen Kommission⁵¹ als deren Dienststelle ohne eigene Rechtspersönlichkeit errichtet.⁵² Die Ermittlungsbehörde mit Sitz in Brüssel war bisher allein im Feld der Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU tätig. Allerdings ist auch OLAF kein Strafverfolgungsorgan und daher nicht zu Maßnahmen befugt, die im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens vorgenommen werden (dürfen).⁵³ Seine Tätigkeit ist vielmehr im Wesentlichen auf administrative Untersuchungen beschränkt – sowohl bei externen Wirtschaftsteilnehmern als auch intern bei den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union selbst.⁵⁴ Hierdurch soll ein Beitrag zur Planung und Entwicklung von Methoden zur Vorbeugung und Bekämpfung von Betrugereien zum Nachteil des Unionshaushalts geleistet werden.⁵⁵ Überdies hat OLAF die Zusammenarbeit der jeweiligen einzelstaatlichen Behörden beim Vorgehen gegen solche Taten zu fördern und zu koordinieren.⁵⁶ Im Mai 2018 nahm die Kommission einen Änderungsvorschlag der OLAF-VO an, um das Amt u.a. an die Errichtung der EUStA anzupassen.

46 Gericke, in: Wabnitz/Janovsky (Hrsg.), § 31, Rn. 62.

47 Gericke, ebd.

48 Rheinbay, S. 48.

49 Ambos, § 13, Rn. 20.

50 Nach dem Akronym für (frz.) *Office de la Lutte Anti-Fraude*.

51 Europäische Kommission, Beschluss der Kommission v. 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. L 136 v. 31.5.1999, S. 20.

52 Safferling, § 12, Rn. 22.

53 Grünwald, JR 2015/5, S. 246; beachte aber die Entscheidung des EuG in der Rs. T-617/17, *Vialto Consulting/Kommission*, ECLI:EU:T:2019:446, in der das Gericht erstmals in der Unionsrechtsprechung die Befugnisse des OLAF zur Durchführung digitalforensischer Maßnahmen im Rahmen von Überprüfungen vor Ort bestätigte.

54 Art. 2 Nr. 4 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates, ABl. L 248 v. 18.9.2013, S. 1.

55 Grünwald, JR 2015/5, S. 246; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 325 AEUV, Rn. 24 ff.; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 325 AEUV, Rn. 44 ff.

56 Art. 1 Abs. 2 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 (Fn. 50).

C. Die Europäische Staatsanwaltschaft als „neuer Spieler auf dem Feld“

I. Geschichtlicher Hintergrund

Die Idee einer Europäischen Staatsanwaltschaft lässt sich bis in die 1990er Jahre zurückverfolgen. Als Keimzelle gilt das sog. „Corpus Juris“,⁵⁷ ein von europäischen Strafrechtsexpert:innen unter Federführung der französischen Professorin *Mireille Delmas-Marty* entwickeltes Regelwerk, das erstmalig die Einsetzung einer supranationalen Strafverfolgungsbehörde auf EU-Ebene vorsah.⁵⁸ Die Europäische Kommission als Mit-Auftraggeberin des Forschungsprojekts griff den Gedanken auf und legte Ende 2001 ein entsprechendes Grünbuch⁵⁹ vor, um die inzwischen um das Thema entzündete Debatte in geordnete Bahnen zu lenken. Zuvor war es ihr indes nicht gelungen, die Angelegenheit auf die Agenda der Regierungskonferenz in Nizza zu bringen.⁶⁰ Aus legislatorischer Perspektive stand der Implementierung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ohnehin entgegen, dass die damalige EG auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene („erste Säule“) keine allgemeine Zuständigkeit für das Straf- bzw. Strafverfahrensrecht besaß.⁶¹ Eine ausgewiesene Rechtsgrundlage bekam die EUStA im Europäischen Verfassungsvertrag⁶² (Art. III-274 Verf-EU), der jedoch bekanntlich nie in Kraft trat. Gleichwohl überlebte die Regelung zur EUStA und wurde im Zuge des Vertrags von Lissabon mit fast identischem Wortlaut⁶³ in den neu geschaffenen Art. 86 AEUV eingeführt. Dennoch brauchte es noch einige Jahre der wissenschaftlichen Befassung (siehe insb. die „Model Rules“ von *Ligeti*),⁶⁴ bevor die Kommission schließlich am 17. Juli 2013 ihren ersten Entwurf einer Errichtungsverordnung⁶⁵ nach Maßgabe der primärrechtlichen Vorgabe aus Art. 86 Abs. 1 AEUV präsentierte. Der Vorschlag wurde sodann im Rahmen des „Frühwarnsystems“⁶⁶ an die nationalen Parlamente übersandt, von denen einige (zum

57 *Delmas-Marty* (Hrsg.).

58 Dazu *Csúri*, in: CYELS, S. 128; *Nürnberger*, ZJS 2009/5, S. 496.

59 *Europäische Kommission*, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM (2001) 715 endg.; dazu *Brüner/Spitzer*, NSTZ 2002/8, S. 393; *Hecker*, § 14, Rn. 49 ff.; *Albrecht*, ZRP 2004/1, S. 2 f.

60 *Nürnberger*, ZJS 2009/5, S. 497; *Brüner/Spitzer*, NSTZ 2002/8, S. 394.

61 *Satzger*, NK 2007/3, S. 93; *Grünwald*, HRRS 2013, S. 509; *Calliess*, ZEuS 2008/1, S. 16; ausführlich *ders.*, Die EU nach Lissabon, S. 455 ff.

62 Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung von Europa, CONV 850/03, Brüssel, 18.7.2003.

63 *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 86 AEUV, Rn. 3.

64 *Ligeti*, Introduction to the Model Rules, 2012, abrufbar unter: <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/42085/1/Model%20Rules%20and%20explanatory%20notes%20EN.pdf> (31.5.2021).

65 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, COM(2013) 534 final.

66 Siehe Art. 12 lit. a) und b) EUV, Art. 4 Subsidiaritätsprotokoll; dazu *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 68; *Vedder*, in: *Vedder/Heintschel v. Heinegg* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 25 f.; zum Ablauf im Einzelnen *Calliess*, Die EU nach Lissabon, S. 201.

zweiten Mal überhaupt)⁶⁷ das Verfahren der „Gelben Karte“ auslösten, d.h. die Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit rügten.⁶⁸ Die Kommission konnte jedoch auch nach sorgfältiger Prüfung keinen Verstoß feststellen und hielt daher ihren Vorschlag aufrecht. In der Folgezeit wurde der Gesetzestext erneut intensiv diskutiert, verhandelt und modifiziert, doch gelang es trotz all dieser Bemühungen bis zuletzt nicht, sämtliche EU-Mitgliedstaaten in der Sache zu vereinen und so die nach Art. 86 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 AEUV erforderliche Einstimmigkeit im Rat zu erzielen. Zwar war das Projekt damit auf gesamteuropäischer Ebene gescheitert. Für die (zu der Zeit 16) befürwortenden Mitgliedstaaten⁶⁹ blieb aber immer noch die Option, von dem in Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2, 3 AEUV vorgesehenen zweistufigen Alternativverfahren Gebrauch zu machen, um schließlich über den Weg einer Verstärkten Zusammenarbeit die Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft zumindest untereinander zu ermöglichen. Im Laufe des zweiten Quartals 2017 schlossen sich noch vier weitere Mitgliedstaaten an und so wurde der konsolidierte Entwurf am 11. Oktober 2017 zu zwanzigst beschlossen.⁷⁰ Zuletzt bestätigte die Kommission am 1. bzw. 7. August 2018 das Hinzukommen der Niederlande und Maltas. In der Summe nehmen also nach derzeitigem Stand (September 2021) nunmehr 22 der insgesamt 27 Mitgliedstaaten an der EUStA teil.⁷¹

II. Primärrechtliche Rahmenbedingen für die Errichtung der EUStA

1. Allgemeine kompetenzielle Vorgaben des Art. 5 EUV

a) Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung

Dass sich die Europäische Union mit der Einsetzung der EUStA als solcher innerhalb des ihr durch die Mitgliedstaaten abgesteckten Zuständigkeitsrahmens bewegt, ist angesichts der expliziten Befugnis in Art. 86 Abs. 1 AEUV unzweifelhaft. Bezüglich der Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 2 EUV bestehen mithin keine Bedenken.

67 Daneben gab es bisher nur zwei weitere Anwendungsfälle der „Gelben Karte“: beim Vorschlag für eine VO über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (COM(2012) 130) und bei der Überprüfung der RL über die Entsendung von Arbeitnehmern (COM(2016) 128 final).

68 *Wieczorek*, GLJ 2015/5, S. 1248; grundlegend *Fabbrini/Granat*, CML Rev. 2013/1, S. 115. Näher dazu sogleich.

69 Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Zypern.

70 Zum Abstimmungsergebnis siehe Ratsdok. 12661/17 v. 16.10.2017.

71 Noch nicht beigetreten sind lediglich Dänemark, Irland, Polen, Schweden und Ungarn, siehe *Löffler*, Recht und Politik 2020/1, S. 73; *Mosna*, ZStW 2019/3, S. 833.

b) Subsidiaritätsprinzip

Daneben sind auch die Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips (i.e.S.)⁷² zur konkreten Ausübung der (an sich bestehenden) Zuständigkeit zu beachten. Freilich ist das Subsidiaritätsprinzip nicht stets beachtlich, sondern nach Art. 5 Abs. 3 EUV nur in den Politikbereichen der Union, die „nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen“. Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Zielsetzung der EUStA, dem Schutz der EU-Finanzinteressen, könnte in der Sache erwogen werden, es handle sich hierbei um eine genuine Unionsangelegenheit ohne jegliche mitgliedstaatliche Involviertheit. Allerdings ist zu beachten, dass Art. 86 AEUV im Kontext der Regelungen zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ steht, für welchen gem. Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV eine geteilte Zuständigkeit besteht. Selbiges folgt auch daraus, dass der in Art. 86 AEUV vorgesehene Mechanismus der Verstärkten Zusammenarbeit im Falle ausschließlicher Unionskompetenzen ausgeschlossen ist (siehe Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1 EUV, Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Neben diesen systematischen Erwägungen deutet schließlich auch die hybride Behördenstruktur der EUStA (dazu näher unter C. III. 1.) auf eine geteilte Zuständigkeit hin. Da das Subsidiaritätsprinzip somit anwendbar ist, müssen nunmehr dessen zwei materielle Voraussetzungen erfüllt sein: Einerseits bedarf es eines Handlungsdefizits auf mitgliedstaatlicher Ebene (*Negativkriterium*), andererseits muss ein europäisches Vorgehen einen gewissen Mehrwert versprechen (*Positivkriterium*), vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV. Dass beide Elemente dabei kumulativ-kausal gegeben sein müssen, ist bereits im Wortlaut der Norm angelegt („sondern“).⁷³

Die geforderte Vorteilhaftigkeit eines Tätigwerdens durch die Union dürfte im Falle der EUStA ohne größeren Begründungsaufwand anzunehmen sein, da die Ansiedelung einer eigenen Strafverfolgungsbehörde zum Schutz der finanziellen Interessen der EU auf supranationaler Ebene durchaus problemadäquat erscheint. Es liegt nahe, dass nur eine übergeordnete Einrichtung die entsprechenden Delikte mit Blick auf Art und Ausmaß effektiv und effizient bekämpfen kann, sodass in Zukunft ein Anstieg sowohl der Zahl der Verurteilungen als auch der eingezogenen Beträge zu erwarten ist.⁷⁴ Hierin kommt gleichsam das quantitative Element zum Ausdruck, das dem Positivkriterium innewohnt („Umfang“). Das Negativkriterium zielt auf eine nationale Überforderungslage ab, die – mit Blick auf die Formulierung im Plural – bei zwei oder mehr Mitgliedstaaten bestehen muss.⁷⁵ Insofern ist empirisch belegt, dass die Verfolgung der in den Zuständigkeitsbereich der EUStA fal-

72 Zu der Differenzierung zwischen dem Subsidiaritätsprinzip im engeren/weiteren Sinne *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 20 ff.

