FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

MINISTERIO DE JUSTICIA

Centro de Estudios Jurídicos

SCHLUSSFOLGERUNGEN DER ARBEITSGRUPPE EUROPÄISCHER STAATSANWALT

MADRID

29. Juni bis 1. Juli 2009

TEILNEHMERLISTE

KOORDINIERUNG:

Rosa Ana Morán Martínez
Staatsanwältin bei der spanischen Generalstaatsanwaltschaft, Abteilung für internationale Angelegenheiten

TEILNEHMER:

Lothar Kuhl
Leiter des Referats für Rechtsangelegenheiten, OLAF

Manuel de Almeida Pereira
Fallmanagementanalytiker, Eurojust

John Vervaele
Professor, Universität Utrecht

Jorge Espina Ramos
Staatsanwalt bei der spanischen Generalstaatsanwaltschaft, Abteilung für internationale Angelegenheiten

Angeles Gutierrez Zarza
Rechtsreferent („Legal Officer"), Eurojust

Amandine Honhon
Justizministerium, Belgien

Helena Fazenda
Staatsanwältin der Republik Portugal

Isabel Vicente Carbajosa
Sekretärin des OLAF-Überwachungsausschusses

Thierry Cretin
Direktor, Direktion A, OLAF

Robert Renier
Leiter der Bezirksstaatsanwaltschaft in Slowenien

Luis López Sanz
Staatsanwalt am Obersten Gerichtshof und Vorsitzender des OLAF-Überwachungsausschusses

Fernando Irurzun Montoso
Leitender Landesanwalt am Obersten Gerichtshof

Ignacio de Lucas Martín
Staatsanwalt bei der Schwerpunktstaatsanwaltschaft für die Verhinderung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels

François Badie
Staatsanwalt am Obersten Gerichtshof, Paris

Elsa García-Maltras
Staatsanwältin, abgeordnete nationale Sachverständige beim EJTN

ARBEITSGRUPPE EUROPÄISCHER STAATSANWALT

SCHLUSSFOLGERUNGEN

EINLEITUNG

Die Möglichkeit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist nunmehr in Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in seiner aufgrund des Vertrags von Lissabon konsolidierten Fassung verankert (ehemals Artikel III-274 des Verfassungsvertrags für Europa). Die Initiative lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Artikel 86

1. Zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Sofern keine Einstimmigkeit besteht, kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf einer Verordnung befasst wird. In diesem Fall wird das Verfahren im Rat ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zur Annahme zurück.

Sofern kein Einvernehmen erzielt wird, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Verordnung begründen möchten, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In diesem Fall gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 20 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und

Artikel 329 Absatz 1 dieses Vertrags als erteilt, und die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit finden Anwendung.

2. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist, gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Absatz 1 festgelegt sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr.

3. Die in Absatz 1 genannte Verordnung legt die Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die Einzelheiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die für ihre Tätigkeit geltenden Verfahrensvorschriften sowie die Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln und für die gerichtliche Kontrolle der von der Europäischen Staatsanwaltschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen fest.

4. Der Europäische Rat kann gleichzeitig mit der Annahme der Verordnung oder im Anschluss daran einen Beschluss zur Änderung des Absatzes 1 mit dem Ziel einer Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension und zur entsprechenden Änderung des Absatzes 2 hinsichtlich Personen, die als Täter

oder Teilnehmer schwere, mehr als einen Mitgliedstaat betreffende Straftaten begangen haben, erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission.

Damit wird diese Institution im Vertrag schematisch beschrieben. Die Ausgestaltung ihres Profils wird den betreffenden Verordnungen vorbehalten, die im Einzelnen alle im Zusammenhang mit der Beschaffenheit und Funktionsweise dieser Institution maßgebenden Modalitäten festlegen müssen, einschließlich ihrer Satzung, ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse, der für ihre Tätigkeiten geltenden Verfahrensvorschriften sowie der Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln und für die gerichtliche Kontrolle der von ihr bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen.

