



Brüssel, den 17.7.2013  
COM(2013) 532 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Besserer Schutz der finanziellen Interessen der Union:  
Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und Reform von Eurojust**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Besserer Schutz der finanziellen Interessen der Union:  
Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und Reform von Eurojust**

Diese Mitteilung betrifft ein Gesetzgebungspaket, das darauf abstellt, den Schutz der finanziellen Interessen der Union – und damit des Gelds der Steuerzahler – im Einklang mit der von der Kommission seit 2011<sup>1</sup> verfolgten Politik institutionell zu stärken. Das Paket umfasst einen Vorschlag für eine Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und einen Vorschlag für eine Verordnung über die Errichtung einer Agentur für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen („Eurojust“). Weiterhin beinhaltet das Paket eine Mitteilung über die OLAF-Governance und - mit Blick auf die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft - die Stärkung der Verfahrensgarantien in den OLAF-Untersuchungen.

**1. HAUPTZWECK DER ERRICHTUNG DER EUROPÄISCHEN STAATSANWALTSCHAFT UND DER REFORM VON EUROJUST**

- Bekämpfung von Betrug: eine Priorität in Zeiten knapper Haushaltsmittel.

In Zeiten, in denen viele Mitgliedstaaten haushaltspolitische Anpassungen vornehmen, die eine beträchtliche Belastung für viele Bürger darstellen, ist es von umso größerer Bedeutung, sicherzustellen, dass die finanziellen Interessen der Europäischen Union – gemeint sind die Haushaltsmittel, die die Steuerzahler der EU zur Verfügung stellen – wirksam geschützt werden. Die Europäische Staatsanwaltschaft, deren Errichtung vorgeschlagen wird, wird die erste Behörde sein, die über die Befugnisse und Ressourcen verfügt, die für die Ermittlung, Verfolgung und Anklageerhebung bei Betrugsfällen und anderen unrechtmäßigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union - sowohl in den Mitgliedstaaten als auch grenzüberschreitend - erforderlich sind.

Mit der Europäischen Staatsanwaltschaft werden die funktionalen Einschränkungen der Organe und Einrichtungen der Union überwunden, denn sie wird mit echten Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnissen ausgestattet und zu einem einheitlichen Vorgehen in der gesamten Union befähigt sein.

- *Größere Rechenschaftspflicht bei der Strafverfolgung auf EU-Ebene.*

Die Vorschläge in diesem Paket stützen sich auf Artikel 86 AEUV, der fest schreibt, dass die EU zum Schutze ihrer finanziellen Interessen ein europäisches Strafverfolgungssystem einrichten kann, und auf Artikel 85 AEUV, der es erlaubt, Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz von Eurojust und zur demokratischen Überwachung dessen Arbeit zu ergreifen.

Die beiden Vorschläge stellen in zweifacher Weise auf eine größere Rechenschaftspflicht ab: Zum einen wird die vollständig unabhängige Europäische Staatsanwaltschaft gegenüber den EU-Organen rechenschaftspflichtig und gehalten sein, jährlich über ihre Arbeit Bericht zu erstatten. Zum anderen werden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemäß dem Vertrag von Lissabon künftig an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust

---

<sup>1</sup> Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen, 26.5.2011, KOM(2011) 293.

beteiligt sein. Diese erhöhte demokratische Rechenschaftspflicht von Eurojust ist in der vorgeschlagenen Eurojust-Verordnung geregelt. Die künftige Europäische Staatsanwaltschaft wird dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten sowie dem Rat und der Europäischen Kommission einen jährlichen Bericht über ihre Tätigkeit vorlegen.

- *Besserer Schutz der von Ermittlungen Betroffenen.*

Die Europäische Staatsanwaltschaft muss so eingerichtet werden, dass in allen Phasen der Ermittlungen und Strafverfolgung Rechtsstaatlichkeit gewährleistet ist. Um dies zu erreichen, schreibt die vorgeschlagene Verordnung vor, dass die insbesondere in der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankerten Grundsätze eingehalten werden müssen, sodass ein hoher Schutz der Rechte von Einzelpersonen und Unternehmen, die Gegenstand von Ermittlungen oder einer Strafverfolgung sind, gewährleistet ist. So sieht die Verordnung eine Reihe von Verfahrensgarantien auf Unionsebene vor, z.B. den Zugang zu Anwälten und die Pflicht der Staatsanwaltschaft, für Ermittlungsmaßnahmen, die einen besonders starken Eingriff in die Grundwerte darstellen, eine vorherige richterliche Genehmigung einzuholen.

