



Brüssel, den 27.11.2013
COM(2013) 851

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DIE NATIONALEN PARLAMENTE**

**über die Überprüfung des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die
Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft in Bezug auf den
Subsidiaritätsgrundsatz gemäß Protokoll Nr. 2**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DIE NATIONALEN PARLAMENTE

über die Überprüfung des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft in Bezug auf den Subsidiaritätsgrundsatz gemäß Protokoll Nr. 2

1. HINTERGRUND

1.1. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft

Die Kommission hat am 17. Juli 2013 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft¹ angenommen. Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den Rat ermächtigt, eine Europäische Staatsanwaltschaft einzusetzen, um gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten zu bekämpfen.

Artikel 86 Absatz 1 AEUV sieht hierfür ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vor, bei dem der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig beschließen muss.² Für den Fall, dass im Rat keine Einstimmigkeit besteht, sieht der Vertrag ferner vor, dass der Vorschlag im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit angenommen werden kann. Voraussetzung für die Anwendung dieses besonderen Gesetzgebungsverfahrens ist nach dem Vertrag die Teilnahme von mindestens neun Mitgliedstaaten und ein fehlendes Einvernehmen im Rat. In einem solchen Fall gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit als erteilt, ohne dass dafür ein förmlicher Rechtsakt des Rates erforderlich wäre.

Die Kommission setzt sich seit Jahren entschlossen für die Bekämpfung von Betrug und für einen besseren Schutz der Steuergelder ein, aber die auf dem Gebiet der strafrechtlichen Verfolgung erzielten Ergebnisse sind nach wie vor enttäuschend. Da der Unionshaushalt hauptsächlich auf nationaler Ebene verwaltet wird, bedarf es gemeinsamer europäischer Lösungen, um die Wirksamkeit der Betrugsbekämpfung in der gesamten Union zu erhöhen. In diesem Zusammenhang hat Präsident Barroso im September 2012 die Absicht der Kommission angekündigt, wie in den Verträgen vorgesehen eine Europäische Staatsanwaltschaft zu schaffen.³

Der Vorschlag ist Teil eines Maßnahmenpakets zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union.⁴ Diesem Ziel kommt unter den derzeitigen wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Bedingungen große Bedeutung zu. Wie die jährlichen Statistiken⁵ der Union seit langem belegen, verursachen Betrugsdelikte und andere gegen die finanziellen

¹ COM(2013) 534.

² Dänemark beteiligt sich in Übereinstimmung mit Protokoll Nr. 22 AEUV nicht an der Annahme der vorgeschlagenen Verordnung. Das Vereinigte Königreich und Irland haben in Übereinstimmung mit Protokoll Nr. 21 AEUV nicht mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung der Verordnung beteiligen möchten.

³ Rede zur Lage der Union von 2012 (Straßburg, 12. September 2012).

⁴ COM(2013) 535.

⁵ Siehe die Jahresberichte 2011 und 2012 der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung (COM(2012) 408 und COM(2013) 548).

Interessen der Union gerichtete Straftaten einen erheblichen Schaden. Sie wirken sich zudem sehr negativ auf den öffentlichen und auf den privaten Sektor aus und verursachen hohe wirtschaftliche und soziale Kosten.

1.2. Zentrale Aspekte des Kommissionsvorschlags

Die Kommission hat in Übereinstimmung mit Artikel 86 AEUV einen Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft unterbreitet, die für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie für die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, zuständig sein soll. Die Europäische Staatsanwaltschaft soll als eine dezentral strukturierte EU-Einrichtung eingerichtet werden, die sich bei ihren Tätigkeiten überwiegend auf nationale Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden und die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften stützen soll. Kernpunkte des Vorschlags der Kommission sind die Grundsätze der Effizienz, der Unabhängigkeit und der Rechenschaftspflicht. Der Vorschlag gründet sich auf die Wahrung der Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten und die Achtung ihrer Justizsysteme und stellt auf ein rasches und konsequentes Vorgehen ab.

Die Europäische Staatsanwaltschaft ist als Einrichtung mit zwei Organisationsebenen konzipiert: Eine zentrale Stelle soll vor allem die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen beaufsichtigen, koordinieren und erforderlichenfalls leiten, während die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in der Regel eigenständig durchführen sollen. Die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte würden sowohl der Europäischen Staatsanwaltschaft als auch ihren jeweiligen nationalen Strafverfolgungsdiensten angehören. Die Europäische Staatsanwaltschaft wäre mithin reibungslos in die nationalen Justizsysteme eingebettet und könnte sich auf die nationalen Verfahrensvorschriften, die nationalen Gerichte und die nationalen Strafverfolgungsstellen und deren Ressourcen stützen und so auf effiziente Weise das gemeinsame europäische Ziel verfolgen, gegen den Unionshaushalt gerichteten Betrug zu bekämpfen.

1.3. Der Subsidiaritätskontrollmechanismus

Gemäß Protokoll Nr. 2 AEUV über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit können die nationalen Parlamente binnen acht Wochen nach der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts prüfen, ob dieser mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar ist. Bei Legislativvorschlägen auf der Grundlage von Artikel 76 AEUV (Titel V, Kapitel 4 und 5) beträgt die in Artikel 7 Absatz 2 von Protokoll Nr. 2 festgelegte Schwelle ein Viertel der Stimmen (die normale Schwelle beträgt ein Drittel der Stimmen). Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen der nationalen Parlamente, wonach der betreffende Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsgrundsatz im Einklang steht, diese Schwelle, so muss der Vorschlag von der Kommission überprüft werden. Die Kommission fasst sodann auf der Grundlage der Überprüfung einen Beschluss, in dem sie darlegt, ob sie an dem Vorschlag festhält, ihn ändert oder ihn zurückzieht. Diesen Beschluss muss sie begründen.

Binnen der in Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 festgelegten Frist übermittelten 14 Kammern nationaler Parlamente⁶ der Kommission begründete Stellungnahmen, wodurch der Subsidiaritätskontrollmechanismus nach Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls ausgelöst wurde.