Um in dieser Angelegenheit politischen Konsens zu erreichen, ist vor der Entscheidung zwingend eine Aussprache über die betreffenden Problempunkte vorgeschrieben, und zwar ungeachtet, ob es um einen einstimmigen Beschluss geht, aufgrund dessen die Europäische Staatsanwaltschaft in gegenseitigem Einvernehmen eingesetzt werden kann, oder um die erforderliche Mindestunterstützung der Initiative, die im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit zu ihrer Realisierung führt. Eine abstrakte Erörterung sollte jedoch sorgsam vermieden werden. Denn von den Mitgliedstaaten ist nicht zu erwarten, dass sie zum Thema Europäische Staatsanwaltschaft uneingeschränkte und bedingungslose Auffassungen vertreten. Vor der Suche nach einem Konsens gilt es das *Wie* der Einsetzung dieser Institution zu thematisieren. Im Anfangsstadium ist es sicher sinnvoll und nötig, sämtliche Vorurteile abzulegen wie auch ungerechtfertigte Befürwortungen beiseite zu lassen und zu einer vorherigen Aussprache über die zentralen Inhalte aufzurufen, wie z.B. über die Struktur und die Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft und über die für ihre Tätigkeit geltenden Verfahrensvorschriften. Diese Debatte ist für den weiteren Prozess von wesentlicher Bedeutung und sollte sogar Vorrang vor der Ausarbeitung einer Roadmap haben.

In einer von der spanischen Generalstaatsanwaltschaft und dem Zentrum für rechtswissenschaftliche Studien (Centre for Legal Studies) unterstützten Initiative tagte im Juni 2009 eine Gruppe von Sachverständigen in Madrid, um eine Reihe vorbereitender Ideen zu unterbreiten, die die Diskussion über die Europäische Staatsanwaltschaft anregen sollen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dieses Projekt in das Arbeitsprogramm des spanischen Vorsitzes im Rat der EU mit aufgenommen wurde, die das Land im ersten Halbjahr 2010 innehat.

Die Diskussion ist nicht ganz neu. Viele der Inhalte wurden bereits in dem von der Europäischen Kommission 2001 vorgelegten *Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft* thematisiert und analysiert. Die obige Sachverständigengruppe hat die in diesem Dokument angesprochenen Gedanken und Fragestellungen wie auch die *Follow-up Mitteilung zum Grünbuch* von 2003, in der der gesamte Prozess und seine Ergebnisse untersucht werden, sehr wohl berücksichtigt.

Aber das derzeitige Szenario ist aufgrund der wesentlichen Fortschritte im Europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein anderes als das von 2001. Ein erheblicher Teil der Strafgesetzgebung wurde bereits harmonisiert und der Abstand und Unterschied zwischen den verschiedenen Systemen der Strafrechtspflege drastisch abgebaut. Darüber hinaus wird der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nunmehr ziemlich erfolgreich angewandt, wobei auf diesem Gebiet ständig weitere Fortschritte erzielt werden. Die Entwicklungen sind wahrscheinlich langsamer als wünschenswert, aber der Prozess ist dennoch unumkehrbar und ausschlaggebend für die Errichtung des Europäischen Rechtsraums.

Ferner, um diesem Argument noch mehr Gewicht zu verleihen, das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird ein System in Gang setzen, in dem sich die Politikbereiche Justiz und Inneres in der EU im Gemeinschaftsrecht trotz der Beibehaltung bestimmter Sicherungsmaßnahmen von der Regierungszusammenarbeit hin zur Vollintegration weiterentwickelt haben.

Die von dieser Arbeitsgruppe angebotenen Schlussfolgerungen stellen rein technische Vorschläge mit möglichen Lösungen für die vor uns liegenden Probleme dar – bisweilen werden auch mehrere Lösungsmöglichkeiten angeboten. Um einer anschließenden politischen Debatte keinerlei Beschränkungen aufzuerlegen, haben wir uns bemüht, unsere Vorschläge offen und ausbaufähig zu gestalten. Mit unseren Vorstellungen wollen wir nicht das gesamte Spektrum erörterungswürdiger Themen abdecken. Sie sind nicht mehr und nicht weniger als eine Betrachtung der Sachfragen, die wir in diesem Stadium als relevant erachten. Jedoch sind wir uns durchaus bewusst, dass eine Vielzahl anderer Punkte ebenfalls angesprochen werden könnte, die allesamt gleichermaßen stichhaltig und zweckdienlich sind.