## **2. WARUM SIND DIESE REFORMEN ERFORDERLICH, UM DEN STATUS QUO ZU ÜBERWINDEN?**

- *Das aktuelle System bietet nur einen unzureichenden Schutz der finanziellen Interessen der EU.*

Die bisherigen Maßnahmen auf nationaler und Unionsebene reichen nicht aus, um das Problem des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union angemessen in den Griff zu bekommen. Die Union und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, „Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen“ und diese Interessen „effektiv“ zu schützen.<sup>2</sup> Diese Pflicht ist in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, wenn es auf jeden Euro ankommt, von besonderer Bedeutung. Doch trotz dieser klaren Verpflichtung, die in den EU-Verträgen festgeschrieben ist und vom Europäischen Gerichtshof<sup>3</sup> bekräftigt wurde, bleiben die finanziellen Interessen der Union in den Mitgliedstaaten auch weiterhin nur unzureichend geschützt: Das Ausmaß von Betrug, Korruption und anderen Straftaten zum Nachteil des Haushalts der Union ist groß und die Delikte bleiben weitgehend unbestraft. Nach Dafürhalten der Kommission belief sich das Schadensvolumen infolge mutmaßlichen Betrugs in jedem der letzten 3 Jahre auf durchschnittlich 500 Millionen EUR, doch das tatsächliche Schadensvolumen war vermutlich wesentlich höher. Die Tatsache, dass es in der Europäischen Union an umfassenden und gleichwertigen Strafverfolgungssystemen mangelt, bewirkt, dass Betrüger mit einer gewissen Straflosigkeit rechnen.

Die Europäische Union verfügt derzeit nicht über die Befugnis, gegen den kriminellen Missbrauch ihrer Finanzmittel vorzugehen. Strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgung sind nach wie vor eine ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Aus Studien<sup>4</sup> und Statistiken<sup>5</sup> geht hervor, dass das strafrechtliche Vorgehen gegen Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU oft durch die Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtsvorschriften und Strafverfolgungsmaßnahmen behindert wird. Die einschlägigen Erfolgsraten der Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich (von ca.

---

<sup>2</sup> Artikel 325 AEUV.

<sup>3</sup> 21.9.1989, Rechtssache 68/88, Kommission gegen Griechenland [1989] ECR 2965.

<sup>4</sup> Euroneeds-Studie. Ein vorläufiger Bericht der Studie kann von der Website des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht (<http://mpicc.de>) heruntergeladen werden.

<sup>5</sup> Tätigkeitsbericht des OLAF (Zehnjahreszeitraum).

20 % bis über 90 %) <sup>6</sup>. Teilweise erklärt sich dies aus der Komplexität der Fälle, den unzureichenden nationalen Ressourcen und der Tatsache, dass die Beweise oft außerhalb des eigenen Staatsgebietes gesammelt werden müssen. Dies macht die Effizienzdefizite der einzelstaatlichen Strafverfolgungssysteme auf dem Gebiet des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union deutlich.

Diese Defizite können in den bestehenden einzelstaatlichen oder europäischen Strukturen nicht behoben werden. Nationale Vollstreckungs- und Strafverfolgungsbehörden können nur innerhalb der jeweiligen Staatsgrenzen tätig werden. Dies begrenzt ihre Fähigkeit, gegen grenzüberschreitende Straftaten vorzugehen. Hingegen verfügen die EU-Agenturen über EU-übergreifende Zuständigkeiten, doch sind sie nicht befugt, in den Mitgliedstaaten Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen durchzuführen. Europäische Einrichtungen wie Eurojust, Europol und OLAF können nur im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Aufgaben tätig werden, die im Vertrag geregelt sind und im Zuge der anstehenden Reformen nicht geändert werden. Keine dieser Einrichtungen hat die Befugnis oder wird die Befugnis erhalten, strafrechtliche Ermittlungen vorzunehmen oder Straftäter zu verfolgen.

Zudem wird dem Kampf gegen Betrug, der sich gegen die finanziellen Interessen der Union richtet, auf einzelstaatlicher Ebene keine Priorität eingeräumt. In rein innerstaatlichen Fällen kann es sogar negative Anreize geben: Die Betrugsbekämpfungsprioritäten werden auf der nationalen oder der regionalen Ebene festgelegt, auf der die Strafverfolgungsressourcen und die einschlägige Expertise auf andere Kriminalitätsarten konzentriert werden. Es besteht also nur wenig Druck, gegen Betrug zum Schaden der finanziellen Interessen der Union anzugehen, und die Strafverfolgung bricht zusammen. Werden Straftaten aufgedeckt, finden keine Ermittlungen statt, bzw. wenn eine Ermittlung angeordnet wird, wird sie eingestellt, wenn sich Schwierigkeiten ergeben.