⁶ Siehe Anhang 1. Die übermittelten begründeten Stellungnahmen machen 18 Stimmen von insgesamt 56 Stimmen aus. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 von Protokoll Nr. 2 liegt die Schwelle, bei deren Erreichen die Überprüfung erforderlich wird, bei 14 Stimmen.

Die in Artikel 7 Absatz 3 von Protokoll Nr. 2 festgelegte Schwelle wurde nicht erreicht. Am Tag der Annahme dieser Mitteilung übermittelten vier nationale Parlamente oder Kammern nationaler Parlamente (der rumänische Senat, der deutsche Bundesrat, der polnische Senat und die portugiesische Versammlung der Republik) im Rahmen des politischen Dialogs Stellungnahmen, denen zufolge der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsgrundsatz unvereinbar ist.

Am 6. November 2013 bestätigte die Kommission das Auslösen des Subsidiaritätskontrollmechanismus nach Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 AEUV.

2. BEDENKEN DER NATIONALEN PARLAMENTE IN BEZUG AUF DIE WAHRUNG DES SUBSIDIARITÄTSGRUNDSATZES

2.1. Einleitende Bemerkungen

Die Kommission hat die begründeten Stellungnahmen, die ihr von den nationalen Parlamenten übermittelt wurden, gründlich unter dem Blickwinkel des Subsidiaritätsgrundsatzes analysiert.

Der Subsidiaritätsgrundsatz ist in Artikel 5 Absatz 2 EU-Vertrag (EUV) verankert: *„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“*

Das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 hat ausschließlich den Subsidiaritätsgrundsatz zum Gegenstand, und die nationalen Parlamente müssen in begründeten Stellungnahmen nach Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 jeweils darlegen, warum der betreffende Legislativvorschlag ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar ist. Daher werden rechtliche oder politische Argumente, die nicht im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz stehen, in dieser Mitteilung nicht detailliert geprüft. Die Kommission ist sich jedoch bewusst, dass die Grenzen des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht einfach zu ziehen sind, und hat sich deshalb offen mit den begründeten Stellungnahmen auseinandergesetzt und die darin angeführten Argumente soweit möglich im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes ausgelegt.

Bei der Prüfung, ob der Subsidiaritätsgrundsatz eingehalten wird, geht es um zwei eng miteinander verbundene Fragen: 1.) Kann die vorgeschlagene Maßnahme von den Mitgliedstaaten allein ausreichend verwirklicht werden? und 2.) Kann die Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser verwirklicht werden? Diese beiden Fragen sind insofern miteinander verbunden, als die Feststellung, dass die Mitgliedstaaten allein eine vorgeschlagene Maßnahme nicht hinreichend verwirklichen können, oftmals zu dem Schluss führt, dass sich das betreffende politische Ziel durch ein Vorgehen auf Unionsebene besser verwirklicht lässt. Diese Verknüpfung geht auch aus der Formulierung von Artikel 5 Absatz 3 EUV eindeutig hervor („sondern vielmehr wegen [...] besser zu verwirklichen sind“), und der Gerichtshof der Europäischen Union hat diese beiden Fragen schon häufig gemeinsam geprüft und den EU-Organen somit indirekt einen gewissen Ermessensspielraum zuerkannt.⁷

⁷ Siehe beispielsweise die Urteile in den Rechtssachen C-58/08, *Vodafone*, Slg. 2010, I-4999, Rdnr. 72, und C-377/98, *Niederlande gegen Parlament und Rat*, Slg. 2001, I-7079, Rdnr. 32.

Der Subsidiaritätsgrundsatz gilt nach Artikel 5 Absatz 3 EUV nicht für Bereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen. Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Artikel 86 AEUV) zählt nicht zu den in Artikel 3 AEUV festgelegten Bereichen, in denen die Union ausschließliche Zuständigkeit hat, und sie ist auch keine aufgrund ihres Wesens ausschließliche Zuständigkeit (d. h. eine Zuständigkeit, die zwar nicht in Artikel 3 AEUV aufgeführt ist, aber ausschließlich von der Union ausgeübt werden könnte und bei der eine Subsidiaritätsprüfung irrelevant wäre). Folglich findet der Subsidiaritätsgrundsatz Anwendung auf Artikel 86 AEUV.

Nichtsdestotrotz haben die Verfasser des Vertrags ausdrücklich in Artikel 86 die Möglichkeit der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorgesehen, was unter anderem die Befugnis zur strafrechtlichen Untersuchung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Straftaten und deren strafrechtliche Verfolgung durch die Gerichte der Mitgliedstaaten einschließt. Diese Bestimmung ist ein deutlicher Hinweis, dass – wie das maltesische Repräsentantenhaus und die slowenische Staatsversammlung in ihren Stellungnahmen richtig bemerkt haben – die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft weder *per se* noch im Lichte der abstrakten Frage, ob sie als solche einen Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz darstellt, betrachtet werden sollte. Konkret zu prüfen ist vielmehr, ob die Unzulänglichkeit des mitgliedstaatlichen Vorgehens und der zusätzliche Nutzen eines Vorgehens auf Unionsebene die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft rechtfertigen, und dabei sind die verschiedenen Aspekte des Vorschlags (die Art und Weise, wie die Staatsanwaltschaft errichtet werden soll, und die dafür maßgeblichen Bestimmungen und verfahrensrechtlichen Befugnisse) zu beleuchten.

Die Kommission hat bei ihrer Analyse der begründeten Stellungnahmen unterschieden zwischen sich auf den Subsidiaritätsgrundsatz beziehenden Argumenten bzw. in dieser Hinsicht auslegbaren Bedenken und anderen, sich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf nicht im Zusammenhang mit der Subsidiarität stehende politische Entscheidungen oder auf sonstige politische oder rechtliche Fragen beziehenden Argumenten. In den sich auf den Subsidiaritätsgrundsatz beziehenden Argumenten wurden folgende Aspekte angesprochen:

- die Logik des Subsidiaritätsgrundsatzes (Abschnitt 2.2)
- die vermeintliche Hinlänglichkeit der bestehenden Mechanismen (Abschnitt 2.3)
- der durch den Vorschlag bewirkte Zusatznutzen (Abschnitt 2.4)
- sich auf die Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft beziehende Aspekte (Abschnitt 2.5)
- sich auf die Art und den Umfang der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft beziehende Aspekte (Abschnitt 2.6).