Da die Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft mannigfaltige und umfangreiche Auswirkungen mit sich bringt, haben wir unsere Schlussfolgerungen in fünf Hauptbereiche gegliedert, um die nachfolgenden Erörterungen und Arbeiten zu erleichtern:

1. Struktur und Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft sowie ihre Beziehungen zu Eurojust;

2. Zuständigkeiten und Befugnisse;

3. Verfahrensvorschriften;

4. gerichtliche Kontrolle der von der Europäischen Staatsanwaltschaft vorgenommenen Prozesshandlungen;

5. Entscheidung über die gerichtliche Zuständigkeit (Gerichtsstand) und Anklageerhebung. Gewährleistung der richterlichen Kontrolle im Ermittlungsverfahren. Hauptverfahren, Zulässigkeit von Beweismitteln. Rechtsstellung der Parteien und sonstigen betroffenen natürlichen oder juristischen Personen.

1. STRUKTUR SOWIE BEZIEHUNGEN ZU EUROJUST

1. 1 Einleitung

Die Gruppe 1 widmete sich der Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit der Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) und ihrem Verhältnis zu Eurojust. Es liegt auf der Hand, dass bei der Befassung mit diesem Themenkomplex die Gefahr der Überschneidung mit anderen Gruppen bestand, die wir so weit wie möglich zu vermeiden versuchten. In dieser Gruppe wurden lebhafte Diskussionen geführt; sofern Einstimmigkeit oder zumindest Konsens nicht zu erreichen war, gab es jedoch immer eine deutliche Mehrheit für eine bestimmte Position. Auf den folgenden Seiten werden wir jedoch versuchen, die zum Ausdruck gekommenen unterschiedlichen Auffassungen angemessen wiederzugeben.

Es wurden eine Reihe von Schlussfolgerungen getroffen, die zusammen mit den anderen Sachverständigen auf der gemeinsamen Arbeitssitzung am letzten Tag unserer Tagung verabschiedet wurden. Sie sind allesamt nach allgemeinen Themenkomplexen gegliedert nachstehend aufgeführt und mit einigen erläuternden Anmerkungen versehen, anhand deren sich besser verstehen lässt, warum die Gruppe letztendlich zu diesen speziellen Schlussfolgerungen gekommen ist.

1.2 – Aufgaben

Bei der strafrechtlichen Untersuchung und Verfolgung von strafbaren Handlungen zum Nachteil der Europäischen Union sowie der Anklageerhebung sollte die EstA dem Schutz des gemeinsamen europäischen Interesses dienen. Bei der Erfüllung ihrer Pflichten darf sie Weisungen weder anfordern noch entgegennehmen. Alle Handlungen im Rahmen ihres Auftrags haben unabhängig und unparteiisch sowie unter Wahrung der Grundrechte und der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu erfolgen.

Die Gruppe ist der Auffassung, dass eine klare Aussage zum Auftrag der EStA geboten ist und die europäische Dimension von Ziel und Zweck dieser Institution gebührend betont werden sollte, und zwar durch den Hinweis auf das „gemeinsame europäische Interesse" als treibender Kraft hinter der Einsetzung der EStA, womit der eindeutige Mehrwert herausgestellt wird, den die EStA für den Bereich der grenzübergreifenden Strafverfolgung in der EU mit sich bringen würde.

Ebenso wurde der Hinweis auf ihre Unabhängigkeit als höchst bedeutungsvoll eingestuft, da die EStA nicht als „exekutiver Arm" einer anderen europäischen Institution zu betrachten ist. Denn als Organ der Rechtspflege ist die EStA als unabhängige Institution zu errichten. An ihrer Spitze steht ein unabhängiger Leitender bzw. Europäischer Staatsanwalt,

der (bei der Pflicht zur unparteiischen Abwägung der Umstände, die für und gegen die den Ermittlungen unterliegenden Personen sprechen) stets unparteiisch und im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips sowie der Achtung der Menschenrechte und Wahrung der Grundfreiheiten handelt.

1.3- Struktur

1.3.1 Die EStA sollte eine Einrichtung der Europäischen Union sein, die dezentral aufgebaut ist. Sie sollte sich aus einem Europäischen Staatsanwalt, einer begrenzten Anzahl von Stellvertretern und einer ausreichenden Anzahl von für jeden einzelnen Gerichtsstand abgeordneten Europäischen Staatsanwälten zusammensetzen.