- *Eurojust muss reformiert werden.*

Eurojust muss reformiert werden, damit es die Defizite bei der Umsetzung seines derzeitigen Rechtsrahmens überwinden und somit besser funktionieren und einsatzfähiger sein kann. Die Reform stellt auf eine klare Abgrenzung zwischen den operativen Aufgaben des Eurojust-Kollegiums <sup>7</sup> und seinen administrativen Aufgaben ab, was es diesem ermöglichen soll, sich auf die operativen Aufgaben zu konzentrieren und nicht mehr zahlreiche Verwaltungsangelegenheiten abwickeln zu müssen. So sieht der Verordnungsvorschlag zudem die Einrichtung eines Exekutivausschusses vor, der das Kollegium bei seinen administrativen Aufgaben unterstützen soll. Die Umwandlung des Beschlusses über Eurojust in eine Verordnung gemäß AEUV erlaubt es, die Befugnisse der nationalen Mitglieder weiter zu harmonisieren und die Eurojust-Struktur an die Kriterien anzupassen, die in dem vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission im Juli 2012 vereinbarten "Gemeinsamen Ansatz für die dezentralen Agenturen der EU" festgelegt sind.

- *Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Reform von Eurojust müssen auf der Basis des Vertrags von Lissabon erfolgen.*

Die beiden Verordnungsvorschläge stützen sich auf die Artikel 86 und Artikel 85 AEUV. Eine wichtige Neuerung des Vertrags von Lissabon ist die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der einzelstaatlichen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust.

---

<sup>6</sup> Tätigkeitsbericht des OLAF für 2011; Mitgliedstaaten mit einer Rate von 0% und 100% sind in den Zahlen nicht erfasst. EU-Durchschnitt: 43%.

<sup>7</sup> Das Kollegium setzt sich aus nationalen Vertretern zusammen, d. h. 1 Vertreter jedes Mitgliedstaats der Europäischen Union. Das Kollegium von Eurojust ist für die Organisation und den Betrieb von Eurojust verantwortlich. Eurojust kann seine Aufgaben durch 1 oder mehrere nationale Vertreter oder als Kollegium erfüllen.

Diese Verschärfung der demokratischen Rechenschaftspflicht von Eurojust ist auch in der vorgeschlagenen Eurojust-Verordnung vorgesehen.

Dass beide Artikel zusammen als Rechtsgrundlage herangezogen werden, bedeutet, dass die Europäische Staatsanwaltschaft und Eurojust größtmögliche Synergien nutzen müssen, und zwar nicht nur weil Artikel 86 AEUV fordert, dass die Europäische Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eurojust“ eingesetzt werden soll, sondern auch weil beide Organisationen in Fällen, die sowohl in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft als auch in den Zuständigkeitsbereich von Eurojust fallen, sehr eng zusammenarbeiten werden müssen.

Angesichts des Ziels des Vorschlagspakets - die Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union – ist es eine optimale Lösung, Artikel 86 AEUV umzusetzen und gleichzeitig Eurojust zu einer effizienten Arbeitsweise zu verhelfen. Nur die mit Artikel 86 AEUV gebotene Möglichkeit der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft erlaubt es, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um strafrechtlich in angemessenerer Weise gegen Betrug zum Nachteil der EU vorzugehen. Die Europäische Staatsanwaltschaft wird beispielsweise nicht nur über die Befugnis verfügen, Ermittlungen einzuleiten, sie wird auch Ermittlungen unter ihrer Aufsicht und Verantwortung durchführen lassen können. Die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft gehen über die Möglichkeiten von Eurojust hinaus, und zwar selbst dann, wenn Artikel 85 AEUV optimal genutzt worden wäre.