Daneben wurden Argumente vorgebracht, die über den Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus hinausgehen. Sie werden bei den Verhandlungen über den Vorschlag gebührend berücksichtigt und im Rahmen des politischen Dialogs aufgegriffen werden, namentlich in den Antwortschreiben an die betreffenden nationalen Parlamente. Diese Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Verordnung geht zu weit (schwedischer Reichstag, slowenische Staatsversammlung).
- Die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft gehen zu weit und sollten den nationalen Behörden vorbehalten bleiben (erste und zweite niederländische Kammer).

- Die Verordnung geht über die für die Verwirklichung des angestrebten Ziels erforderlichen Maßnahmen hinaus (schwedischer Reichstag und weitere nationale Parlamente).
- Die Verordnung verstößt möglicherweise gegen in der tschechischen Verfassung und in der Grundrechte-Charta verankerte Grundrechte (tschechischer Senat sowie britisches Ober- und Unterhaus).
- Die Verordnung wäre insofern für die Mitgliedstaaten von Nachteil, als diese ihre Möglichkeit zur Prioritätensetzung bei Strafverfolgungsmaßnahmen im Rahmen ihrer nationalen Strafrechtssysteme verlieren würden (britisches Ober- und Unterhaus sowie erste und zweite niederländische Kammer).
- In Artikel 26 des Vorschlags werden Ermittlungsmaßnahmen erwähnt, die nicht in allen Mitgliedstaaten nach nationalem Recht zulässig sind; dies könnte einem wirksamen Schutz der Rechte von Verdächtigen abträglich sein (zyprisches Repräsentantenhaus).

In den begründeten Stellungnahmen des maltesischen Repräsentantenhauses und des französischen Senats wurde Unterstützung für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft signalisiert, gleichzeitig wurden aber auch Zweifel an bestimmten Aspekten des Kommissionsvorschlags angemeldet. Zudem hat der tschechische Senat in seiner Stellungnahme die Auffassung geäußert, dass die Zusammenarbeit unter den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten als Teil einer zentralen Behörde möglicherweise effizienter und zügiger wäre als die bestehenden Mechanismen für grenzüberschreitende Fälle.

2.2. Die Logik des Subsidiaritätsgrundsatzes

Einige nationale Parlamente (das zyprische Repräsentantenhaus, das britische Unterhaus und das ungarische Parlament) sind der Auffassung, dass die Kommission nicht hinreichend dargelegt hat, warum der Vorschlag ihres Erachtens im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz steht. Das britische Unterhaus hält die von der Kommission angeführten Gründe für unzureichend, weil nach seinem Dafürhalten die diesbezüglichen Ausführungen nicht nur in der Folgenabschätzung, sondern auch in der Begründung des Vorschlags gemacht werden sollten und weil die Kommission seines Erachtens die ersten beiden Schritte der Analyse (Unzulänglichkeit des mitgliedstaatlichen Vorgehens und Zusatznutzen des Vorgehens auf Unionsebene) zusammengefasst hat.

Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die in Artikel 296 zweiter Unterabsatz AEUV verankerte Begründungspflicht verlangt, dass alle dort genannten Rechtsakte eine Darstellung der Gründe enthalten, die das Organ zu ihrem Erlass veranlasst haben, so dass der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Betroffenen die Bedingungen erfahren, unter denen die Unionsorgane den Vertrag angewandt haben.⁸ In derselben Rechtssache hat der Gerichtshof zudem entschieden, dass eine implizite und eher begrenzte Begründung als Rechtfertigung für die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes ausreichend ist.

In der Begründung des Vorschlags und in dem diesem beiliegenden Finanzbogen wird hinreichend erläutert, warum die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Verwirklichung des angestrebten politischen Ziels unzureichend sind (u. a. wegen der fehlenden Kontinuität der Strafverfolgung und wegen der fehlenden gemeinsamen

⁸ Rechtssache C-233/94, *Deutschland gegen Parlament und Rat*, Slg. 1997, I-2405, Rdnr. 25.

europäischen Strafverfolgungspolitik) und warum sich dieses Ziel durch ein Vorgehen auf Unionsebene besser erreichen ließe. Wie bereits gesagt, sind diese beiden Schlussfolgerungen ganz offensichtlich miteinander verbunden. Trotzdem hat die Kommission entgegen der Behauptung des britischen Unterhauses diese beiden Fragen keineswegs zusammengefasst, sondern sie hat jeweils einzeln und im Detail dargelegt, warum die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ihres Erachtens unzureichend sind und sich das politische Ziel besser durch ein Vorgehen auf Unionsebene erreichen ließe. Diese Darlegung der Gründe wird durch die in mehreren begründeten Stellungnahmen angesprochene Folgenabschätzung ergänzt, die naturgemäß weitaus detaillierter ist. Die Kommission erinnert daran, dass der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache *Vodafone* im Zusammenhang mit der Frage, ob in dem betreffenden Fall der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurde, Bezug auf eine Folgenabschätzung der Kommission genommen hat.⁹ Die Kommission ist der Auffassung, dass die Folgenabschätzung auch wichtig für die Frage ist, ob der Subsidiaritätsgrundsatz gewahrt wird, da sie die in der Begründung des Vorschlags und im Finanzbogen angeführten Gründe ergänzt.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass ihr Vorschlag in Bezug auf den Subsidiaritätsgrundsatz hinreichend substantiiert ist.