Dieser Punkt gehörte mit zu den Fragen, die am lebhaftesten in der Gruppe diskutiert wurden, da einige Mitglieder dazu neigten, die EStA nicht als hierarchische Struktur mit einheitlicher Leitungsfunktion anzusehen, sondern als eine Art kollektiver Einrichtung, deren Spitze sich aus einem Mitgliederkollegium zusammensetzt, das in Bezug auf die Arbeits- und Funktionsweise der Einrichtung die übergeordneten Aufgaben und Zuständigkeiten hat. Letztendlich kam die Gruppe jedoch zu dem Schuss, dass eine derartige Kollektivstruktur nicht wirklich zum eigentlichen Vorhaben einer Europäischen Staatsanwaltschaft passt, da sie ihre Effektivität und Möglichkeiten einer schnellen Reaktion nur einengen würde; gerade diese Anforderungen werden aber an eine Strafverfolgungsbehörde gestellt, die auf dem gesamten Hoheitsgebiet der EU gleichwertige Leistungsstärke aufweisen soll. Dass die Bezeichnung dieser Einrichtung, für die noch im Grünbuch „Europäischer Staatsanwalt" gebräuchlich war, eine Änderung erfahren hat und jetzt Europäische Staatsanwaltschaft (EStA) lautet, taugte nicht wirklich als stichhaltiges Argument gegen diese Schlussfolgerung, da die meisten, wenn nicht gar alle Mitgliedstaaten, die über hierarchisch aufgebaute Strafverfolgungsbehörden verfügen, diese ebenso als Anwaltschaft bezeichnen.

1.3.2 Zwar gehören die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte zur Struktur der EStA, doch sollten sie parallel dazu auch als nationaler Staatsanwalt von ihrer Verankerung in den strafrechtlichen Ermittlungs- und Verfolgungssystemen ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten profitieren (Ämterkumulierung: Formel des „doppelten Hutes").

Für die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte erschien uns das bereits im Grünbuch ins Auge gefasste System der Ämterkumulierung am besten geeignet, um die Vorteile der zentralisierten Entscheidungsfindungsstruktur mit den Möglichkeiten des sofortigen Tätigwerdens zu verknüpfen, die sich daraus ergeben, dass die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte in den verschiedenen einzelstaatlichen Strafverfolgungssystemen verankert sind. Differenzen, die sich aus dem Vorhandensein einer doppelten Befehlskette ergeben, lassen sich durch eine scharfe Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene vermeiden, so dass etwaige Probleme aufgrund

der Vorrangstellung der EStA in ihrem speziellen Zuständigkeitsbereich nicht zu einander widersprechenden Entscheidungen führen dürften.

Die Tatsache, dass die konkreten Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen von Staatsanwälten durchgeführt werden, die bereits Teil der nationalen Rechtsordnung ihres jeweiligen Herkunftsmitgliedstaates sind, wurde von der Gruppe als positives Signal gewertet, das dabei hilfreich sein kann, eine etwaige Abneigung bestimmter Mitgliedstaaten zu überwinden, die nicht besonders daran interessiert sind zu erleben, dass „nicht nationale" Behörden Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen, die derart traditionell mit ihrer Souveränität verbunden sind wie die Strafverfolgung.

Mit der Rolle, derartige unter Umständen auftretende Schwierigkeiten abzubauen, könnte die Beratende Gruppe befasst werden, auf die wir unter Ziffer 1.5 eingehen.

1.3.3. Abgeordnete Europäische Staatsanwälte dürfen zugleich nationale Mitglieder von Eurojust sein.

Da sich die Gruppe zu diesem Punkt nicht einigen konnte, wurde er dem Plenum vorgelegt, das im Endergebnis aber auch keinen Beschluss dazu fasste. Die Vorstellung, dass nationale Mitglieder von Eurojust zugleich als abgeordnete Europäische Staatsanwälte fungieren, kann für bestimmte Mitgliedstaaten von Interesse sein, wäre aber wahrscheinlich nicht zu rechtfertigen, wenn dies zum allgemeinen Regelfall gemacht würde. Daher war die Gruppe unschlüssig, ob sie diesen Punkt als Vorschlag beibehalten oder ihn streichen soll, weil er sich aus den anderen Schlussfolgerungen ergibt und kein Grund zu der Annahme besteht, die Anwendung der übrigen Schlussfolgerungen schließe diese Möglichkeit aus.

Sollte diese Option entweder allgemein oder für bestimmte Mitgliedstaaten Zustimmung finden, kam die Gruppe für alle Fälle zu dem Schluss, dass es sich hierbei um eine andere Gattung von „doppeltem Hut", also von Ämterkumulierung handelt, weil die Tätigkeitsbereiche, die Aufgaben und Befugnisse sowie die Dienstpflichten der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte und der nationalen Mitglieder von Eurojust verschieden sind und unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht werden müssen.