Das Vorschlagspaket ergänzt und verstärkt die bereits von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, nämlich den Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der einschlägigen Straftaten und Mindeststrafen<sup>8</sup> sowie die Strategie der Kommission zu Betrugsbekämpfung<sup>9</sup>. Das vorliegende Vorschlagspaket stellt insbesondere darauf ab, die Probleme zu beheben, die in der Mitteilung von 2011<sup>10</sup> in Bezug auf die strafrechtliche Verfolgung aufgezeigt wurden. Seit der Vorlage dieser wichtigen Mitteilung sind zwei Jahre vergangen und die dort aufgeworfenen Fragen bedürfen dringend einer Antwort, was mit dem vorliegenden Paket geschieht.

### 3. VORTEILE DER EUROPÄISCHEN STAATSANWALTSCHAFT

#### **Wichtige Funktionen der Europäischen Staatsanwaltschaft**

Die Kommission schlägt die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft ausgehend von Eurojust als *unabhängige, rechenschaftspflichtige und effiziente* Stelle der Union vor.

Die Europäische Staatsanwaltschaft soll als dezentrale Einrichtung geschaffen werden, die sich aus dem Europäischen Staatsanwalt und Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten in den Mitgliedstaaten zusammensetzt. Um die Effizienz der Europäischen Staatsanwaltschaft sicherzustellen, wird der Europäische Staatsanwalt die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte zentral anweisen und anleiten; diese werden bei Straftaten im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft direkt für ihn tätig werden, bleiben aber gleichzeitig in die Justizsysteme der Mitgliedstaaten eingebunden

<sup>8</sup> Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug, COM(2012) 363 vom 11.7.2012.

<sup>9</sup> COM(2011) 376.

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission über den „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Ermittlungen“, KOM(2011) 293 vom 16.5.2011.

(„Doppelfunktion“). Damit wird Abstimmung, Koordination, schnelles Eingreifen sowie die ständige Überwachung von laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sichergestellt. Die Europäische Staatsanwaltschaft soll dezentral tätig werden: Fälle werden auf der angemessenen Stufe behandelt werden, d.h. in den meisten Fällen vom Abgeordneten Europäischen Staatsanwalt, also in den Mitgliedstaaten. Die Entscheidung für eine dezentrale Struktur, die in das Justizsystem der Mitgliedstaaten eingebunden ist, soll sicherstellen, dass die Europäische Staatsanwaltschaft schnell, konsistent und effizient handeln kann, um die Interessen der Steuerzahler zu schützen, und sich nahtlos in die nationalen Justizsysteme integrieren sowie deren Sachkenntnis und Ressourcen nutzen kann.

Die Europäische Staatsanwaltschaft wird sich bei der Ausübung ihrer Aufgaben auf einen kleinen Bestand an EU-Rechtsvorschriften (Straftaten im Zuständigkeitsbereich<sup>11</sup>, Befugnisse und Verfahrensrechte) und auf einzelstaatliches Recht stützen.

Als unabhängige Stelle kann die Europäische Staatsanwaltschaft garantieren, dass niemand unrechtmäßig in ihre Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen eingreift. Als rechenschaftspflichtige Stelle trägt die Europäische Staatsanwaltschaft Verantwortung gegenüber den Organen der Union und ist gehalten, einen jährlichen Bericht über ihre Tätigkeit abzugeben.

1.1. Die Tatsache, dass die Europäische Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eurojust“ errichtet wird, wird optimale Synergien zwischen ihr und Eurojust ermöglichen.

- *Behebung der institutionellen Schwächen auf nationaler Ebene und EU-Ebene*

Die Europäische Staatsanwaltschaft wird über die Befugnisse und Ressourcen verfügen, die für die Ermittlung, Verfolgung und Anklageerhebung in nationalen oder grenzüberschreitenden Fällen erforderlich sind. Sie wird die funktionalen Einschränkungen der bestehenden Einrichtungen der Union überwinden, weil sie über echte Ermittlungs- und Verfolgungsbefugnisse verfügen und in der Lage sein wird, in der gesamten Union gleichermaßen zu handeln. Die einzelstaatlichen Verfahren für strafrechtliche Ermittlungen werden zwar auch weiterhin gelten, allerdings wird die Europäische Union als ein gemeinsamer Rechtsraum betrachtet werden, in dem die Europäische Staatsanwaltschaft agieren kann, ohne auf Rechtshilfe-Instrumente zurückgreifen zu müssen. Dies wird zu einem zügigeren und effizienteren Verlauf der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen führen.