2.3. Hinreichende Zielerreichung durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten, durch bestehende Mechanismen oder durch vorgeschlagene Rechtsvorschriften

Einige nationale Parlamente (das zyprische Repräsentantenhaus, der tschechische Senat, das irische Parlament, die erste und die zweite niederländische Kammer, die slowenische Staatsversammlung, der schwedische Reichstag und das britische Unterhaus) haben die Auffassung geäußert, dass die Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend sind; dies gelte auch für die bestehenden Koordinierungs- und Untersuchungsinstanzen auf Unionsebene (Eurojust, Europol und das OLAF). Der schwedische Reichstag, das britische Unterhaus und das zyprische Repräsentantenhaus sind der Meinung, dass die Kommission vor jedem weiteren Legislativvorschlag für diesen Bereich zunächst die Annahme der von ihr vorgeschlagenen Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug¹⁰ hätte abwarten sollen. Das britische Unterhaus findet zudem, die Kommission habe nicht in ausreichendem Umfang Maßnahmen zur Betrugsverhütung geprüft.

Was das (vom schwedischen Reichstag und von der slowenischen Staatsversammlung vorgebrachte) Argument anbelangt, die Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen seien zumindest in einigen Mitgliedstaaten ausreichend und das Vorgehen auf Unionsebene solle sich eher auf Mitgliedstaaten konzentrieren, in denen Schwachpunkte bestehen, so weist die Kommission darauf hin, dass der Subsidiaritätsgrundsatz einen generellen Effizienzvergleich zwischen dem Vorgehen auf Unionsebene und dem Vorgehen auf mitgliedstaatlicher Ebene erfordert. Insofern ist die Situation in einzelnen Mitgliedstaaten als solche nicht entscheidend, solange sich nachweisen lässt, dass das Vorgehen auf Ebene der Mitgliedstaaten insgesamt unzureichend ist, und dass sich das politische Ziel insgesamt durch ein Vorgehen auf Unionsebene besser erreichen ließe.

Was diesen Aspekt anbelangt, so stellt die Kommission fest, dass objektive und eindeutige Statistiken belegen, dass das im Vertrag festgelegte Ziel eines wirksamen, abschreckenden

⁹ Rechtssache C-58/08, Slg. 2010, I-04999, Rdnr. 55-60.

¹⁰ COM(2012) 363 vom 11. Juli 2012.

und gleichwertigen Schutzes insgesamt nicht erreicht wird.¹¹ So geht aus den alljährlich vom OLAF vorgelegten Statistiken hervor, dass die nationalen Strafverfahren nicht effizient sind, da sie zu lange dauern: Im Fünfjahreszeitraum 2006-2011 belief sich der Anteil der Strafverfahren¹², in denen noch kein Gerichtsurteil in den Mitgliedstaaten ergangen war, auf 54,3 %.¹³ Die vom OLAF vorgelegten Statistiken belegen zudem, dass die Abschreckung mangelhaft ist. So wurden im gleichen Zeitraum über die Hälfte der den Justizbehörden der Mitgliedstaaten vom OLAF übertragenen Verfahren vor Einleitung eines etwaigen Gerichtsverfahrens abgewiesen¹⁴, und die durchschnittliche Verurteilungsquote war nach wie vor niedrig (42,3 %). Diese Daten beziehen sich auf Fälle, in denen das OLAF bereits entschieden hatte, dass die bei ihm eingegangenen Hinweise die Einleitung einer Untersuchung rechtfertigten, und auch bereits erste Untersuchungsmaßnahmen durchgeführt hatte. Laut den dem OLAF vorliegenden Statistiken ist der Anteil erfolgreich durchgeführter Strafverfahren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, so dass die finanziellen Interessen der Union mithin nicht in allen Mitgliedstaaten gleichwertig geschützt sind. Im Zeitraum 2006-2011 reichten die Verurteilungsquoten in den vom OLAF an die Justizbehörden der Mitgliedstaaten übertragenen Fällen von 19,2 bis 91,7 % (ohne Mitgliedstaaten mit einer Verurteilungsquote von 0 oder von 100 %).¹⁵ Entgegen den Behauptungen einiger nationaler Parlamente (tschechischer Senat, erste und zweite niederländische Kammer, britisches Unterhaus), die die von der Kommission vorgelegten Daten in Zweifel ziehen, besteht somit sehr wohl eine solide statistische Grundlage, welche beweist, dass die auf Ebene der Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen auf dem Gebiet des Betrugs zu Lasten des Unionshaushalts insgesamt unzureichend sind.

Das britische Unterhaus führt ferner an, die Kommission habe nicht die Hinlänglichkeit der auf regionaler oder lokaler Ebene ergriffenen Maßnahmen geprüft, denen ja besondere Bedeutung zukomme, wenn dezentrale Verwaltungen über unterschiedliche Strafrechtssysteme verfügten. Die Kommission hält dieses Argument für nicht überzeugend: Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der staatlichen, der regionalen und der lokalen Ebene ist eine rein innerstaatliche Angelegenheit. Jede Bezugnahme der Kommission auf die Unzulänglichkeit des mitgliedstaatlichen Vorgehens bezieht sich notwendigerweise auf sämtliche Ebenen, auf denen mitgliedstaatliche Maßnahmen erfolgen können, also auch auf die regionale und auf die lokale Ebene.

Was die bestehenden Mechanismen auf Unionsebene angeht, so ist die Kommission nach wie vor überzeugt, dass es natürlich immer Raum für Verbesserungen (sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Unionsebene) gibt, aber derartige Verbesserungen in diesem Fall wegen der inhärenten Beschränkungen dieser Mechanismen bestenfalls marginale Auswirkungen hätten. Die bestehenden Mechanismen und Einrichtungen auf Unionsebene sind allesamt nicht in der Lage, die ermittelten Mängel zu beheben, denn ihre Befugnisse sind dafür einfach zu beschränkt.

Das OLAF unterstützt die Mitgliedstaaten seit Jahren bei der Erfüllung der ihnen in diesem Bereich obliegenden Aufgaben. Die Befugnisse des OLAF sind jedoch auf die Durchführung

¹¹ OLAF-Bericht 2011, S. 18-20.