73 Zu den einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 31 ff. Anzumerken ist, dass sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Negativ- und Positivkriterium nicht immer hinreichend klar auseinandergehalten werden, vgl. etwa *Europäische Kommission*, KOM (93) 545 endg., S. 1 f.

74 *De Angelis*, eucrim 2019, S. 274; z.T. krit. *Lohse*, in: *Erkelens/Meij/Pawlik* (Hrsg.), S. 178.

75 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 38.

lenden Straftaten bislang insgesamt unzureichend war.⁷⁶ Wie bereits an anderer Stelle erörtert, liegt dies häufig an mangelndem Eifer bei der Bekämpfung von gegen den Haushalt der EU gerichteten Delikten. Allerdings kommt es im Rahmen von Art. 5 Abs. 3 EUV weniger auf den (fehlenden) subjektiven Leistungswillen an, sondern vielmehr auf das objektive Leistungspotenzial.⁷⁷ Auch insofern lassen sich indes deutliche Defizite bei der transeuropäischen Strafverfolgung identifizieren – hierzu sei auf die obigen Ausführungen verwiesen.⁷⁸

c) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Als zweite Kompetenzausübungsschranke⁷⁹ neben dem Subsidiaritätsprinzip dient der in Art. 5 Abs. 4 EUV normierte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Auf formaler Ebene stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit in der Regel bereits bei der Wahl des Rechtsakts: Insbesondere zwischen Verordnungen und Richtlinien herrscht aufgrund der unterschiedlichen Wirkungsweise (vgl. Art. 288 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AEUV) eine Art „Mittelhierarchie“.⁸⁰ Dieser Umstand ist vorliegend jedoch unbeachtlich, da hier Art. 86 AEUV selbst die Verordnung als Handlungsform diktiert und somit die an sich mildere Richtlinie von vornherein nicht in Betracht kommt. Auch materiell sind in der Kompetenznorm bereits einige Vorgaben enthalten. So wird etwa in Abs. 2 der sachliche Zuständigkeitsbereich der EUStA in den Grundzügen festgelegt. In dem Maße, wie sich die Errichtungsverordnung somit letztlich als bloßer Ausführungsakt primärrechtlicher Anforderungen darstellt, muss dies bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung entsprechend Berücksichtigung finden. Jedenfalls muss der im Rahmen des „Gelbe-Karte“-Verfahrens seitens einiger Mitgliedstaaten erhobene Vorwurf, die Errichtungsverordnung sei allein durch ihre Berührungspunkte mit dem Strafrecht von vornherein ein unverhältnismäßiger Eingriff, in seiner Pauschalität zurückgewiesen werden.⁸¹ Durch die sachliche Beschränkung der Behördentätigkeit auf die Verfolgung von „Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ wird zudem der Befürchtung eines zu weitreichenden Einsatzgebietes entgegengewirkt. Im Übrigen korrespondiert dieser Kernaufgabe der EUStA eine generelle Verpflichtung sowohl der Union als auch ihrer Mitgliedstaaten, Art. 325 AEUV. Hinsichtlich der Ausübung der Zuständigkeit besteht nunmehr – im Gegensatz zum ursprünglichen Kommissionsentwurf – ein zwischen den nationalen Behörden und der EUStA geteiltes System, wobei Letzterer ein Evokati-

76 *Magnus*, HRRS 2018, S. 143; *Brodowski*, StV 2017/10, S. 684.

77 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 38.

78 Siehe oben, B. II. 1. d).

79 Vgl. hierzu *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 5; *Geiger*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 9.

80 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 56; krit. *Pescatore*, S. 1079.

81 Siehe hierzu *Wieczorek*, GLJ 2015/5, S. 1253, Fn. 33.

onsrecht zukommt (zu den Einzelheiten unter C. III. 2. d)).⁸² Hiermit wurde einer Forderung u.a. des deutschen Bundesrates entsprochen.⁸³ Insgesamt erweist sich insbesondere die Einbettung der EUStA in die nationalen Strafverfolgungssysteme als souveränitätsschonend, da so die Auswirkungen auf die Rechtsordnungen und institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten möglichst gering gehalten werden. Auch das der EUStA eingeräumte Instrumentarium an Ermittlungsmaßnahmen (siehe unter C. III. 3. a)) kann nicht *a priori* als überschießend bezeichnet werden. Um eine wirksame Ermittlung und Strafverfolgung der einschlägigen Delikte zu gewährleisten, bedarf es eines Minimums an konkreten Handlungsbefugnissen. Hier ist freilich die konkrete Ausübung im Einzelfall maßgeblich, da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz selbstverständlich auch auf der Ebene exekutiven Handelns gilt. Im Ergebnis lässt sich kein unverhältnismäßiger Eingriff in die mitgliedstaatliche Hoheitssphäre feststellen. Im Übrigen gilt, dass dem (europäischen) Gesetzgeber bei seiner diesbezüglichen Einschätzung ein weites politisches Ermessen eingeräumt wird.⁸⁴ Auch der EuGH hat sich in streitigen Fällen bislang auf eine Evidenzkontrolle beschränkt.⁸⁵

2. Spezielle Vorgaben des Art. 86 AEUV

a) Formelle Bestimmungen

(1) „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen“

Nach Art. 86 Abs. 1 UA 1 S. 1 AEUV hat die Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen“ zu erfolgen. Im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (vgl. Art. 289 Abs. 1, Art. 294 AEUV) wird hier gem. Art. 86 Abs. 1 UA 1 S. 2 AEUV für den Erlass der Errichtungsverordnung ein einstimmiger Ratsbeschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlaments gefordert. Damit wurden für die Etablierung der EUStA hohe verfahrensrechtliche Hürden gesetzt.⁸⁶ Um jedoch – wie tatsächlich eingetreten – im Fall der Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten das Projekt nicht komplett zum Erliegen zu bringen, besteht die Besonderheit, dass in Art. 86 AEUV ein zweistufiges Alternativverfahren vorgesehen ist, von dem in der Praxis auch Gebrauch gemacht wurde: Zunächst wurde, initiiert von einer Gruppe aus 17 Mitgliedstaaten, der Europäische Rat gem. Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV um die Befassung mit dem Entwurf ersucht. Da dieser jedoch kein Einvernehmen im Sinne des Art. 86 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV erzielen konnte, stand nunmehr für die befür-

82 Vgl. zum ursprünglichen VO-E *Lohse*, in: Erkelens/Meij/Pawlik (Hrsg.), S. 178.

83 *Bundesrat*, Beschluss v. 11.10.2013, BR-Drs. 631/13, S. 3 f.

84 Vgl. *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012/3, S. 272.

85 *Satzger*, NStZ 2013/4, S. 210; aus der Rspr. etwa EuGH, Rs. C-310/04, *Spanien/Rat*, ECLI:EU:C:2006:521, Rn. 120; verb. Rs. C-643/15 u. C-647/17, *Slowakei u. Ungarn/Rat*, ECLI:EU:C:2017:631, Rn. 221, 236; siehe dazu auch *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 73.

86 *Subr*, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 86 AEUV, Rn. 1.

wortenden (16) Mitgliedstaaten der vorgezeichnete Weg offen, eine Verstärkte Zusammenarbeit⁸⁷ nach Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV zu begründen. Diese Option ist grundsätzlich für fast alle Bereiche (nicht-ausschließlicher Unionszuständigkeit) gegeben, wobei für das hiesige Szenario gem. Art. 86 Abs. 1 UAbs. 3 S. 2 AEUV eine prozedurale Vereinfachung dergestalt besteht, dass das Vorliegen der Ermächtigung nach Art. 20 Abs. 2 EUV, Art. 329 Abs. 1 AEUV fingiert wird.⁸⁸

(2) „ausgehend von Eurojust“

In Art. 86 Abs. 1 AEUV ist ferner der Zusatz enthalten, dass die EUStA „ausgehend von Eurojust“⁸⁹ zu errichten sei. Diese Formulierung bietet in ihrer Offenheit ohne nähere Konkretisierung reichlich Raum für Interpretation. Der bloße Wortlaut ließe sich gar dahingehend verstehen, dass das Gesetzgebungsverfahren zur EUStA-VO durch Eurojust angeregt werden müsse.⁹⁰ Damit käme jedoch Eurojust ein legislatives Initiativrecht zu, das mit dessen Kompetenzen und Aufgaben nicht vereinbar ist.⁹¹ Die überwiegende Literatur geht daher vielmehr von einer materiell-prozeduralen Bedeutung des Passus aus, etwa dergestalt, dass Eurojust im Rahmen der Einsetzung der EUStA deren „Ansatz- bzw. Relationspunkt [...] sein muss“.⁹² Was sich jedoch hinter dieser Umschreibung im Einzelnen verbirgt, war und ist hoch umstritten und kann an dieser Stelle nur cursorisch umrissen werden. Fundamental spaltet sich das Schrifttum an der Frage, ob Eurojust mittel- bis langfristig in irgendeiner Form in der EUStA aufgehen soll (sei es durch eine Transformation, Fusion oder Inkorporation etc.)⁹³ oder aber als eigenständige Behörde parallel bestehen bleibt.⁹⁴ Sowohl systematische als auch teleologische Argumente sprechen wohl für die zweite Variante, wonach EUStA und Eurojust auch zukünftig in funktional-sinnvoller Abstimmung und Berücksichtigung koexistieren werden.⁹⁵ Dieses Verständnis liegt schließlich auch dem Gründungsrechtsakt der EUStA selbst zugrunde: Im 10. Erwägungsgrund der VO (EU) 2017/1939 heißt es, dass „mit dieser Verordnung eine enge Beziehung zwischen ihnen geschaffen werden sollte, die sich auf gegenseitige Zusammenarbeit stützt.“

87 Grundlegend *Thym*, S. 43 ff.

88 Zum Verfahren *Böttner*, ZEuS 2016/4, S. 507 ff.

89 Vgl. andere Sprachfassungen: (engl.) „from Eurojust“, (frz.) „à partir d’Eurojust“.

90 So wohl *Weber*, BayVBl. 2008, S. 488.

91 *Trentmann*, ZStW 2017/1, S. 132 ff.; ähnlich *Lingenthal*, ZEuS 2010/1, S. 99.

92 So *Trentmann*, ZStW 2017/1, S. 128.

93 *Weigend*, ZStW 2004, S. 300; *Zöberlein*, S. 87; *van den Wyngaert*, in: Walker (Hrsg.), S. 227 ff.; in gemäßigterer Spielart *Lingenthal*, ZEuS 2010/1, S. 79 ff.