- *Verbesserung der Strafverfolgung*

Die Europäische Staatsanwaltschaft wird für eine kohärente Strafverfolgung Sorge tragen: Sobald ein Fall aufgedeckt ist, wird sie, wenn dieser Fall in ihre Zuständigkeit fällt, ihn solange systematisch verfolgen, bis er vor Gericht gebracht wird. Sie wird dafür sorgen, dass sich an jede Phase der Strafverfolgung die nächste anschließt, bis der Fall vor Gericht gelangt. Grundlage ihrer Ermittlungen, bei denen sie auf die Sachkenntnis und Analysen von Europol zurückgreifen können, und ihrer Strafverfolgungsmaßnahmen wird eine gemeinsame europäische Strafverfolgungsstrategie sein, die wiederum auf einer EU-weiten Zuständigkeit basiert. Diese EU-weite Zuständigkeit wird es erlauben, in grenzüberschreitenden Fällen die

---

<sup>11</sup> Vorschlag der Kommission über eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug – 11.7.2012, COM(2012)363 vom 11.7.2012.

Strafverfolgungsmaßnahmen zu steuern und zu koordinieren, den optimalen Einsatz der verfügbaren Ressourcen sicherzustellen und so effizienter zu arbeiten.<sup>12</sup>

- *Verstärkung des abschreckenden Effekts der Strafverfolgung*

Die Europäische Staatsanwaltschaft wird dafür sorgen, dass mutmaßliche Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union von den zuständigen Behörden systematisch und effizient verfolgt werden. Die größere Abschreckungswirkung wird sich aus der systematischen strafrechtlichen Verfolgung von Betrügern, aus der größeren Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung sowie aus der Einziehung von kriminell erlangtem Vermögen ergeben. Schließlich sollten die von der Europäischen Staatsanwaltschaft angestrebten Strafverfolgungsverfahren einen Präventionseffekt haben und dazu beitragen, dass sich der finanzielle Schaden, welcher der EU aus derartigen Straftaten erwächst, schrittweise verringert.

- *Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, die dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit genügen*

Die vorgeschlagene Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft gewährleistet, dass die insbesondere in der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankerten Rechte gewahrt werden, so dass Einzelpersonen und Unternehmen, die von Ermittlungs- oder Strafverfolgungsmaßnahmen betroffen sind, einen hohen Grundrechtsschutz genießen. Dieser umfasst eine Reihe von Verfahrensrechten, u. a. den Zugang zu einem Anwalt, die Unschuldsvermutung und den Anspruch auf Prozesskostenhilfe. Außerdem sieht der Verordnungsvorschlag vor, dass Ermittlungsmaßnahmen einer richterlichen Genehmigung bedürfen, die von den zuständigen nationalen Gerichten erteilt werden. Die Datenschutzvorschriften der Europäischen Staatsanwaltschaft werden einen hohen Schutz der personenbezogenen Daten gewährleisten, der vergleichbar ist mit dem Schutz, der sich aus den einschlägigen Vorschriften von Eurojust ergibt. Insgesamt bedingen diese Garantien ein völlig neuartiges Schutzniveau für Verdächtige oder Beschuldigte sowie für sonstige Personen, die an Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beteiligt sind, und ein dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit entsprechendes Ermittlungs- und Strafverfolgungssystem.

#### **4. DIE WICHTIGSTEN ELEMENTE DES VORSCHLAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT**

Konzentration der Zuständigkeit auf Betrug gegen die finanziellen Interessen der Union: Gemäß Artikel 86 Absatz 1 AEUV würde sich die Europäische Staatsanwaltschaft ausschließlich mit der „Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ befassen. Für diese Straftaten würde die Europäische Staatsanwaltschaft über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügen, so dass sie für Kohärenz sorgen und die Ermittlungen auf Unionsebene überwachen könnte. Diese ausschließliche Zuständigkeit hat zur Folge, dass das OLAF in diesen Fällen keine Verwaltungsuntersuchungen mehr durchführen wird; sollte dies dennoch der Fall sein, muss das OLAF die betreffende Sache an die Europäische Staatsanwaltschaft übergeben, sobald ein Verdacht auf Straftat entsteht.

Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht: Die Unabhängigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft wird durch verschiedene Garantien geschützt, insbesondere durch die

---

<sup>12</sup> Das Europäische Parlament fordert in seiner Entschließung vom 11.6.2013 über „organisiertes Verbrechen, Korruption und Geldwäsche: Empfohlene Maßnahmen und Initiativen“ die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und hebt hervor, dass die künftige Stelle „eine effiziente und straffe Struktur [aufweisen sollte]“.