¹² Dabei handelt es sich um Strafverfahren gegen einzelne natürliche oder juristische Personen im Rahmen der Gerichtsbarkeit eines Landes. Jeder Fall kann mehrere Strafverfahren in mehreren verschiedenen Ländern einschließen.

¹³ Prozentualer Anteil der im Zeitraum 2006-2011 vom OLAF an die Mitgliedstaaten übertragenen Verfahren ohne gemeldete Gerichtsurteile, siehe OLAF-Bericht 2011 (Tabelle 6, S. 20).

¹⁴ 51,2 %, siehe OLAF-Bericht 2011 (Tabelle 6, S. 20).

¹⁵ OLAF-Bericht 2011, Tabelle 6, S. 20.

verwaltungsrechtlicher Untersuchungen beschränkt. Das OLAF darf mithin weder strafrechtliche Ermittlungen durchführen noch auf Informationen über strafrechtliche Untersuchungen zugreifen. Auch ziehen die Feststellungen, die das OLAF in seinen abschließenden Untersuchungsberichten trifft, nicht automatisch die Einleitung eines Strafverfahrens durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach sich. Sie sind lediglich Empfehlungen, und es steht den nationalen Verwaltungs- oder Justizbehörden frei, zu entscheiden, ob und welche Maßnahmen gegebenenfalls ergriffen werden.¹⁶ Unlängst ist eine Reform des OLAF in Kraft getreten.¹⁷ Durch die Reform soll die Effizienz und die Transparenz der laufenden Verwaltungsuntersuchungen verbessert werden, aber große Auswirkungen auf die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung von gegen den Unionshaushalt gerichteten Betrugsdelikten sind von ihr nicht zu erwarten.

Ebenso sind der Rolle von Europol und Eurojust inhärente Grenzen gesetzt. Beide sind zwar mit Kooperations- und Koordinierungsaufgaben betraut, aber nicht befugt, Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen durchzuführen oder zu leiten. Auch ist es nicht möglich, ihnen im Rahmen der geltenden Bestimmungen des Vertrags derartige Befugnisse zu übertragen. Eurojust kann zwar um Einleitung einer Untersuchung ersuchen, aber weder das entsprechende Follow-up auf mitgliedstaatlicher Ebene sicherstellen noch nationale Ermittlungs- oder Strafverfolgungsmaßnahmen leiten. Die Kommission hat, was diesen Aspekt betrifft, in diesem Jahr weitere Verbesserungen in der Arbeitsweise von Europol und Eurojust vorgeschlagen.¹⁸ Dennoch wäre selbst die weitreichendste Reform von Eurojust, bei der Eurojust die Befugnis zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen übertragen würde, nicht dazu geeignet, die aktuellen Mängel bei der strafrechtlichen Verfolgung von Betrug gegen den Unionshaushalt zu beheben. Zwar wären von den vorgeschlagenen Änderungen an den bestehenden Strukturen gewisse Verbesserungen zu erwarten, doch wegen der Beschaffenheit dieser Strukturen könnten diese Maßnahmen nichts dagegen ausrichten, dass die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung von gegen den Unionshaushalt gerichtetem Betrug in den Mitgliedstaaten unzureichend ist.

Die Angleichung des materiellen Strafrechts ist ein wichtiger Aspekt des allgemeinen Schutzes der finanziellen Interessen der Union. Wie bereits gesagt, hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug¹⁹ unterbreitet. Einheitliche Straftatbestände und Sanktionen allein bewirken jedoch keine zufriedenstellenden Ergebnisse, wenn sie nicht durch wirksame Untersuchungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen begleitet und gestützt werden. Der Richtlinienvorschlag und der Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft verfolgen unterschiedliche Ziele, die sich jedoch ergänzen. Der Richtlinienvorschlag stellt auf die Angleichung der einschlägigen Straftatbestände, auf die Einführung einheitlicher Sanktionen und auf die Angleichung der Verjährungsfristen ab.

¹⁶ Siehe beispielsweise den Beschluss des Gerichtshofs in der Rechtssache T-29/03, *Comunidad Autónoma de Andalucía* gegen *Kommission*, Slg. 2004, II-2923, Rdnr. 37 und sein Urteil in der Rechtssache T-309/03, *Camós Grau* gegen *Kommission*, Slg. 2006, II-1173, Rdnr. 51.

¹⁷ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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 vom 18. September 2013, S. 1-22), in Kraft getreten am 1. Oktober 2013.

¹⁸ Europol: COM 2013 (173), Eurojust: COM 2013 (535). Die Frist für die Umsetzung der vorherigen Reform von Eurojust (Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008) endete am 4. Juni 2011.

¹⁹ COM(2012) 363.

Die Kommission findet nicht, dass sie mit der Vorlage ihres Vorschlags zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft warten sollte, bis sie in der Lage ist, die Ergebnisse der vorgeschlagenen Richtlinie zu bewerten. Die Ergebnisse der vorgeschlagenen Richtlinie haben nämlich keine direkte Relevanz für die Subsidiaritätsprüfung beim vorliegenden Verordnungsvorschlag.

Was die Betrugsverhütungsmaßnahmen anbelangt, kommt hinzu, dass die Betrugsbekämpfungsstrategie integrierte Maßnahmen zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrug vorsieht. Da es jedoch nicht möglich ist, jedweder Form von Betrug vorzubeugen, müssen die präventiven Maßnahmen durch einen wirksamen und abschreckenden Durchsetzungsmechanismus ergänzt werden, denn Vorschriften greifen besser, wenn Verstöße konsequent geahndet werden.