94 *Rheinbay*, S. 100, 308 f.; *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 86 AEUV, Rn. 18. *Satzger*, NStZ 2013/4, S. 208; zum Streitstand allg. *Hamran/Szabova*, NJECL 2013/1–2, S. 46 ff.; zu den verschiedenen Modellen/Szenarien *Ligeti*, in: Klip (Hrsg.), S. 60 ff.; *White*, eucrim 2012, S. 70 ff., sowie *Trentmann*, ZStW 2017/1, S. 128, der zwischen dem „derogativen“, dem „komplementären“ und dem „subsidiären Modell“ differenziert.

95 So auch nach eingehender Analyse *Trentmann*, ZStW 2017/1, S. 132 ff.

b) Materielle Bestimmungen

In inhaltlicher Hinsicht formuliert Art. 86 Abs. 1 UA 1 S. 1, Abs. 2 AEUV den Auftrag, dass die EUStA für die „Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ zuständig sein soll. Genauere Spezifizierungen bezüglich der einzelnen Delikte enthält Art. 86 AEUV nicht. Jedoch lässt ein systematischer Vergleich mit Art. 325 Abs. 4 AEUV, dessen Wortlaut sich auf „Betrügereien“ zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bezieht, auf einen insofern breiteren Kompetenzbereich schließen.⁹⁶ Die konkret einschlägigen Tatbestände sollen gem. Art. 86 Abs. 2 S. 1 a.E. AEUV in der Errichtungsverordnung festgelegt werden. In diesem Kontext ist indes zu beachten, dass die *Passerelle*-Regelung⁹⁷ des Art. 86 Abs. 4 AEUV explizit die Möglichkeit eröffnet, „gleichzeitig mit der Annahme der Verordnung oder im Anschluss daran“ eine Ausdehnung der Befugnisse „auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension“ vorzunehmen – zu denken wäre hier etwa an den internationalen Terrorismus oder schwere Formen der Cyberkriminalität.⁹⁸ Dies ist indes bisher nicht erfolgt und auch vorerst nicht zu erwarten.

III. Die EUStA nach VO (EU) 2017/1939

Nachdem sich der Rat für Justiz und Inneres am 8. Juni 2017 auf eine endgültige Textfassung verständigt hatte, wurde die Verordnung (EU) 2017/1939 (nachfolgend: EUStA-VO) zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft am 11. Oktober von den 20 ursprünglich teilnehmenden Mitgliedstaaten beschlossen (s.o.). In Kraft trat sie am 20. November desselben Jahres, am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union.⁹⁹ Im Folgenden soll der „neue Spieler auf dem Feld“ nun anhand seines Gründungsrechtsakts beleuchtet werden.

1. Aufbau und Organisation

Die maßgeblichen Vorschriften zur institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Staatsanwaltschaft finden sich im 3. Kapitel der EUStA-VO in den Art. 8 ff. unter dem Titel „Status, Aufbau und Organisation der EUStA“.¹⁰⁰ Art. 8 Abs. 1 EUStA-VO betont den insgesamt „dezentralen Aufbau“, wobei Abs. 2 klarstellt, dass gleichwohl eine zentrale Ebene bestehen soll.¹⁰¹ Diese Aufgliederung stellt vor dem

96 *Satzger/von Maltitz*, JA 2018/2, S. 154; *Satzger*, NSTZ 2013/4, S. 208.

97 Siehe dazu *Frenz*, wistra 2010, S. 434.

98 *Brodowski*, StV 2017/10, S. 686.

99 Siehe Art. 120 Abs. 1 EUStA-VO.

100 Etwas inkonsequent erscheint aus systematischer Sicht, dass sich der „Status“ der EUStA als Einrichtung der EU mit Rechtspersönlichkeit bereits aus Art. 3 Abs. 1, 2 EUStA-VO ergibt.

101 Vgl. *Satzger/von Maltitz*, JA 2018/2, S. 155.

Hintergrund souveränitätsbezogener Bedenken einiger Mitgliedstaaten eine Kompromisslösung dar.¹⁰² Ein Teil der Bediensteten wird demnach am festen Hauptsitz in Luxemburg arbeiten,¹⁰³ während die anderen über die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt sind.

a) Europäischer Generalstaatsanwalt

An der Spitze der EUStA steht der Europäische Generalstaatsanwalt, der gem. Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 EUStA-VO die Arbeit der Behörde organisiert und diese nach außen hin vertritt. Der Europäische Generalstaatsanwalt selbst hat wiederum zwei Stellvertreter an seiner Seite, die im Verhinderungsfall für ihn handeln können und auch sonst bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützend tätig sind, Art. 11 Abs. 2 EUStA-VO. Das Amt wird nach Art. 14 Abs. 1 EUStA-VO „in gegenseitigem Einvernehmen“ zwischen Europäischem Parlament und Rat für sieben Jahre besetzt, wobei die Amtszeit nicht verlängerbar ist. Im erstmals durchgeführten Bewerbungsverfahren um die Leitungsposition konnte sich die rumänische Juristin *Laura Kövesi* durchsetzen, Favoritin des Europäischen Parlaments.¹⁰⁴

b) Europäische Staatsanwälte

Neben dem Europäischen Generalstaatsanwalt – inkl. seiner zwei Vertreter¹⁰⁵ – ist an der zentralen Dienststelle der Europäischen Staatsanwaltschaft in Luxemburg pro (teilnehmendem) Mitgliedstaat je ein sog. Europäischer Staatsanwalt vorgesehen, vgl. Art. 8 Abs. 3, Art. 16 Abs. 2 EUStA-VO. Es handelt sich hierbei gem. Art. 16 EUStA-VO um aktive und erfahrene Mitglieder der nationalen Staatsanwaltschaft oder Richterschaft, die durch den Rat für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren ernannt werden, um bei der EUStA als „Verbindungsstellen und Informationskanäle“ (Art. 12 Abs. 5 EUStA-VO) zwischen der Behörde und ihren Heimatstaaten zu fungieren.

c) Kollegium

Der Europäische Generalstaatsanwalt und die Europäischen Staatsanwälte bilden zusammen das Kollegium, das gem. Art. 9 Abs. 2 S. 1 EUStA-VO regelmäßig zusammentritt und für die allgemeine Aufsicht über die Tätigkeiten der EUStA zuständig ist. Während es befugt ist, über strategische Fragen und allgemeine Angele-

102 *Löffler*, Recht und Politik 2020/1, S. 74.

103 Siehe Art. 106 Abs. 2 EUStA-VO; im Gespräch waren auch Brüssel und Den Haag.

104 *Löffler*, Recht und Politik 2020/1, S. 74.

105 Einer der Stellvertreter ist Andrés Ritter, ehemaliger Leitender Oberstaatsanwalt in Rosstock, siehe die Meldung des BMJV, abrufbar unter: https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2021/0528_Europaeische_Staatsanwaltschaft.html (2.6.2021).

genheiten zu entscheiden, sind ihm operative Entscheidungen in Einzelfällen untersagt, vgl. Art. 9 Abs. 2 S. 2, 3 EUStA-VO.

d) Ständige Kammern

Nach Art. 9 Abs. 3 EUStA-VO richtet das Kollegium auf Vorschlag des Europäischen Generalstaatsanwalts und gemäß der Geschäftsordnung der Europäischen Staatsanwaltschaft Ständige Kammern ein. Diese bestehen gem. Art. 10 Abs. 1 EUStA-VO aus jeweils drei Personen (Europäischer Generalstaatsanwalt bzw. Stellvertreter und/oder Europäische Staatsanwälte), von denen eine den Vorsitz hat. Die Ständigen Kammern sind das operative Entscheidungsgremium.¹⁰⁶ Zu ihren Aufgaben gehören gem. Art. 10 Abs. 2 EUStA-VO insbesondere die Überwachung und Leitung der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, deren Koordination in grenzübergreifenden Fällen sowie die Gewährleistung der Durchführung der Kollegiumsentscheidungen. Zu diesem Zweck sind sie gegenüber den Delegierten Europäischen Staatsanwälten (zu diesen sogleich) grundsätzlich weisungsbefugt, Art. 10 Abs. 5 EUStA-VO.¹⁰⁷

e) Delegierte Europäische Staatsanwälte

Wenn – metaphorisch gesprochen – das in Luxemburg ansässige Personal „Kopf und Herz“ der Europäischen Staatsanwaltschaft ausmacht, stellen die sog. Delegierten Europäischen Staatsanwälte ihre „Hände“ dar. Diese sind „auf dezentraler Ebene vor Ort“¹⁰⁸ angesiedelt, d.h. in den einzelnen (teilnehmenden) Mitgliedstaaten, und bilden ebenda als Angehörige ihrer jeweiligen Justizsysteme den Mittelpunkt der praktischen Strafverfolgungstätigkeit. Sie führen im Namen der EUStA die Ermittlungsmaßnahmen bzw. deren Anordnung gegenüber den nationalen Behörden aus und übernehmen die Vertretung der Anklage vor Gericht. Nebenher können die Delegierten Europäischen Staatsanwälte auch weiterhin als „gewöhnliche“ nationale Staatsanwälte arbeiten, wenn ihre Kapazitäten dies zulassen, vgl. Art. 13 Abs. 3 EUStA-VO. Liegt jedoch ein Fall mit „EUStA-Bezug“ vor, werden sie operativ zu Mitgliedern ihrer europäischen Dienststelle.¹⁰⁹ Diese institutionelle Hybridität wird seit jeher mit der sinnbildlichen Bezeichnung des „Doppelhut-Modells“¹¹⁰ zum Ausdruck gebracht, wonach der Delegierte Europäische Staatsanwalt je nach „Einsatzgebiet“ seinen entsprechenden (also z.B. schwarz-rot-goldenen oder blauen, mit

106 Jähnke/Schramm, Kap. 12, Rn. 49.

107 Vgl. Satzger/von Maltitz, JA 2018/2, S. 156.

108 Dazu Schramm, JZ 2014/15-16, S. 754. In Deutschland verteilen sich die insgesamt elf Delegierten Europäischen Staatsanwälte auf die Städte Berlin, Hamburg, München, Köln und Frankfurt.

109 Venegoni, eucrim 2017/4, S. 193.

110 Vgl. Delmas-Marty/Vervaele (Hrsg.), S. 79f.; dies aufgreifend auch BT-Drs. 18/1658. v. 4.6.2014, S. 4; Böse, JZ 2017/2, S. 82; Schramm, JZ 2014/15-16, S. 754.