Ernennungs- und Entlassungsverfahren sowie die Vorschriften über die Amtszeit und Interessenkonflikte. Die Rechenschaftspflicht beinhaltet die Pflicht der Staatsanwaltschaft, die Organe der Union, die den Europäischen Staatsanwalt ernennen, regelmäßig über ihre Tätigkeit zu informieren; im Falle einer schweren Verfehlung des Europäischen Staatsanwalts können die EU-Organe den Europäischen Gerichtshof ersuchen, ihn zu entlassen.

Aufhebung der Immunität: Sofern für dies für die Ermittlungen erforderlich ist, hat die Europäische Staatsanwaltschaft die Befugnis, eine Aufhebung der Immunität auf einzelstaatlicher oder Unionsebene gemäß den geltenden Bestimmungen zu beantragen.

Dezentraler und integrierter Aufbau: Die Europäische Staatsanwaltschaft wird als dezentrales Amt aufgestellt und ist damit in allen Mitgliedstaaten vertreten und handlungsfähig. Die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte, die in das Justizsystem der Mitgliedstaaten eingebunden sind, werden in der Lage sein, die Anweisungen des Europäischen Staatsanwalts in der Praxis weiterzugeben, zu koordinieren und umzusetzen. Die Europäische Staatsanwaltschaft wird eng mit den nationalen Vollstreckungs-, Verfolgungs- und Justizbehörden zusammenarbeiten. Diese dezentrale Struktur birgt viele Vorteile, insbesondere die Einbindung in nationale Justizsysteme (Kenntnis des nationalen Justizsystems, Sprachkenntnisse, Erkennung von und Einbindung in die lokale Strafverfolgungsstruktur, praktische Erfahrung mit lokalen Gerichtsverfahren usw.). Diese dezentrale Struktur findet ihren Ausdruck auch darin, dass die Europäische Staatsanwaltschaft ihre internen Vorschriften unter Beteiligung der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte verabschiedet wird.

Enge Verknüpfung zwischen dem Europäischen Staatsanwalt und den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten: Als Amt wird die Europäische Staatsanwaltschaft hierarchisch gegliedert. Sie wird vom Europäischen Staatsanwalt geleitet, der befugt ist, Anweisungen an die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte zu erteilen, die in doppelter Funktion in den Mitgliedstaaten Straftaten behandeln, die in der Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft liegen.

Effizienz: Der Europäische Staatsanwalt, unterstützt durch seine Stellvertreter und die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte, trifft die endgültige Strafverfolgungsentscheidung. Eine klare Hierarchie garantiert eine schnelle Entscheidungsfindung und wird bewirken, dass dem Kampf gegen Betrug zum Nachteil der EU mehr Priorität eingeräumt wird, als dies bislang der Fall ist. Die Europäische Staatsanwaltschaft wird in der Lage sein, Ressourcen für Ermittlungen und die Strafverfolgung zusammenzuziehen, wenn eine bestimmte Situation dies erfordert. Die Strafverfolgung auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene wird somit effizienter gestaltet.

Gleiche Ermittlungsbefugnisse: Die Europäische Staatsanwaltschaft wird in der Lage sein, eine Vielzahl von Ermittlungsmaßnahmen einzusetzen. Diese Maßnahmen können in allen Mitgliedstaaten angewiesen werden, um einen gleichwertigen Kampf gegen Betrug in der gesamten Union zu gewährleisten. Unter welchen Bedingungen die Maßnahmen ausgeführt werden, wird weiterhin das einzelstaatliche Recht bestimmen. Da derzeit die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Vorschriften über die Zulässigkeit von Beweismitteln oft zur Folge hat, dass in einem Mitgliedstaat gesammelt Beweise in einem anderen Mitgliedstaat nicht zugelassen werden, wird festgeschrieben, dass Beweismittel, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat gesammelt wurden, in allen Mitgliedstaaten zulässig sind, es sei denn, ihre Zulassung würde sich negativ auf die Fairness des Verfahrens oder die Verteidigungsrechte auswirken.