Kein bestehender Mechanismus und keine bestehende Einrichtung ist imstande, die festgestellten Mängel bei der Zulässigkeit von im Ausland erhobenem Beweismaterial vor Gericht, bei der Ermittlung von grenzüberschreitenden Tatzusammenhängen oder bei der Amtshilfe durch Behörden anderer Mitgliedstaaten zu beseitigen, und auch durch ausschließlich auf mitgliedstaatlicher Ebene getroffene Maßnahmen lassen sich diese Mängel nicht beheben. Deshalb hält die Kommission an ihrer Auffassung fest, dass, was strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen anbelangt, eine wirkliche Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union nur durch eine Europäische Staatsanwaltschaft bewirkt werden kann.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 EUV weder von den Mitgliedstaaten noch durch die bestehenden Mechanismen oder durch vorgeschlagene Rechtsvorschriften ausreichend verwirklicht werden können.

2.4. Zusatznutzen

Einige nationale Parlamente (der tschechische Senat, das ungarische Parlament, die rumänische Abgeordnetenversammlung sowie die erste und die zweite niederländische Kammer) haben Zweifel am Zusatznutzen des Vorschlags geäußert, andere hingegen haben die Vorteile einer Europäischen Staatsanwaltschaft anerkannt. So ist beispielsweise das maltesische Repräsentantenhaus der Auffassung, dass die Europäische Staatsanwaltschaft sehr wohl einen Mehrwert hätte. Das britische Unterhaus ist hingegen der Auffassung, die Kommission habe nicht den Beweis erbracht, dass sich durch ein Vorgehen auf Unionsebene bessere Ergebnisse erzielen ließen. Das britische Oberhaus wiederum hält die Annahmen der Kommission für viel zu optimistisch.

Die Kommission hingegen ist überzeugt, dass das vorgeschlagene System einen erheblichen Zusatznutzen für die Bekämpfung von gegen den Unionshaushalt gerichtetem Betrug hätte. Dafür sprechen zahlreiche Argumente:

Eine der größten Verbesserungen wird von der gemeinsamen Strafverfolgungspolitik auf Unionsebene erwartet. Dadurch sollen die bestehenden großen Unterschiede bei der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von gegen den Unionshaushalt gerichtetem Betrug in den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Auch wird so einem systematischen Ausnutzen nebeneinander bestehender gerichtlicher Zuständigkeiten („Forum Shopping“), wie es manche Täter praktizieren, entgegengewirkt und die Abschreckung verstärkt, da das Risiko, dass betrügerische Handlungen aufgedeckt, untersucht und strafrechtlich verfolgt werden, in der gesamten Union erheblich zunimmt.

Darüber hinaus regelt der Vorschlag eine ganze Reihe wichtiger praktischer und rechtlicher Aspekte. Da die Europäische Staatsanwaltschaft für sämtliche Fälle von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug zuständig wäre, wäre es künftig beispielsweise möglich, grenzüberschreitende Tatzusammenhänge aufzudecken, die bei rein nationalen Ermittlungen möglicherweise unbemerkt blieben. Auch könnten Untersuchungen wirksamer geleitet und koordiniert werden, da die Europäische Staatsanwaltschaft einen Gesamtüberblick über sämtliche vorliegenden Informationen hätte und somit entscheiden könnte, wo eine Untersuchung am wirksamsten durchgeführt werden kann.

Ferner wären bei der vorgeschlagenen Struktur mit den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten keine zeitaufwändigen Rechtshilfeverfahren mehr erforderlich, um Informationen oder Beweise einzuholen: Da alle Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte in ein und derselben Struktur tätig wären, würde hierfür in den meisten Fällen eine einfache Kontaktaufnahme zu einem Amtskollegen genügen.

Einen erheblichen Zusatznutzen verspricht sich die Kommission auch von der vorgeschlagenen Behandlung von im Ausland erhobenem Beweismaterial. So ist vorgesehen, dass im Gegensatz zur gegenwärtigen Praxis Beweismaterial, das in einem Mitgliedstaat nach Maßgabe des dort geltenden nationalen Rechts erhoben wurde, in jedem anderen Mitgliedstaat vor Gericht verwendet werden kann, sofern dadurch nicht gegen den Grundsatz eines fairen Gerichtsverfahrens oder gegen die Rechte der Verteidigung verstoßen würde. Dies soll auch dann gelten, wenn nach dem nationalen Recht des Mitgliedstaats, in dem das Gerichtsverfahren stattfindet, andere Vorschriften für die Erhebung und Vorlage derartiger Beweise gelten.

Der tschechische Senat hat diesbezüglich die Befürchtung geäußert, durch den Vorschlag würden die verfahrensrechtlichen Standards herabgesetzt, und das zyprische Repräsentantenhaus hat eingewandt, dass kein hinreichender Schutz sichergestellt wäre, weil im Vorschlag auch Ermittlungsmaßnahmen erwähnt werden, die nicht in allen Mitgliedstaaten nach nationalem Recht zulässig sind. Unabhängig davon, ob diese Argumente überhaupt für die Subsidiaritätsprüfung von Belang sein mögen, ist die Kommission hingegen der Auffassung, dass die verfahrensrechtlichen Standards durch den Vorschlag angehoben werden, da ja ein EU-weiter Katalog von Verfahrensgarantien und Ermittlungsmaßnahmen eingeführt wird, die - ergänzend zu den nach nationalem Recht geltenden Pflichten - nach dem Unionsrecht vorab durch die nationalen Gerichte genehmigt werden müssen.

Ferner würde durch die Schaffung einer dezentralen Europäischen Staatsanwaltschaft zum einen fachliche Erfahrung und Fachwissen auf dem Gebiet der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von gegen den Unionshaushalt gerichtetem Betrug auf EU-Ebene gebündelt und gleichzeitig ein tatortnahes Vorgehen sichergestellt.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 EUV wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser verwirklicht werden können.