12 Sternen versehen) Hut aufsetzt.¹¹¹ Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte, von denen es gem. Art. 13 Abs. 2 EUStA-VO in jedem Mitgliedstaat mindestens zwei geben muss, werden durch ihre Herkunftsländer benannt und auf Vorschlag des Europäischen Generalstaatsanwalts durch das Kollegium auf eine verlängerbare Amtszeit von fünf Jahren ernannt (Art. 17 Abs. 1 EUStA-VO).

f) Zusammenfassung und Bewertung

Strukturell präsentiert sich die Europäische Staatsanwaltschaft als komplexes Uhrwerk mit vielen ineinandergreifenden Zahnrädern. Die vielschichtige Ausgestaltung ist wohl nicht zuletzt dem großen politischen Druck seitens der Mitgliedstaaten geschuldet, deren Forderung nach mehr interner Behördenkontrolle sich unweigerlich zulasten einer schlankeren Architektur ausgewirkt hat. Im Kommissionsentwurf von 2013 waren im Wesentlichen nur der Europäische Staatsanwalt und die sog. Abgeordneten Staatsanwälte vorgesehen.¹¹² In der Realität gestaltet sich der Aufbau der EUStA nunmehr dreistufig mit zwei Aufsichtsebenen. Jede durch die Delegierten Europäischen Staatsanwälte getroffene Entscheidung soll demnach sowohl durch die Europäischen Staatsanwälte als auch die Ständige Kammer getragen werden, mithin doppelt abgesichert sein. Dieser Umstand geht jedoch unweigerlich mit einem Mehraufwand hinsichtlich zeitlicher und personeller Ressourcen einher, sodass womöglich deutliche Verlangsamungseffekte zu erwarten sind. Darüber hinaus droht ein Verschwimmen der jeweiligen Verantwortlichkeiten, wenn der einzelne Delegierte Europäische Staatsanwalt seine Befugnisse nicht selbstständig wahrnehmen kann. Die persönliche Verantwortung des handelnden Staatsanwalts ist jedoch wesentliches Merkmal einer rechtsgebundenen Ermittlungstätigkeit.¹¹³ Im Übrigen stellt sich die Frage nach der praktischen Umsetzung dieser zweifachen Kontrollinstanz, denn aus Art. 12 Abs. 1 EUStA-VO geht hervor, dass die Europäischen Staatsanwälte „für die Ständige Kammer“ die Aufsicht ausüben. Eine Personenidentität in diesem Zusammenhang würde den intendierten Sinn der zweifachen Überprüfung freilich ohnehin nicht erfüllen können.

Die teilweise erhobene Forderung, den Tätigkeitsbereich der Delegierten Europäischen Staatsanwälte angesichts der Komplexität unionsbezogener Fälle von vornherein auf diese zu beschränken,¹¹⁴ erscheint gänzlich unbegründet. Für eine solche Regelung ist kein Bedarf ersichtlich, da die von der Verordnung eröffnete „Zweigliedrigkeit“ im Sinne des Doppelhut-Modells eindeutig fakultativ ist und die Verteilung der (zeitlichen) Ressourcen auf beide Aktionszentren somit dynamisch und einzelfallbezogen erfolgen kann.

111 *Schramm*, JZ 2014/15-16, S. 754.

112 Vgl. Art. 6 ff. EUStA-VO-E (KOM); hierzu *Grünwald*, HRRS 2013, S. 510 f.

113 Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, 02/2017, S. 3, https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2017/DRB_170202_Stn_8_Europaeische_Staatsanwalt_schaft.pdf (31.5.2021).

114 In diesem Sinne etwa *Grünwald*, HRRS 2013, S. 519.

2. Zuständigkeit

a) Sachliche Zuständigkeit

Art. 86 Abs. 1 AEUV gibt in Bezug auf die sachliche Zuständigkeit der EUStA nur eine grobe Wegweisung vor und überlässt die nähere Konkretisierung der Errichtungsverordnung. Diese wiederum verweist in der einschlägigen Regelung des Art. 22 EUStA-VO mangels genuiner EU-Straftatbestände maßgeblich auf Normen des nationalen Rechts.¹¹⁵

(1) PIF-Delikte (Art. 22 Abs. 1 EUStA-VO)

Zunächst wird in Art. 22 Abs. 1 EUStA-VO Rückgriff auf die Richtlinie (EU) 2017/1371¹¹⁶ (sog. PIF-RL)¹¹⁷ genommen. Der dort kodifizierte Kanon von Vermögensstraftaten (Betrug, Geldwäsche, Bestechung/Bestechlichkeit, „missbräuchliche Verwendung“, vgl. Art. 3 f. PIF-RL) versteht sich als Mindeststandard zwecks Harmonisierung der materiell-rechtlichen Tatbestände in den Mitgliedstaaten.¹¹⁸ Auch der Mehrwertsteuerbetrug (engl. *VAT fraud*), über dessen Aufnahme in den Katalog lange gestritten wurde, fand im Nachgang des EuGH-Urteils *Taricco I*¹¹⁹ seinen Weg in die PIF-RL.¹²⁰ Freilich ist zu beachten, dass eine Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber stets nur einen Maßstab für dessen Rechtsetzung auf einem bestimmten Gebiet vorgibt (vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV). So werden auch hier die Richtliniendelikte nicht selbst zur Anwendung kommen, sondern vielmehr die harmonisierten nationalen Umsetzungsnormen.¹²¹ Zu beachten ist, dass Subsidiaritäts- oder Konkurrenzregelungen bei der Bestimmung der Zuständigkeit der EUStA außer Betracht bleiben (Art. 22 Abs. 1 S. 1 a.E. EUStA-VO).¹²²

(2) Begleitdelikte (Art. 22 Abs. 2, Abs. 3 EUStA-VO)

Daneben soll die Europäische Staatsanwaltschaft gem. Art. 22 Abs. 2 EUStA-VO auch für einen Teilbereich der organisierten Kriminalität zuständig sein, in dem „der Schwerpunkt der strafbaren Aktivitäten“ auf der Begehung von PIF-Delikten liegt.¹²³ Schließlich sollen nach Art. 22 Abs. 3 S. 1 EUStA-VO auch „alle anderen

115 Zur Streitfrage einer EU-Kompetenz zur Strafrechtssetzung *Vogel/Brodowski*, in: Satzger/Sieber/von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), § 5, Rn. 4 ff. m.w.N.

116 Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. L 198 v. 28.7.2017, S. 29. Die Frist für die Umsetzung der RL endete am 6. Juli 2019 – bis zu diesem Zeitpunkt hatten (lediglich) 12 Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung mitgeteilt.

117 Nach dem Akronym von (frz.) „Protection des intérêts financiers“.

118 *Brodowski*, StV 2017/10, S. 686.

119 EuGH, Rs. C-105/14, *Taricco u.a.*, ECLI:EU:C:2015:555.

120 *Brodowski*, StV 2017/10, S. 686.

121 *Ambos*, § 13, Rn. 21.

122 Vgl. *Brodowski*, StV 2017/10, S. 687.

123 Anknüpfungspunkt für die „kriminelle Vereinigung“ i.S.d. Art. 22 Abs. 2 EUStA-VO ist die nationale Umsetzung von Art. 2 des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI, d.h. in Deutschland bspw. § 129 Abs. 1, Abs. 3 StGB.

Straftaten“ unter den sachlichen Zuständigkeitsbereich der EUStA fallen, die mit einer der explizit erfassten illegalen Handlungen „untrennbar verbunden sind“. Bei der Eingrenzung dieses auslegungsbedürftigen Wortlauts kann der Tatbegriff des europäisch-transnationalen Doppelbestrafungsverbots¹²⁴ (*ne bis in idem*) zur Orientierung herangezogen werden.¹²⁵

b) Territoriale und personelle Zuständigkeit

In den örtlichen Zuständigkeitsbereich der EUStA fallen zunächst alle einschlägigen Straftaten, die „ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten begangen wurden“ (Art. 23 lit. a EUStA-VO). Damit geht die EUStA-VO im Grundsatz vom Territorialitätsprinzip aus.¹²⁶ Eine Tat ist dort „begangen“, wo entweder die Tathandlung vorgenommen wurde oder der Taterfolg eingetreten ist.¹²⁷ In Fällen, in denen der Begehungsort außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten liegt, gilt zudem ein modifiziertes aktives Personalitätsprinzip: Aus Art. 23 lit. b, c EUStA-VO ergibt sich, dass die Zuständigkeit der EUStA auch dann begründet sein kann, wenn es sich bei dem Täter um einen Staatsangehörigen eines (teilnehmenden) Mitgliedstaats oder einen EU-Amtsträger handelt und zudem das konkrete deliktische Verhalten von den nationalen Regelungen des Internationalen Strafrechts gedeckt ist.¹²⁸

c) Zeitliche Zuständigkeit

Gem. Art. 120 Abs. 2 UA 1 EUStA-VO ist die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft grundsätzlich für alle einschlägigen Straftaten gegeben, die ab dem Inkrafttreten der Verordnung begangen wurden. Dieser Zeitpunkt war – als zwanzigster Tag nach Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union (vgl. Art. 120 Abs. 1 EUStA-VO) – der 20. November 2017. Die in Art. 120 Abs. 2 UA 2-4 EUStA-VO enthaltenen (Übergangs-)Bestimmungen sahen allerdings eine Drosselung in temporaler Hinsicht dergestalt vor, dass während des nicht-operativen Stadiums der EUStA die ihr grundsätzlich übertragenen Ermittlungs- und Strafverfolgungsaufgaben (noch) nicht tatsächlich ausgeübt werden durften. Diese Interimsperiode, in der die EUStA sprichwörtlich „nur auf dem Papier“ existierte, ist nunmehr passé.

124 Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ.

125 *Brodowski*, StV 2017/10, S. 687.

126 Hierzu grundlegend *Ambos*, § 3, Rn. 4 ff.

127 Vgl. für Deutschland entsprechend § 9 Abs. 1 StGB.

128 §§ 3-7 StGB; siehe *Brodowski*, StV 2017/10, S. 686.

d) Ausübung der Zuständigkeit

Das im ursprünglichen Verordnungsentwurf der Kommission angelegte System der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft war auf heftige Kritik gestoßen.¹²⁹ Die Tätigkeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden sollte demnach im Bereich der kriminellen Aktivitäten zum finanziellen Nachteil der EU nicht ergänzt, sondern schlicht ersetzt werden.¹³⁰ Im Gegenzug dazu folgt die EUS-tA-VO nun einem Modell konkurrierender Zuständigkeit, das die Betätigung der Kompetenzen in differenzierter Weise zwischen Europäischer Staatsanwaltschaft und Mitgliedstaaten aufteilt.¹³¹

(1) De-minimis-Klausel (Art. 25 Abs. 2 EUS-tA-VO)

In materieller Hinsicht wird die Kompetenzausübung der EUS-tA zunächst durch die sog. „De-minimis-Klausel“¹³² des Art. 25 Abs. 2 EUS-tA-VO beschränkt, wonach eine summenmäßige Erheblichkeitsschwelle bei 10.000 Euro vorgesehen ist: Hat die Union durch das deliktische Verhalten einen unter dieser Marke liegenden Schaden erlitten, so kann die Europäische Staatsanwaltschaft von ihrer Zuständigkeit nur dann Gebrauch machen, wenn entweder „der Fall Auswirkungen auf Unionsebene“ hat, die ihr Tätigwerden erforderlich machen (lit. a) oder wenn sich der Tatverdacht gegen Beamte und Bedienstete bzw. Mitglieder der EU oder deren Organe richten könnte (lit. b).

(2) Schwerpunkt-Klausel¹³³ (Art. 25 Abs. 3 EUS-tA-VO)

Art. 25 Abs. 3 EUS-tA-VO regelt ferner zwei Szenarien, in denen ein Sachverhalt stets von der EUS-tA an die nationalen Behörden abzugeben ist, obwohl grundsätzlich ein PIF-Bezug besteht. Das verbindende Element ist, dass der zugrunde liegende Fall sich schwerpunktmäßig auf mitgliedstaatlicher Ebene auswirkt. Die erste Alternative (lit. a) betrifft die Konstellation, dass für eine „untrennbar verbundene Straftat“ i.S.d. Art. 22 Abs. 3 EUS-tA-VO die nach nationalem Recht vorgesehene Höchststrafe über derjenigen des EUS-tA-relevanten Grunddelikts liegt. Dies wäre beispielsweise dann gegeben, wenn der Täter zunächst einen Europäischen Amtsträger besticht (§ 334 Abs. 1 StGB: Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahre oder Geldstrafe) und ihn danach tötet, um die Tat zu vertuschen (Verdeckungsmord, §§ 212 Abs. 1, 211 Abs. 2 Gr. 3 Alt. 2 StGB: lebenslange Freiheitsstrafe).¹³⁴ In der anderen Variante (lit. b) darf die EUS-tA ihre Zuständigkeit auch dann nicht ausüben, wenn der durch die Straftat¹³⁵ eingetretene oder erwartbare Schaden nicht primär bei der EU, sondern bei einem anderen Verletzten liegt. Mit Zustimmung der zuständigen nationa-

129 Hierzu *Zerbes*, ZIS 2015/3, S. 145 ff.

130 *Satzger/von Maltitz*, JURA 2018/2, S. 157.