Garantien und richterliche Prüfung: Die Ausübung von Ermittlungsbefugnissen muss durch Vorschriften über die gerichtliche Kontrolle und den Schutz der Rechte von Verdächtigen,



Zeugen und Opfern eingerahmt werden. Für eine Reihe von Ermittlungsmaßnahmen (u. a. Durchsuchungen, Sicherstellungen, Abhören von Telekommunikationsverkehr, verdeckte Ermittlungen), die einen besonders starken Eingriff in die Grundrechte darstellen, wird festgeschrieben, dass die Europäische Staatsanwaltschaft eine vorherige richterliche Genehmigung einholen muss. Die Rechte von Personen, die an den Ermittlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligt sind, werden durch das EU-Recht, einzelstaatliches Rechts sowie durch nationale Gerichte geschützt. Auch hier ist es von Vorteil, dass die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte und die gesetzlichen Vertreter der Beteiligten in einem bekannten nationalen System arbeiten werden, wodurch sichergestellt werden kann, dass ihre Rechte in der ihnen bekannten Art und Weise geschützt werden.

Aufbauen auf vorhandenen Ressourcen: Durch die Europäische Staatsanwaltschaft werden keine erheblichen Neukosten für die Union oder die Mitgliedstaaten verursacht, da die Verwaltung von Eurojust übernommen und das Personal von bestehenden Stellen abgezogen wird. Zu diesen Stellen gehört das OLAF, da es keine administrativen Untersuchungen in Strafsachen mehr durchführen wird, wenn diese die finanziellen Interessen der Union betreffen. Diese Änderung betrifft auch die Anzahl der Mitarbeiter, die für die Aufgaben des OLAF erforderlich sind. Es ist geplant, eine erhebliche Anzahl von Mitarbeitern des OLAF in die Europäische Staatsanwaltschaft zu versetzen und damit die Kosten zu vermindern, die mit deren Einrichtung verbunden sind. Trotz der Verminderung der Mitarbeiterzahl wird eine angemessene Anzahl von Mitarbeitern beim OLAF verbleiben, damit es seine verbleibenden Aufgaben wahrnehmen kann.<sup>13</sup> Die Gesamtkosten der Strafverfolgung werden durch eine gesteigerte Effizienz kompensiert (Vermeidung von Doppelarbeit, Verringerung der Ermittlungsdauer, Vermeidung von Rechtshilfeproblemen).

## 5. SYNERGIEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN STAATSANWALTSCHAFT UND EUROJUST

Artikel 86 AEUV sieht vor, dass die Europäische Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eurojust“ eingerichtet werden muss, und es gibt gute Gründe, warum eine besondere Partnerschaft zwischen beiden Stellen bestehen sollte:

- Eurojust wird die von ihm bearbeiteten Fälle von Betrug zum Nachteil der Union von Eurojust an die Europäische Staatsanwaltschaft abgeben. Da die Europäische Staatsanwaltschaft über eine ausschließliche Zuständigkeit in diesem Bereich verfügt, wird zwecks Kohärenz die Zuständigkeit von Eurojust in diesem Bereich (Koordinierung der Zusammenarbeit der Justiz in grenzüberschreitenden Fällen) auf die Staatsanwaltschaft übertragen.
- Die Bearbeitung von Mischfällen erfordert eine tägliche operative Koordinierung. Es gibt derzeit Fälle, und es wird immer solche Fälle geben, in denen eine Zusammenarbeit der Europäischen Staatsanwaltschaft und Eurojust erforderlich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn einer Person Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union und andere Tatbestände zur Last gelegt werden. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer dauerhaft engen Zusammenarbeit. Um diese sicherzustellen, enthalten die vorgeschlagene Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft und die vorgeschlagene Verordnung über Eurojust Vorschriften, nach denen die Europäische Staatsanwaltschaft Eurojust oder dessen nationale Mitglieder auffordern kann, in bestimmten Fällen einzugreifen, koordinierend tätig

---

<sup>13</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung von Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Ermittlungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EURATOM) Nr. 1074/1999, 17.3.2011, KOM(2011) 135.

zu werden oder ihre Befugnisse anderweitig einzusetzen. Überschneiden sich in Mischfällen die Zuständigkeiten, kann Eurojust Unterstützung bei der Lösung der Gerichtsbarkeitsfrage leisten.

- Kosteneffizienz erfordert die gemeinsame Nutzung von Ressourcen. Es ist geplant, dass Eurojust die Europäische Staatsanwaltschaft in administrativen Angelegenheiten praktisch unterstützt (u. a. Personal, Finanzen und IT). Dieser Ansatz bewirkt deutliche Einsparungen und verhindert unnötige Doppelarbeit. Die Europäische Staatsanwaltschaft wird beispielsweise die IT-Infrastruktur von Eurojust nutzen, u. a. dessen Fallbearbeitungssystem, temporäre Arbeitsdateien und den Index. Die Einzelheiten dieser Übereinkunft werden in einer Vereinbarung geregelt, die zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und Eurojust geschlossen wird.