2.5. Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft

Einige nationale Parlamente haben Bedenken gegen die vorgeschlagene Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft geäußert. So begrüßt der französische Senat zwar die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft als solcher, nicht jedoch die Schaffung einer zentralen Struktur mit hierarchisch geordneten Befugnissen. Der französische Senat würde eine kollegiale Struktur vorziehen, in der sämtliche Mitgliedstaaten vertreten wären und die aus ihren Reihen einen Präsidenten wählen würde, dessen Vorsitz unter den Mitgliedstaaten

rotieren könnte. Die rumänische Abgeordnetenkammer findet, die Kommission hätte den nicht kollegialen Charakter der vorgeschlagenen Struktur hinreichend begründen sollen. Das maltesische Repräsentantenhaus spricht sich ebenfalls grundsätzlich für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aus, kritisiert jedoch, die vorgeschlagene Struktur und Befugniszuweisung sei weder die einzige noch die beste denkbare Lösung, und dem Subsidiaritätsprinzip würde eine kollegiale Struktur besser entsprechen. Das ungarische Parlament merkt schließlich an, die Handlungsfähigkeit der fest in ihr nationales Strafverfolgungssystem integrierten Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte würde durch das ausschließliche Weisungsrecht des Europäischen Staatsanwalts, dem sie (nach Artikel 6 Absatz 5 des Vorschlags) unterliegen sollen, in Frage gestellt.

Nach dem Dafürhalten der Kommission beziehen sich die Argumente, die in den begründeten Stellungnahmen für eine kollegiale Struktur und gegen das im Vorschlag vorgesehene organisatorische Modell vorgebracht werden, nicht so sehr auf den Subsidiaritätsgrundsatz, sondern vielmehr auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip. So führt der französische Senat in seiner Stellungnahme wörtlich an, die vorgeschlagene zentrale Struktur gehe über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus, und greift damit exakt die Formulierung aus Artikel 5 Absatz 4 EUV (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) auf.

Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass eine kollegiale Struktur nicht unbedingt weniger zentral ist als die im Vorschlag vorgesehene Struktur. Es handelt sich hierbei lediglich um eine andere Organisationsform für die Europäische Staatsanwaltschaft, die ja in jedem Fall eine Unionseinrichtung bliebe. Mithin ist der Vergleich zwischen dem dezentralen Modell des Vorschlags und der von einigen nationalen Parlamenten vorgezogenen kollegialen Struktur nicht ein Vergleich zwischen einem Vorgehen auf Unionsebene und einem Vorgehen auf Ebene der Mitgliedstaaten, sondern vielmehr ein Vergleich zwischen zwei möglichen Verfahrensweisen auf Unionsebene. Der Subsidiaritätsgrundsatz wird von dieser Frage nach Meinung der Kommission überhaupt nicht berührt.

Gleichwohl könnte die Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft auf andere Art für den Subsidiaritätsgrundsatz relevant sein: Die Struktur, die Organisation und die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft könnten sich nämlich darauf auswirken, ob die vorgeschlagene Maßnahme besser auf Unionsebene verwirklicht werden kann – und dieser Aspekt berührt eindeutig den Subsidiaritätsgrundsatz. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, könnte eine voll ausgeprägte kollegiale Struktur nach Meinung der Kommission die Effizienz der Europäischen Staatsanwaltschaft beeinträchtigen, weil sie die Entscheidungsfindung verlangsamt. Aus dem gleichen Grund ist eine kollegiale Struktur bei Strafverfolgungsdiensten – insbesondere wegen der Notwendigkeit, in konkreten Fällen rasche Entscheidungen zu treffen – kein Modell, das in den Mitgliedstaaten oder in internationalen Organisationen (wie dem Internationalen Strafgerichtshof) allgemeine Verbreitung findet. Eine derartige Struktur könnte also bestimmten Vorteilen, die man sich von der Europäischen Staatsanwaltschaft verspricht, abträglich sein.

Nichtsdestotrotz sieht der Vorschlag für einige interne Fragen eine quasi kollegiale Beschlussfassung vor. So besagt Artikel 7 des Vorschlags, dass die Geschäftsordnung der Europäischen Staatsanwaltschaft durch ein aus zehn Personen bestehendes Forum (der Europäische Staatsanwalt, seine vier Stellvertreter und fünf Abgeordnete Europäische Staatsanwälte) angenommen wird. Die Geschäftsordnung hat große operative Bedeutung, da sie unter anderem die Arbeitsorganisation in der Europäischen Staatsanwaltschaft und auch die Fallzuweisung im Allgemeinen regelt. Der Effizienz der Europäischen Staatsanwaltschaft wäre dies jedoch in keiner Weise abträglich.

Ferner sind die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte von ihrer Funktion her ein fester Bestandteil der Europäischen Staatsanwaltschaft, deren Befugnisse sie ausüben. Für eine wirksame Beschlussfassung in der Europäischen Staatsanwaltschaft und für deren effizienten Betrieb bedarf es einer klaren Befehlskette einschließlich des neu eingeführten Weisungsrechts.

Die Kommission ist daher der Meinung, dass die Struktur der vorgeschlagenen Europäischen Staatsanwaltschaft mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar ist.

2.6. Art und Umfang der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft

Die Frage der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft wird in den Stellungnahmen mehrerer nationaler Parlamente angesprochen. Die erste und die zweite niederländische Kammer, das ungarische Parlament, die rumänische Abgeordnetenversammlung und die slowenische Staatsversammlung sind gegen eine alleinige Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft. Die erste und die zweite niederländische Kammer sowie das britische Oberhaus sehen zudem die Gefahr, dass die vorrangigen Ziele, die sich die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verwendung ihrer strafrechtlichen Ermittlungsinstrumente und einen optimalen Ressourceneinsatz setzen, durch die auf EU-Ebene geführten Untersuchungen überlagert werden könnten. Das zyprische Repräsentantenhaus ist der Auffassung, dass der sachliche Geltungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung durch die Bestimmungen über die Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang indirekt ausgeweitet wird. Der tschechische Senat findet, die Kommission habe nicht schlüssig nachgewiesen, warum die Europäische Staatsanwaltschaft auch für nicht grenzüberschreitende Delikte zuständig sein müsse.