131 Vgl. *Ambos*, § 13, Rn. 27; *Satzger/von Maltitz*, JURA 2018/2, S. 157.

132 *Brodowski*, StV 2017/10, S. 687.

133 So die Bezeichnung von *Brodowski*, StV 2017/10, S. 688.

134 Beispiel von *Brodowski*, StV 2017/10, S. 688.

135 Ausgenommen umsatzsteuerbezogene Delikte und solche zum Nachteil des EU-Haushalts abseits einer Auftragsvergabe, siehe Art. 25 Abs. 3 aE. VO.

len Behörden ist der EUStA das Tätigwerden jedoch in diesen Fällen ausnahmsweise gestattet, „wenn sich herausstellt, dass sie besser in der Lage ist, die Ermittlungen zu führen oder Straftaten zu verfolgen“, Art. 25 Abs. 4 EUStA-VO.

(3) Evokationsrecht (Art. 27 EUStA-VO)

Umgekehrt kann die EUStA grundsätzlich auch von ihrem sog. Evokationsrecht nach Art. 27 EUStA-VO Gebrauch machen und so ihre Zuständigkeit in Bezug auf einen einschlägigen Sachverhalt auch dann noch ausüben, wenn auf nationaler Ebene bereits eine Strafverfolgung begonnen hat. Da dieses „An-sich-Ziehen“ eines Falles einen starken Eingriff in die mitgliedstaatliche Souveränität bedeutet, besteht für diese Option ein enger prozeduraler Rahmen.¹³⁶ Nach Art. 27 Abs. 1 S. 1 EUStA-VO muss die Entscheidung, ob das Evokationsrecht wahrgenommen werden soll, unverzüglich („so bald wie möglich“), spätestens jedoch binnen fünf Tagen nach Unterrichtung von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch die nationalen Strafverfolgungsbehörden, getroffen werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann die Frist gem. Art. 27 Abs. 1 S. 2 EUStA-VO durch den Europäischen Generalstaatsanwalt auf maximal zehn Tage verlängert werden. Die gleichen zeitlichen Bedingungen gelten bei ursprünglich versäumter Mitteilung durch die Mitgliedstaaten ab Kenntniserlangung der EUStA, Art. 27 Abs. 3 EUStA-VO. Insgesamt bestehen mithin vergleichsweise hohe Hürden, die dem der EUStA zugrunde liegenden Subsidiaritätsgedanken Rechnung tragen.¹³⁷

e) Zusammenfassung und Bewertung

Nach dem Vorstehenden lässt sich festhalten, dass sich die Zuständigkeit der EUStA vorerst ausschließlich auf den (überschaubaren) Bereich kriminellen Verhaltens beschränken wird, durch welches die Union fiskalisch geschädigt wird.¹³⁸ Die materiell-rechtliche Eingrenzung auf die PIF-Delikte ist souveränitätsschonend und daher sinnvoll. Fraglich ist jedoch, ob der Verweis auf eine Richtlinie zum Zwecke der eindeutigen Bestimmung von Straftatbeständen in diesem Kontext ein methodisch überzeugender Weg ist. Art. 22 Abs. 1 EUStA-VO stellt sich mit seiner pauschalen Verweisung auf die PIF-RL als „(dynamische) Blankettstrafrechtsregelung“¹³⁹ dar. Es lässt sich bezweifeln, ob diese Gesetzgebungstechnik mit der klaren Vorgabe aus Art. 86 Abs. 2 AEUV in Einklang zu bringen ist, wonach die betreffenden Straftatbestände in der Errichtungsverordnung „festgelegt“ werden müssen (s.o.). Hinzu kommt ein drohender Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, da durch den ausschließlichen Rekurs auf die nationalen Rechtsordnungen für nicht ein einziges durch die EUStA zu verfolgendes Delikt eine unionseinheitliche (Legal-)Definition existiert. Die hierdurch drohende Rechtsunsicherheit begegnet mit Blick auf das

136 *Satzger/von Maltitz*, JURA 2018/2, S. 157.

137 *Brodowski*, StV 2017/10, S. 688.

138 Vgl. *Jähnke/Schramm*, § 12, Rn. 42.

139 So auch *Ambos*, § 13, Rn. 26.

Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit erheblichen Bedenken.¹⁴⁰ Aber auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert einheitliche Regelungen, insbesondere auch in Bezug auf Verjährung und Strafmaß.¹⁴¹ Das rechtliche Instrument der Verordnung ist für derartig konzise Regelungen geradezu prädestiniert und wäre vor diesem Hintergrund hier wohl das überzeugendere Mittel gewesen. In der Praxis wird die Wahl des im Grundsatz weniger geeigneten Rechtsakts der Richtlinie voraussichtlich dadurch abgemildert werden, dass konkret die PIF-RL den Mitgliedstaaten keinen allzu großen Umsetzungsspielraum lässt.¹⁴² Aus dogmatischer Sicht wäre es indes angezeigt gewesen, die einzelnen PIF-Delikte präzise und unmissverständlich zumindest in einem Anhang zur EUStA-VO aufzuzählen – ganz nach dem Vorbild der Regelungen bei Europol und Eurojust.

3. Prozessuale Aspekte

Ein – rudimentärer – strafprozessualer Teil ist in der EUStA-VO selbst enthalten. Soweit jedoch eine Verfahrensangelegenheit nicht geregelt ist, wird über die allgemeine Subsidiaritätsklausel in Art. 5 Abs. 3 S. 2 EUStA-VO auf das nationale Recht desjenigen Mitgliedstaates verwiesen, aus dem der mit der Sache betraute Delegierte Europäische Staatsanwalt stammt. Dieses Modell, das auch von der Europäischen Ermittlungsanordnung bekannt ist, soll zur Vereinfachung der Geschäftsabläufe beitragen.¹⁴³

a) Ermittlungsverfahren

(1) Einleitung der Ermittlungen

Wenn ein „berechtigter Grund zu der Annahme [besteht], dass eine in die Zuständigkeit der EUStA fallende Straftat begangen wird oder wurde“ (Art. 26 Abs. 1 EUStA-VO), wird ein Ermittlungsverfahren eingeleitet (Legalitätsprinzip) – vorausgesetzt natürlich, die EUStA kann/darf ihre Zuständigkeit auch ausüben (s.o.). In der Regel werden die Mitgliedstaaten den entscheidenden Anstoß geben, da für sie nach Art. 24 Abs. 1 EUStA-VO eine Meldepflicht bezüglich EUStA-relevanter Informationen besteht. Gem. Art. 26 Abs. 1 EUStA-VO werden die Ermittlungen von einem Delegierten Europäischen Staatsanwalt geführt, ggf. nach Aufforderung durch die Ständige Kammer, vgl. Abs. 3. Welcher der Delegierten Europäischen Staatsanwälte zuständig ist, entscheidet sich gem. Art. 26 Abs. 4 S. 1 EUStA-VO grundsätzlich nach dem Tatortprinzip, d.h. es ist auf den örtlichen „Schwerpunkt“ bzw. „Großteil“ der begangenen Tat(en) abzustellen. Nur in begründeten Ausnahmefällen ist es möglich, von dieser Regel abzuweichen und – in vorgegebener Hierarchie – hilfsweise den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Beschuldigten, dessen

140 Schramm, JZ 2014/15-16, S. 752.

141 Vgl. Rheinbay, S. 157.

142 In diesem Sinne Jähnke/Schramm, § 12, Rn. 68.

143 Siehe hierzu Jähnke/Schramm, § 12, Rn. 68 sowie § 6 Rn. 36.

Staatsangehörigkeit oder auch den Ort des hauptsächlichen Schadenseintritts (Erfolgsort) heranzuziehen, vgl. Art. 26 Abs. 4 lit. a-c EUStA-VO. Selbige Kriterien hat auch die Ständige Kammer zu beachten, wenn diese nach Einleitung bzw. Evokation eines Verfahrens über die Einsetzung eines konkreten Delegierten Europäischen Staatsanwalts entscheiden muss, oder wenn sie beschließt, bereits laufende Verfahren nach Art. 26 Abs. 5 a.E., Abs. 6 EUStA-VO zu verbinden, zu teilen und/oder an einen Delegierten Europäischen Staatsanwalt anderer Nationalität neu zuzuweisen. Auch innerhalb eines Mitgliedstaats kann gem. Art. 28 Abs. 3 EUStA-VO eine Auswechslung des Verfahrensführers erfolgen, wenn dieser hierzu nicht in der Lage ist (lit. a) oder weisungswidrig handelt (lit. b). Notfalls besteht sogar ein Selbsteintrittsrecht des Europäischen Staatsanwalts (Art. 28 Abs. 4 EUStA-VO).

(2) Maßnahmen und Befugnisse

Der verfahrensführende Delegierte Europäische Staatsanwalt darf „im Einklang mit dieser Verordnung und dem nationalen Recht“ (Art. 28 Abs. 1 EUStA-VO) entweder selbst die erforderlichen Maßnahmen ergreifen oder die zuständigen nationalen Behörden dazu anweisen. Hierzulande darf und wird der Delegierte Europäische Staatsanwalt also regelmäßig mit den Beamten der Polizei zusammenarbeiten (vgl. § 152 GVG) und sich aller inländisch zulässigen Maßnahmen bedienen.¹⁴⁴ Unabhängig davon hat jeder Mitgliedstaat nach dem sog. „Grundsatz der Verfügbarkeit“¹⁴⁵ sicherzustellen, dass seine StPO bestimmten Anforderungen genügt. Ein Katalog konkreter Ermittlungsbefugnisse, der sich als Mindestkanon¹⁴⁶ in Bezug auf solche Straftaten versteht, die „mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren bedroht“ sind, ist in Art. 30 Abs. 1 EUStA-VO normiert. Es finden sich dort einige Standardeingriffe wie Durchsuchungen, Beschlagnahmen, Sicherstellungen, TKÜ sowie die Verfolgung und Ortung von Gegenständen. Dabei sehen die Öffnungsklauseln in Art. 29 Abs. 2, Abs. 3 EUStA-VO die Möglichkeit vor, bestimmte Ermittlungsmaßnahmen an zusätzliche nationale Bedingungen/Beschränkungen zu knüpfen, die vor dem Hintergrund prozessualer Besonderheiten etwa bei Berufsgeheimnisträgern oder technischen Überwachungen erforderlich sind.¹⁴⁷ Sämtliche dieser Maßnahmen können gem. Art. 31 Abs. 1, Abs. 2 EUStA-VO auch in einem anderen (Mitglied-)Staat durchgeführt werden, wenn der betraute Delegierte Europäische Staatsanwalt eine grenzüberschreitende Ermittlung für zweckmäßig hält. Hinsichtlich der zu beachtenden (formellen und materiellen) Vorschriften ist in diesen bilateralen Fällen grundsätzlich das Recht des Ausgangsstaats maßgeblich, Art. 31 Abs. 2 EUStA-VO.¹⁴⁸ Auch das Recht der Untersuchungshaft

144 Neben § 161 Abs. 1 StPO (Ermittlungsgeneralklausel) seien exemplarisch genannt: §§ 94 ff., 100a ff., 161a, 162 StPO.

145 So auch bei der Europäischen Ermittlungsanordnung (EEA), dazu *Ambos*, § 12, Rn. 90 f.; *Mosna*, ZStW 2019/3, S. 808 ff.