## **6. FOLGEN FÜR DAS OLAF**

Da die ausschließliche Zuständigkeit für die Behandlung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bei der Europäischen Staatsanwaltschaft liegen wird, wird das OLAF keine Verwaltungsuntersuchungen in Betrugsfällen vornehmen, wenn der Verdacht einer Straftat besteht. Daraus folgt zudem, dass das OLAF künftig entsprechende Verdachtsmomente in Bezug auf Straftaten möglichst früh, d. h. nach einer ersten Bewertung der Vorwürfe, die ihm gemäß den derzeit geltenden Rechtsvorschriften mitgeteilt werden, an die Europäische Staatsanwaltschaft melden wird. Diese Änderung wird zu zügigeren Ermittlungen führen und dazu beitragen, dass ein- und derselbe Sachverhalt Gegenstand sowohl einer Verwaltungsuntersuchung als auch einer strafrechtlichen Ermittlung ist. So können Ressourcen eingespart und die Chancen einer erfolgreichen Strafverfolgung gesteigert werden. Die für das OLAF geltenden Rechtsvorschriften werden angepasst werden, um der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft Rechnung zu tragen. Die neuen Vorschriften sollten zeitgleich mit der Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft in Kraft treten.

In der Zwischenzeit können erhebliche Verbesserungen durch die geänderte OLAF-Verordnung erzielt werden, die bald in Kraft treten wird. Darüber hinaus plant die Kommission einen weiteren Vorschlag zur Änderung der OLAF-Verordnung, um in Anlehnung an die beträchtliche Stärkung der Verfahrensgarantien, die durch die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft erzielt wird, weitere systemische Verbesserungen vorzunehmen, und zwar noch bevor, die Europäische Staatsanwaltschaft errichtet wird. Diese Verbesserungen, insbesondere die Verfahrensgarantien bei Untersuchungen, werden in der Mitteilung über die OLAF-Governance detailliert beschrieben.

## **7. VERFAHREN ZUR ANNAHME DES VORSCHLAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT**

Artikel 86 AEUV gibt ein spezielles legislatives Verfahren für die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft vor, das Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments erfordert. Gemäß Protokoll Nr. 1 und Nr. 2 des Vertrages von Lissabon werden zudem die nationalen Parlamente konsultiert. Die Kommission wird diesen Stellungnahmen weitest möglich Rechnung tragen.

Das Verfahren gemäß Artikel 86 AEUV sieht zudem einen zweiten Schritt vor, der auf einer „verstärkten Zusammenarbeit“ basiert und zur Anwendung kommt, wenn der Rat keine einstimmige Entscheidung über den ursprünglichen Vorschlag der Kommission treffen kann. Das Verfahren ermöglicht im Prinzip, dass ein Zusammenschluss von mindestens 9 Mitgliedstaaten den Vorschlag an den Europäischen Rat weiterleiten kann, der dann Einvernehmen erzielen kann. Wenn kein Einvernehmen erzielt wird, wird nach 4 Monaten

davon ausgegangen, dass diesem Zusammenschluss von 9 Mitgliedstaaten die Zustimmung erteilt wird, mit der verstärkten Zusammenarbeit fortzufahren. Dieses Verfahren weicht von der „regulären“ verstärkten Zusammenarbeit ab, da es keine formelle Zustimmung des Rates erfordert. Anderenfalls gelten die einschlägigen Bestimmungen des Vertrages (Artikel 326-334 AEUV). Die beteiligten Mitgliedstaaten müssen die Annahme des Vorschlags einstimmig bestätigen.

## **8. FAZIT**

Das Legislativpaket, das die Kommission mit dieser Mitteilung vorlegt, ist ehrgeizig und vorausschauend. Es wird das derzeitige Umfeld der Strafverfolgung und der Strafjustiz in der Union und ihren Mitgliedstaaten ändern. Es wird bedeutende und langfristige Auswirkungen auf den Rechtsrahmen und das institutionelle Gefüge des EU-Politikbereiches "Freiheit, Sicherheit und Justiz" haben. Die Kommission wird zu gegebener Zeit genau prüfen, inwieweit die Ziele der Maßnahmen erfüllt wurden. Diese Prüfung wird sich auch auf das Mandat der Europäischen Staatsanwaltschaft und den für sie geltenden Rechtsrahmen erstrecken.