2.6.1. Umfang und Ausschließlichkeit der Befugnisse

Die Kommission kann die Bedenken der nationalen Parlamente nachvollziehen, erinnert jedoch daran, dass Artikel 86 AEUV sämtliche Fälle von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug abdeckt, also nicht zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Fällen unterscheidet. Hauptargument für eine sich auf sämtliche Fälle dieser Art erstreckende Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft ist die Tatsache, dass dies die wirksamste Methode zur Sicherstellung einer einheitlichen Ermittlungs- und Strafverfolgungspolitik in der gesamten Union und zur Vermeidung paralleler Maßnahmen auf Unions- und auf nationaler Ebene ist, durch die Doppelarbeiten entstehen und kostbare Ressourcen vergeudet würden. Wenn die Europäische Staatsanwaltschaft nicht wenigstens Kenntnis von sämtlichen Fällen dieser Art hätte, könnte sie nur schwer Querverbindungen zwischen Verdächtigen und Fällen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten aufdecken. Durch eine Begrenzung ihrer Zuständigkeit auf bestimmte Fälle (z. B. schwere oder grenzüberschreitende Straftaten) würde nicht nur ihr Zusatznutzen geschmälert, sondern auch die für diesen Bereich geltende Zuständigkeit der Union als solche in Frage gestellt.

Die Notwendigkeit, der Europäischen Staatsanwaltschaft die alleinige Zuständigkeit für sämtliche gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Straftaten (einschließlich nicht grenzüberschreitender Fälle) zu übertragen, ergibt sich aus der Art dieser Straftaten, die eine EU-Dimension besitzen. Diese Zuständigkeit schließt die Leitung und Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen auf EU-Ebene ein, da diese Straftaten die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen.

Die alleinige Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft bedeutet allerdings nicht, dass die nationalen Behörden von den von ihr bearbeiteten Fällen ausgeschlossen wären. Dank ihrer dezentralen Struktur würde die Europäische Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen

nämlich mit aktiver Unterstützung von Seiten der nationalen Strafverfolgungsbehörden durchführen und über die in den Mitgliedstaaten tätigen Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte Anklage vor den nationalen Gerichten erheben.

Das ungarische Parlament hat Einwände gegen die in Artikel 11 Absatz 4 des Vorschlags vorgesehene ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft geltend gemacht, da Artikel 86 AEUV nach seiner Auffassung keine ausschließliche Zuständigkeit für diese vorsieht. Die Kommission hingegen ist der Auffassung, dass der Umstand, dass in Artikel 86 AEUV keine ausschließlich Zuständigkeit dieser Art vorgesehen ist, keineswegs ausschließt, dass durch die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft auf sekundärrechtlicher Ebene und auf rechtmäßige Weise eine ausschließliche Zuständigkeit für die Untersuchung und die strafrechtliche Verfolgung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Straftaten erteilt wird.

2.6.2. Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang

Durch die in Artikel 13 des Vorschlags festgeschriebene Zusammenhangszuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft soll ein wirksamer Schutz sichergestellt werden, der es der Europäischen Staatsanwaltschaft ermöglicht, Straftaten zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, die untrennbar mit einer gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten, schwerer wiegenden Straftat verbunden sind. In der Praxis können gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete illegale Handlungen eng mit anderen, nach nationalem Recht strafbaren Handlungen (wie Urkundenfälschung) verbunden sein. In derartigen Fällen liegt eine gemeinsame Strafverfolgung im Interesse einer wirksamen Rechtspflege, weil sie sowohl den Strafverfolgungsbehörden als auch den Gerichten Zeit spart und sich der Verdächtige nur einem einzigen Gerichtsverfahren stellen muss. Dabei gelten strenge Kriterien: Die betreffenden Straftaten müssen untrennbar miteinander verbunden sein und auf ein und demselben Sachverhalt beruhen, und der Schwerpunkt muss, damit die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft gegeben ist, auf der gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Straftat liegen. In allen anderen Fällen sollen die nationalen Behörden dafür zuständig sein, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftat gemeinsam mit den mit dieser verbundenen Straftaten nach nationalem Recht zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, sofern der Schwerpunkt auf den letztgenannten Straftaten liegt. Artikel 13 Absatz 3 des Vorschlags sieht vor, dass die Europäische Staatsanwaltschaft und die einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden sich miteinander beraten, um zu ermitteln, welche Behörde aufgrund der genannten Kriterien zuständig ist.

Die Kommission weist daher ausdrücklich darauf hin, dass die sich auf die Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang beziehende Bestimmung in Artikel 13 des Vorschlags keineswegs eine alleinige Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft zum Nachteil der nationalen Zuständigkeit begründet, sondern je nach Schwerpunktlegung zugunsten jeder der beiden Seiten gehen kann. Hauptgrund für den Rückgriff auf das Konzept der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang ist die Tatsache, dass gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten relativ häufig untrennbar mit anderen, nicht gegen diese Interessen verstoßenden Straftaten verbunden sind. Wenn es in derart miteinander verbundenen Fällen keine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang gäbe, könnte es regelmäßig vorkommen, dass in solchen Fällen parallele Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen durchgeführt würden – und dies könnte die Effizienz der Betrugsbekämpfung erheblich beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass wegen des Grundsatzes, dass niemand wegen ein und derselben Tat zweimal strafrechtlich verfolgt werden darf, bei parallelen Verfahren zu ein und derselben Straftat sofort nach Ergehen eines endgültigen Urteils in einem Fall das sich auf die mit

diesem verbundene Straftat beziehende Verfahren eingestellt werden müsste. Eben diese Ineffizienz soll durch die Bestimmung über die Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang vermieden werden.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Art und Umfang der Befugnisse der vorgeschlagenen Europäischen Staatsanwaltschaft mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar sind.

3. FAZIT

Im Lichte der obigen Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der von ihr vorgelegte Vorschlag mit dem Subsidiaritätsgrundsatz nach Artikel 5 Absatz 3 EUV vereinbar ist und weder geändert noch zurückgezogen werden muss. Die Kommission hält daher an ihrem Vorschlag fest. Sie wird den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente gleichwohl im Laufe des Legislativverfahrens gebührend Rechnung tragen.