146 *Brodowski*, StV 2017/10, S. 690.

147 Vgl. hierzu *Brodowski*, StV 2017/10, S. 690.

148 Eine Ausnahme ergibt sich aus Art. 31 Abs. 3 VO für die richterliche Genehmigung, die stets eingeholt werden muss, sobald das Recht eines beteiligten Staats sie voraussetzt.

richtet sich im Wesentlichen nach der heimischen StPO des verfahrensführenden Delegierten Europäischen Staatsanwalts, Art. 33 Abs. 1 EUStA-VO. Dieser kann nach Art. 33 Abs. 2 EUStA-VO sogar einen Europäischen Haftbefehl erlassen, wenn sich der Beschuldigte in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.

(3) Abschluss der Ermittlungen

Wenn das Ermittlungsverfahren beendet ist, fasst der Delegierte Europäische Staatsanwalt einen Abschlussbericht, den er der zentralen Dienststelle in Luxemburg vorlegt, Art. 35 Abs. 1 EUStA-VO. Darin hat er sich unter anderem zu der Frage nach dem weiteren Vorgehen zu äußern. Neben dem Votum für einen gerichtlichen Prozess bestehen drei alternative Optionen: Unter den Voraussetzungen des Art. 34 EUStA-VO kann bzw. muss das Verfahren an die nationalen Strafverfolgungsbehörden verwiesen werden. Imperativ ist die Verweisung etwa dann, wenn nachträglich der Legitimationsgrund für eine EUStA-Ermittlung wegfällt, sei es, weil sich die betreffende Straftat als außerhalb der Zuständigkeit liegend erweist (Abs. 1) oder weil die spezifischen Bedingungen für die Zuständigkeitsausübung nicht mehr erfüllt sind (Abs. 2). In den Fällen, in denen es aus den in Art. 39 Abs. 1 EUStA-VO genannten Gründen (Tod, Verschuldensunfähigkeit, Immunität etc. des Beschuldigten) nicht zur Anklage kommt, kann das Verfahren nach dieser Norm eingestellt werden. In diesem Fall tritt ggf. (relativer) Strafklageverbrauch ein (Art. 39 Abs. 2 EUStA-VO).¹⁴⁹ Schließlich besteht die Möglichkeit, gem. Art. 40 EUStA-VO ein vereinfachtes Strafverfolgungsverfahren nach dem heimischen Recht des verfahrensführenden Delegierten Europäischen Staatsanwalts in Erwägung zu ziehen.¹⁵⁰

b) Hauptverfahren

Fällt die abschließende Entscheidung der Ständigen Kammer zugunsten eines Hauptverfahrens aus, so erhebt die EUStA Anklage und vertritt diese vor Gericht i.S.d. Official- und Akkusationsprinzips.¹⁵¹ Die Frage nach dem Gerichtsstand in grenzübergreifenden Fällen entscheidet sich in aller Regel nach der Nationalität des betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwalts (Art. 36 Abs. 3 – EUStA-VO). Nur in begründeten Ausnahmefällen ist die Anklageerhebung in einem anderen Mitgliedstaat zulässig – erneut unter Berücksichtigung der Kriterien des Art. 26 Abs. 4, 5 EUStA-VO. Das zuständige Gericht innerhalb eines Mitgliedstaates bestimmt sich nach nationalem Recht (Art. 36 Abs. 5 EUStA-VO), ebenso das anwendbare Verfahrensrecht. Die *lex fori* kompensiert und substituiert so letztlich die fehlende gemein-europäische StPO.¹⁵²

149 Brodowski, StV 2017/10, S. 691.

150 Bezogen auf Deutschland z.B. Einstellung des Verfahrens gem. §§ 153 ff. StPO oder Beantragung eines Haftbefehls gem. §§ 407 ff. StPO.

151 Siehe hierzu Brodowski, StV 2017/10, S. 689.

152 Ambos, § 13, Rn. 28.

(1) Beweisverwertung

Art. 37 Abs. 1 EUStA-VO enthält eine eigene Beweisregelung, die jedoch bei genauerer Betrachtung nur die Zulässigkeit von Beweismitteln zum Inhalt hat.¹⁵³ Danach ist es den Mitgliedstaaten untersagt, die Anerkennung von Beweisen, die durch die EUStA vorgebracht werden, allein unter Berufung darauf zu verweigern, dass diese „in einem anderen Mitgliedstaat oder nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats erhoben wurden“. Freilich schließt die Regelung nicht die Ablehnung eines Beweismittels mit dem Argument aus, dass dieses nach den Regeln des betreffenden Mitgliedstaats nicht zu erheben gewesen wäre (*arg. e contrario*).¹⁵⁴

(2) Beschuldigtenrechte

In Erwägungsgrund Nr. 83 der EUStA-VO heißt es, dass die EUStA „insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren, die Verteidigungsrechte und die Unschuldsvermutung, wie sie in Artikeln 47 und 48 der [Grundrechte-]Charta verankert sind,“ zu achten hat.¹⁵⁵ Der entsprechende Verweis findet sich in Art. 41 Abs. 1 EUStA-VO. Zudem wird in Abs. 2 auf einige zentrale Sekundärrechtsakte Bezug genommen, die einen Mindeststandard der Beschuldigtenrechte im EUStA-Strafverfahren abstecken sollen. Schließlich wird über die Öffnungsklausel in Abs. 3 wiederum allgemein auf die Regelungen im mitgliedstaatlichen Recht rekurriert.

c) Zusammenfassung und Bewertung

Insgesamt erfährt die Europäische Staatsanwaltschaft bei ihrer Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeit durch zahlreiche Verweisungsnormen eine gute Anbindung an das nationale Recht, was die mitgliedstaatliche Souveränität wahrt und angesichts der unterschiedlichen Verfahrensordnungen das nötige Maß an Flexibilität bietet. Auch wird so die rechtliche „Gemengelage“¹⁵⁶ vermieden, die prinzipiell dadurch entstehen könnte, dass die EUStA-VO mit ihren Vorschriften unmittelbare Anwendung findet. Auch in Bezug auf die Ermittlungsbefugnisse zeichnet die EUStA-VO ein klares Bild. In diesem Kontext fällt lediglich auf, dass dem betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwalt bei grenzüberschreitenden Sachverhalten das gewichtige Instrument des Europäischen Haftbefehls an die Hand gegeben ist (Art. 33 Abs. 2 EUStA-VO), während er sich bei allen anderen durchzuführenden Maßnahmen stets an seine ausländischen Kollegen wenden muss. Was die Anklageerhebung und hier insbesondere deren Ort betrifft, so hat sich gezeigt, dass die EUStA-VO einem strengen Regel-Ausnahme-Prinzip folgt und eine Abweichung hiervon nur unter den relativ hohen Hürden des Art. 26 Abs. 4, 5 EUStA-VO möglich ist. Auf diese Weise ist dem im Vorfeld vielfach befürchteten „Forum-Shopping“¹⁵⁷

153 *Ambos*, § 13, Rn. 29.

154 *Rackow*, KriPoZ 2017/5, S. 299.

155 Insgesamt krit. *Böse*, JZ 2017/2, S. 82 ff.

156 Siehe noch die (früheren) Bedenken des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18/1658, S. 8.

157 Vgl. etwa *Esser*, StV 2014/8, S. 502; *Schramm*, JZ 2014/15-16, S. 757; *Satzger*, § 10, Rn. 23a.

weitestgehend Einhaltung geboten. Gemeint ist mit diesem Begriff, der aus dem internationalen Zivilprozessrecht entlehnt ist und von seinem Sinngehalt her auch eine gewisse Parallele zu dem aus der Finanzaufsicht bekannten Phänomen der „Aufsichtsarbitrage“ aufweist, dass eine supranationale Anklagebehörde – je nach gegebenen Spielräumen – dazu geneigt sein könnte, einen grenzüberschreitenden Fall vor das Gericht desjenigen Mitgliedstaates zu bringen, dessen Rechtsordnung den Bedürfnissen der Strafverfolgung am besten entspricht.¹⁵⁸ Zweifellos wäre darin ein Nachteil für den Beschuldigten zu sehen, wenn nicht gar eine Verletzung des Fair-Trial-Grundsatzes.¹⁵⁹ Auch in Bezug auf die Beweiserhebung und -verwertung haben sich die Gefahren eines „Forum-Shopping“ minimiert.¹⁶⁰ Während es nach dem ursprünglichen Kommissionsentwurf von 2013 noch möglich sein sollte, die von der EUStA beigebrachten Beweise selbst entgegen nationaler Vorschriften ohne Weiteres vor Gericht für verwertbar zu erklären (Art. 30 KOM-E), ist dieser Aspekt nun deutlich entschärft worden. Gleichwohl wird es sich nicht gänzlich vermeiden lassen, dass in den Mitgliedstaaten auch weiterhin mitunter für ähnliche Sachverhalte unterschiedliche Standards gelten. Jedenfalls lässt der Umstand, dass schlicht auf die Grundrechte-Charta, einen Katalog an „EU-Verteidigungsrechten“ sowie auf Rechte, die je nach anwendbarem nationalen Recht vorgesehen sind, ohne jegliche weitere Harmonisierung in diesem Bereich verwiesen wird, an einem homogenen Schutzniveau in den verschiedenen Mitgliedstaaten zweifeln.¹⁶¹ Erst in der Praxis wird sich aber letztlich zeigen, ob die Beschuldigtenrechte in der Rechtswirklichkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft ausreichend Geltung finden.¹⁶²

D. Verhältnis der EUStA zu anderen Akteuren

Die EUStA wird sich in die bestehenden Strukturen einfinden müssen, da ein stimmiges Verhältnis zwischen allen beteiligten Akteuren von erheblicher Bedeutung für die reibungslose Funktionsfähigkeit ist.¹⁶³

I. Europäische Kooperationspartner

Zunächst sind die zukünftigen Beziehungen der EUStA zu ihren „Geschwistern“ Europol, Eurojust und OLAF im Einzelnen zu definieren und auszutarieren.¹⁶⁴ Hier stellt sich insbesondere die Frage nach einer sinnvollen Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzbereiche. Insofern ist zu konstatieren, dass das Alleinstellungs-

158 *Rackow*, KriPoZ 2017/5, S. 297.

159 Dazu eingehend: *Peters*, Die Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Gefahr für den fair trial-Grundsatz, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/europaeische-staatsanwaltschaft-gefahr-fuer-fair-trial-grundsatz/> (31.5.2021).

160 Krit. *Magnus*, ZRP 2015/6, S. 183.

161 *Mosna*, ZStW 2019/3, S. 843; *Kaiafa-Gbandi*, in: Asp (Hrsg.), S. 245 f.

162 So auch *Rackow*, KriPoZ 2017/5, S. 300.

163 *Csonka/Juszczak/Sason*, eucrim 2017/3, S. 131.

164 *Ligeti/Weyembergh*, in: Erkelens/Meij/Pawlik (Hrsg.), S. 69.

merkmal der EUStA ihr Status als eigenständige Strafverfolgungsbehörde ist. Anders als OLAF ist sie also mit entsprechenden Ermittlungsbefugnissen ausgestattet, die nicht lediglich administrativer Art sind.¹⁶⁵ Davon abgesehen kann es in Bezug auf das Tätigkeitsfeld zu inhaltlichen Überschneidungen kommen, wenn es um finanzielle Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der Union geht. In diesen Fällen soll der EUStA der Vortritt gewährt werden, während OLAF allgemein eine unterstützende und ergänzende Rolle zugewiesen wird (vgl. Art. 101 Abs. 1-3 EUStA-VO), was auf eine langfristig geplante Entwicklung des Letzteren hin zu einer weisungsgebundenen Hilfsbehörde hindeuten könnte.¹⁶⁶ Auch von Eurojust und Europol wird sich die EUStA insoweit abheben, als sie mehr als „nur“ eine Koordinations- und Informationsaustauschstelle ist.¹⁶⁷ Dass Eurojust als Institution nicht untergehen soll, wurde bereits herausgestellt (s.o.). Vielmehr ist auf horizontaler Ebene eine „gegenseitige Zusammenarbeit“ (Art. 100 Abs. 1 EUStA-VO) konzipiert. Gleichwohl darf die EUStA gem. Art. 100 Abs. 4 EUStA-VO „die Unterstützung und Ressourcen der Verwaltung von Eurojust in Anspruch nehmen“. Auch von Europol kann die EUStA – in Bezug auf Sachverhalte im Rahmen ihrer Zuständigkeit – Unterstützung informeller und analytischer Art verlangen (Art. 102 Abs. 2 EUStA-VO). Da jedoch Europol nicht sektoral auf bestimmte Straftaten beschränkt ist und daher weitgehende Kompetenzen besitzt, wird die nähere Ausgestaltung der Zusammenarbeit in eine zu schließende Arbeitsvereinbarung „ausgelagert“ (Art. 102 Abs. 1 EUStA-VO). Zu allen drei Kooperationspartnern „knüpft und unterhält [die EUStA] eine enge Beziehung“ (Art. 100 bzw. 101 bzw. 102 Abs. 1 EUStA-VO), wodurch einem generellen Bestreben nach harmonischer Koexistenz Ausdruck verliehen wird.

II. Drittländer

Die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der EU-Finanzinteressen macht in verschiedenen Szenarien auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen (z.B. Interpol)¹⁶⁸ erforderlich.¹⁶⁹ Wie oben bereits erörtert, ist insofern nicht kategorisch ausgeschlossen, dass sich die Zuständigkeit der EUStA im Einzelfall auch über die EU-Außengrenzen hinaus erstrecken kann, etwa wenn es sich bei dem Verdächtigen um einen EU-Beamten bzw. Unionsbürger handelt oder eine andere „echte Verbindung“ (*genuine link*) besteht. Zwecks besserer Kooperation kann die EUStA gem. Art. 104 Abs. 1 EUStA-VO mit Behörden in Drittländern Arbeitsvereinbarungen (i.S.d. Art. 99 Abs. 3 EUStA-VO) schließen, insb. über den Austausch strategischer Informationen und die Entsendung von Verbindungsbeamten zur EUStA. Ferner statuiert Art. 104 Abs. 3 EUStA-VO, dass zwi-

165 Siehe hierzu *Kubl*, eucrim 2017/3, S. 143.

166 *Ambos*, § 13, Rn. 30; siehe auch *Bichler/Gleß/Parra/Zeitler*, S. 46 f.

167 *Safferling*, § 12, Rn. 30.

168 Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation mit 190 Mitgliedstaaten und Sitz in Lyon.

169 *Weyembergh/Brière*, S. 48.

schen der EU und Drittländern bestehende internationale Übereinkünfte in Bereichen, die in die Zuständigkeit der EUStA fallen, für diese bindend sind.¹⁷⁰ Behelfsweise können die Delegierten Europäischen Staatsanwälte natürlich auch ihre Befugnisse als nationale Justizangehörige in Anspruch nehmen und drittstaatliche Behörden um Rechtshilfe in Strafsachen ersuchen – sei es auf Grundlage völkerrechtlicher Verträge oder ad hoc, vgl. Art. 104 Abs. 5 EUStA-VO.¹⁷¹

III. Nicht-teilnehmende Mitgliedstaaten

Der Systematik der EUStA-VO folgend, soll abschließend auf das Verhältnis zu denjenigen EU-Mitgliedstaaten eingegangen werden, die sich nicht der Verstärkten Zusammenarbeit angeschlossen haben. Derzeit sind es (noch) fünf Staaten der EU-27, die sich der Initiative enthalten: Polen, Schweden, Ungarn, Dänemark und Irland. Die beiden Letztgenannten haben im Zuge des Vertrages von Lissabon aufgrund nationaler Verfassungskonflikte hinsichtlich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) separate Protokolle¹⁷² ausgehandelt, aufgrund derer sie bis auf Weiteres auf die Teilnahme am Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verzichten (sog. *Opt-Out*), Irland indes unter dem Vorbehalt, in ausgewählte Maßnahmen einzutreten (*Opt-In*).¹⁷³ Den übrigen Staaten steht grundsätzlich jederzeit die Möglichkeit offen, sich der Verstärkten Zusammenarbeit anzuschließen, sofern die Beteiligungsvoraussetzungen vorliegen und die Kommission – bzw. der Rat in zweiter Instanz – positiv darüber bescheidet, Art. 331 Abs. 1 AEUV. Grundsätzlich gilt, dass die an einer Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden und die nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten einander rücksichtsvoll und kooperativ begegnen müssen. Eine entsprechende wechselseitige Verpflichtung ist in Art. 327 AEUV verankert, worin gleichsam eine spezifische Ausprägung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) in seiner horizontalen Dimension zu sehen ist.¹⁷⁴ Auch der bereits erwähnte Art. 325 AEUV, der sich mit seinem Handlungsappell zum Schutz der finanziellen EU-Interessen vor Straftaten an alle Mitgliedstaaten gleichermaßen – losgelöst von der EUStA – richtet, zwingt zu einem gewissen Maß an gemeinschaftlicher Anstrengung auch jenseits der Verstärkten Zusammenarbeit. Umso wichtiger ist, die konkreten Modalitäten der Kooperation abzustecken. Die maßgebliche Vorschrift des Art. 105 Abs. 1 EUStA-VO orientiert sich an der Drittstaatenregelung und gewährt wiederum die Möglich-

170 Art. 104 Abs. 3 VO nennt hier beispielhaft internationale Übereinkünfte über die Zusammenarbeit in Strafsachen.

171 *Csonka/Juszczak/Sason*, eucrim 2017/3, S. 132.

172 Prot. Nr. 21, 22 zum Vertrag von Lissabon über die Position [des Vereinigten Königreichs und] Irlands bzw. Dänemarks hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 295 bzw. 299.

173 Vertiefend *Tekin*, integration 2017/4, S. 263 ff.

174 Siehe hierzu *Kabl*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 4 EUV, Rn. 109.

keit, Arbeitsvereinbarungen zu treffen sowie „entsprechend ihrem Bedarf“¹⁷⁵ und einvernehmlich Kontaktstellen zu benennen. Eine gute Kooperation gerade auch mit den nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten ist auch deshalb elementar, damit diese nicht zu einem „sicheren Hafen“ für die Täter:innen derjenigen Straftaten werden können, die in die sachliche Zuständigkeit der EUSTa fallen, aber in territorialer Hinsicht nicht verfolgt werden dürfen.¹⁷⁶

E. Fazit und Ausblick

In Zeiten, in denen die einst als unerschütterlich geltende Leitidee einer „Rechtsgemeinschaft Europa“¹⁷⁷ zunehmend Perforationstendenzen ausgesetzt ist, gestaltet sich die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft als heikle Gratwanderung. Die verstärkte Refokussierung auf inländische, „heimische“ Interessen steht einer supranational agierenden Strafverfolgungsbehörde per se diametral gegenüber. Jedoch hat sich gezeigt, dass angesichts einer stetig zunehmenden europäischen (und globalen) Vernetzung im Bereich krimineller Aktivitäten umgekehrt auch bei der Verbrechensbekämpfung nicht mehr rein nationalstaatlich bzw. in den herkömmlichen Kategorien der Amts- und Rechtshilfe gedacht werden kann. Dies gilt erst recht mit Blick auf die durch die EU bewegten enormen Eigenmittel. Vor diesem Hintergrund verdient der Umstand, dass sich mittlerweile immerhin die deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten auf die Schaffung einer entsprechenden Institution geeinigt haben, großen Zuspruch. Bedauerlich bleibt gleichwohl, dass trotz der langwierigen Verhandlungen kein einstimmiges Votum erzielt werden konnte. Die ablehnende Haltung gegenüber der EUSTa in ihrer endgültig beschlossenen und nun „aus der Taufe gehobenen“ Form erscheint – da die wesentlichen Kritikpunkte jedenfalls deutlich entschärft worden sind – nicht begründet. Den Wünschen und Bedürfnissen der Mitgliedstaaten wurde letztlich sogar in einem Maße Rechnung getragen, dass die institutionelle Ausgestaltung der Behörde darunter gelitten hat und im Ergebnis ein wenig „aufgebläht“ wirkt. Im Übrigen erweist sich besonders die starke Bezugnahme auf die nationalen Rechtsordnungen als äußerst souveränitätsschonend. In Anbetracht dessen besteht auch keine Notwendigkeit für ein komplementär konzipiertes Modell. Auch eine EUSTa, die nicht nur im Bedarfsfall einspringt, verträgt sich (im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs) mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Lediglich mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot bestehen Bedenken: Der EUSTa-VO mangelt es durch die bloße Verweisung auf die PIF-RL an einheitlichen Straftatbeständen, worin eine mögliche

175 Es handelt sich hierbei wohl um ein redaktionelles Versehen und müsste eigentlich „entsprechend ihrem *operativen* Bedarf“ heißen, wie sich aus einem Vergleich mit dem im Übrigen parallelen Passus in Art. 104 Abs. 2 VO ergibt.

176 *Di Francesco Maesa*, eucrim 2017/3, S. 156; *Paewelec*, in: Erkelens/Meij/Pawlik (Hrsg.), S. 209 ff.

177 So die Überschrift des Beitrags von *Mayer*, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg.), S. 429 ff.

Quelle der Rechtsunsicherheit liegt. Ob und wie sich dieses Problem in der Praxis auswirkt, bleibt abzuwarten.

In der Gesamtschau zeichnet sich nach dem Vorstehenden ein durchaus positives Bild: Die EUStA hat erhebliches Potenzial, die grenzübergreifende Strafverfolgung zu vereinfachen und zu verbessern. Damit leistet sie einen nicht unerheblichen Beitrag zu der programmatischen Vorgabe des Primärrechts, auf dem Fundament des Prinzips gegenseitiger Anerkennung einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aufzubauen (vgl. Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 1, 3, Art. 82 Abs. 1 AEUV). Darüberhinausgehende Forderungen, etwa nach einem europäischen Strafgerichtshof oder einer genuinen „EUStPO“ erscheinen dagegen aus rechtspolitischer Sicht (noch) idealistisch und illusorisch. Auch für eine Erweiterung der Befugnisse der EUStA i.S.d. Art. 86 Abs. 4 AEUV scheint die Zeit noch nicht reif zu sein. Vielleicht ändert sich dies jedoch, wenn sich nach einer gewissen Test- und Bewährungsphase der Behörde herausstellt, dass diese mitnichten ein „trojanische[s] Pferd für einen europäischen Superstaat“¹⁷⁸ darstellt. Für die Zukunft ist jedenfalls wünschenswert, auch noch die verbleibenden Skeptiker einer supranationalen Strafverfolgungsbehörde „mit ins Boot zu holen“. Dennoch lässt sich auch zum jetzigen Zeitpunkt schon sagen, dass mit der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft das Ziel der Visionäre eines gesamtintegrativen Strafrechtssystems innerhalb der Europäischen Union ein gutes Stück näher gerückt ist.

Bibliographie

- ALBRECHT, JAN, *EU-Staatsanwaltschaft nur mit hohen Rechtsstandards!*, DRiZ 2015, S. 250 ff.
- AMBOS, KAI, *Internationales Strafrecht – Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, Europäisches Strafrecht, Rechtshilfe*, 5. Auflage, München 2018
- BEULKE, WERNER, *Strafprozessrecht*, 15. Auflage, Heidelberg 2020
- BIEHLER, ANKE; GLESS, SABINE; PARRA, NINA; ZEITLER, HELGE E., *Analyse des Grünbuchs zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg/Br., April 2002
- BÖSE, MARTIN, *Die Europäische Staatsanwaltschaft „als“ nationale Strafverfolgungsbehörde? Kritik eines neuen Rechtsschutzmodells*, Juristenzeitung, 2017, Jg. 72(2), S. 82
- BÖSE, MARTIN (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit, Enzyklopädie Europarecht*, Band 9, Baden-Baden, 2013
- BÖSE, MARTIN, *Ein europäischer Ermittlungsrichter – Perspektiven des präventiven Rechtsschutzes bei Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, RW 2012, Jg. 3(2), S. 172–196

178 Vgl. Satzger, NStZ 2013/4, S. 206.

- BÖTTNER, ROBERT, *Eine Idee lernt laufen – zur Praxis der Verstärkten Zusammenarbeit nach Lissabon*, ZEuS, 2016, Jg. 19(4), S. 501–549
- BRODOWSKI, DOMINIK, *Die Europäische Staatsanwaltschaft – eine Einführung*, Strafverteidiger, 2017, Jg. 37(10), S. 684–692
- BRODOWSKI, DOMINIK, *Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – Überblick*, ZIS, 2010, S. 376 (bzw. ZIS 2011, S. 940 bzw. ZIS 2012, S. 558 ff.)
- BRÜNER, FRANZ-HERMANN; SPITZER, HARALD, *Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finzen oder Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?*, Neue Zeitschrift für Strafrecht, 2002, Jg. 8, S. 393 ff.
- CALLIESS, CHRISTIAN, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen, 2010
- CALLIESS, CHRISTIAN, *Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Strafrecht?*, ZEuS, 2008, S. 3–43
- CALLIESS, CHRISTIAN, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, 2. Auflage, Baden-Baden, 1999
- CALLIESS, CHRISTIAN; RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der EU mit Europäischer Grundrechtecharta*, Kommentar, 6. Auflage, München, 2021 (im Erscheinen)
- CAPUS, NADJA, *Strafrecht und Souveränität: Das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen*, Bern, 2010
- CSONKA, PETER; JUSZCZAK, ADAM et al., *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office – The Road from Vision to Reality*, eucrim, 2017, Heft 3, S. 125–133
- CSÚRI, ANDRÁS, *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies (CYELS), 2016, Jg. 18, S. 122–151
- DELMAS-MARTY, MIREILLE; VERVAELE JOHN A. E. (Hrsg.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, 2000
- DELMAS-MARTY, MIREILLE (Hrsg.), *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, 1997; dt. Übersetzung mit Vorwort von Sieber, Köln/Berlin/Bonn/München, 1998
- DI FRANCESCO MAESA, CONSTANZA, *Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation – EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence*, eucrim, 2017, Heft 3, S. 156–160
- ERKELENS, LEENDERT H.; MEIJ, ARJEN W.; PAWLIK (Hrsg.), *The European Public Prosecutor's Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Den Haag, 2015

- ESSER, ROBERT, *Europäisches und Internationales Strafrecht*, 4. Auflage, München, 2020
- ESSER, ROBERT, *Die Europäische Staatsanwaltschaft: Eine Herausforderung für die Strafverteidigung*, Strafverteidiger, 2014, Jg. 34(8), S. 494–504
- FABBRINI, FEDERICO; GRANAT, KATARZYNA, „Yellow card but no foul“: *The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike*, Common Market Law Review, Jg. 50, S. 115–144
- FRENZ, WALTER, *Von Eurojust zur Europäischen Staatsanwaltschaft*, wistra, 2010, Jg. 11, S. 432–434
- GEELHOED, WILLEM; ERKELENS, LEENDERT H.; MEIJ, ARJEN (Hrsg.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, Den Haag, 2018
- GEIGER, RUDOLF; KHAN, DANIEL-ERASMUS; KOTZUR, MARKUS (Hrsg.), *EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 6. Auflage, München, 2017
- GRABITZ, EBERHARD; HILF, MEINHARD; NETTESHEIM, MARTIN, *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, München (Loseblatt, Werkstand: 72. EL Februar 2021)
- GROEBEN, HANS VON DER; SCHWARZE, JÜRGEN; HATJE, ARMIN (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- GRÜNEWALD, ANETTE, *Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch das Strafrecht*, JR, 2015, Jg. 5, S. 245–254
- GRÜNEWALD, ANETTE., *Eine Europäische Staatsanwaltschaft nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission*, HRRS 2013/12, S. 508 ff.
- HAMRAN, LADISLAV; SZABOVA, EVA, *European Public Prosecutor’s Office – Cui Bono?*, New Journal of European Criminal Law, 2013, Jg. 4(1-2), S. 40–58
- HECKER, BERND, *Europäisches Strafrecht*, 5. Auflage, Berlin/Heidelberg, 2015
- JÄHNKE, BURKHARD; SCHRAMM, EDWARD, *Europäisches Strafrecht*, Berlin/Boston, 2017
- KRETSCHMER, JOACHIM, *Eurojust, OLAF – Was ist das und was dürfen die?*, JURA, 2007, Jg. 29(3), S. 169 ff.
- KUHL, LOTHAR, *The European Public Prosecutor’s Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud?*, eucrim, 2017, Heft 3, S. 135
- LINGENTHAL, LUKAS, *Eine Europäische Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eurojust“*, ZEuS, 2010, Jg. 13, S. 79–109
- LÖFFLER, DAVID, *Die Europäische Staatsanwaltschaft – Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Korruption?*, Recht und Politik, 2020, Jg. 56(1), S. 73 ff.

- MAGNUS, DOROTHEA, *Europäische Staatsanwaltschaft – Vorzüge und Schwächen des aktuellen EU-Verordnungsvorschlags*, ZRP, 2015, Jg. 48(6), S. 181–184
- MILITELLO, VINCENZ; ARNOLD, JÖRG; PAOLI, LETIZIA (Hrsg.), *Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen. Erscheinungsformen, Prävention und Repression in Italien, Deutschland und Spanien*, Freiburg, 2000
- MOSNA, ANNA, *Europäische Ermittlungsanordnung und Europäische Staatsanwaltschaft*, ZStW, 2019, Jg. 131(3), S. 808–847
- NIEMEIER, MICHAEL; WALTER, MARKUS, *Neue Rechtsgrundlage für Eurojust*, Kriminalistik, 2010, Heft 1
- NÜRNBERGER, SILKE, *Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung*, ZJS, 2009, Jg. 5, S. 494–505
- PHILIPP, OTMAR, *Strafrecht: Vorschlag für eine Europäische Staatsanwaltschaft*, EuZW, 2014, Jg. 25(8), S. 286 ff.
- RACKOW, PETER, *Zum Stand der Dinge in Sachen Europäischer Staatsanwaltschaft*, KriPoZ, 2017, S. 295 ff.
- RHEINBAY, SUSANNE, *Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*, Berlin, 2014
- SAFFERLING, CHRISTOPH, *Internationales Strafrecht – Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, Europäisches Strafrecht*, Berlin/Heidelberg/New York, 2011
- SATZGER, HELMUT, *Internationales und Europäisches Strafrecht: Strafanwendungsrecht, Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht, Völkerstrafrecht*, 9. Auflage, Baden-Baden, 2020
- SATZGER, HELMUT, *Die potentielle Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft – Plädoyer für ein Komplementaritätsmodell*, NSTz, 2013, Jg. 33(4), S. 206–213
- SATZGER, HELMUT, *Das europarechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip als Maßstab für eine europäische Kriminalpolitik*, NK, 2007, Jg. 19(3), S. 93–98
- SATZGER, HELMUT; MALTITZ, NICOLAI VON, *Wissenswertes zum neugeschaffenen „Europäischen Staatsanwalt“: (Prüfungs-)Fragen zum Schwerpunkt im Europäischen Strafrecht*, JURA, 2018, Jg. 40(2), S. 153–159
- SCHOMBURG, WOLFGANG, *Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: Eurojust neben Europol*, ZRP, 1999, S. 237–240
- SCHRAMM, EDWARD, *Auf dem Weg zur Europäischen Staatsanwaltschaft*, JZ, 2014, Heft 15–16, S. 749–758
- SCHWARZE, JÜRGEN; BECKER, ULRICH; HATJE, ARMIN; SCHOO, JOHANN (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Auflage, Baden-Baden, 2019
- SIEBER, ULRICH; SATZGER, HELMUT; HEINTSCHEL-HEINEGG, BERND VON (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2. Auflage, Baden-Baden, 2014

- STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), *EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 3. Auflage, München, 2018
- TIEDEMANN, KLAUS, *Wirtschaftsstrafrecht*, 5. Auflage, München, 2017
- TRENTMANN, CHRISTIAN, *Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft – Auf dem richtigen Weg?*, ZStW, 2017, Jg. 129(1), S. 108–145
- TRSTENJAK, VERICA; BEYSEN, ERWIN, *Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung*, EuR, 2012, Jg. 47(3), S. 265–284
- VEDDER, CHRISTOPH; HEINTSCHEL VON HEINEGG, WOLFF (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, 2018
- VENEGONI, ANDREA, *The New Frontier of PFI Investigations – The EPPO and Its Relationship with OLAF*, eucrim, 2017, Nr. 4, S. 193–196
- WABNITZ, HEINZ-BERND; JANOVSKY, THOMAS (Hrsg.) *Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts*, 4. Auflage, München, 2014
- WEYEMBERGH, ANNE; BRIÈRE, CHLOÉ, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, Study for the LIBE Committee, 2016
- WIECZOREK, IRENE, *The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments*, German Law Journal, 2015, Jg. 16(5), S. 1247–1270
- ZEITZMANN, SEBASTIAN, *Das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit und dessen erstmalige Anwendung: Ein Ehescheidungs- und Trennungsrecht für Europa*, ZEuS, 2011, Jg. 14, S. 87 ff.
- ZERBES, INGEBORG, *Fragmentiertes Strafverfahren. Beweiserhebung und Beweisverwertung nach dem Verordnungsentwurf zur Europäischen Staatsanwaltschaft*, ZIS, 2015, S. 145 ff.
- ZÖBERLEIN, RENATE, *Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft? auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Strafverfolgung*, Berlin, 2004