1.3.4. Eurojust arbeitet im Rahmen ihres Mandats eng mit der EStA zusammen.

Eurojust hat ihren Koordinierungsauftrag und ihre Funktionen in völliger Synergie mit der EStA wahrzunehmen und dabei uneingeschränkten Informationszugang zu gewähren.

1.3.5. Die EStA und Eurojust haben ein gemeinsames Sekretariat, einschließlich des Verwaltungspersonals und der Finanzmittel.

Diese beiden Punkte befassen sich ansatzweise mit den engen Beziehungen zwischen EStA und Eurojust, wie sie unmissverständlich aus dem Wortlaut des AEUV hervorgehen, und betonen zugleich, dass jede Einrichtung einen eigenen und abgegrenzten Tätigkeitsbereich hat: So ist Eurojust für die justizielle Zusammenarbeit zuständig, während die EStA für ein Vorgehen im Rahmen von Direktmaßnahmen steht. Kernpunkte wie Informationsaustausch oder gemeinsames Personal bzw. gemeinsame Finanzmittel sind von entscheidender Bedeutung, um die engen Beziehungen zu stärken und die Schaffung einer Makrostruktur auf zentraler Ebene zu vermeiden, die unter Umständen als kontraproduktiv angesehen werden und Anlass geben könnte, noch mehr Einwände seitens bestimmter Mitgliedstaaten zu finden.

1.4 – Grundsätze zur Funktion

1.4.1 Zur Sicherstellung der operationellen Effizienz und der nötigen Einheit dieser Ermittlungs- und Strafverfolgungseinrichtung hat die EStA ihre Funktion und ihr Handeln bei den jeweiligen Ermittlungen nach Maßgabe der Leitung und Koordinierung des Europäischen Staatsanwalts auszuüben. Die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte handeln auf Weisung des Europäischen Staatsanwalts.

Diese hierarchische Struktur steht nicht im Widerspruch zur dezentralen Organisation der EStA mit der Möglichkeit, in den Mitgliedstaaten abgeordnete Europäische Staatsanwälte einzusetzen, die für die Durchführung der in jedem Einzelfall erforderlichen konkreten Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen zuständig sind, wobei aber der Europäische Staatsanwalt die Rechtssache jederzeit an sich ziehen kann, wenn er dies für zweckmäßig erachtet.

Nach den Auffassungen in der Gruppe wäre eine kleine, zentrale Struktur (der Leiter der Staatsanwaltschaft plus eine geringe Anzahl Stellvertretender Europäischer Staatsanwälte) die perfekte Ergänzung zur dezentralen Struktur, wie sie durch die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte zum Ausdruck kommt. Die Anzahl der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte pro Mitgliedstaat sollte für den Einzelfall und je nach vorhandenem praktischem Bedarf des jeweiligen Mitgliedstaats entschieden werden.

1.4.2 Der Europäische Staatsanwalt und die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte sollten in vollkommener Unabhängigkeit handeln.

Mit der in Absatz 1 genannten Unabhängigkeit ist die EStA bzw. der Europäische Staatsanwalt auszustatten. Die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte sind zwar nicht als vollkommen unabhängig anzusehen, da sie den Weisungen des Europäischen Staatsanwalts Folge zu leisten haben, jedoch soll mit dieser Schlussfolgerung deutlich gemacht werden, dass die

einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden keinerlei Möglichkeiten haben, den abgeordneten Europäischen Staatsanwälten in Bezug auf ihre Pflichten als Mitglieder der EStA Anordnungen zu geben oder Weisungen zu erteilen.

1.5 – Beziehungen zu den einzelstaatlichen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden

1.5.1 Nach Maßgabe der Aufgaben und Befugnisse der EStA haben die relevanten einzelstaatlichen Ermittlungsbehörden (Hilfsorgane der Justiz) ihren Beitrag zu den Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der EStA zu leisten und alle damit verbundenen Weisungen auszuführen.

Diese Schlussfolgerung ist eine unmittelbare Folge der im Vertrag verfolgten Option, dass die Verfahrenshandlungen der EStA direkt vor den zuständigen einzelstaatlichen Gerichten vorzunehmen sind. Im Rahmen dieses Systems ist es sinnvoll, dass die EStA alle unterstützenden Leistungen der bereits bestehenden und für die Durchführung der Ermittlungen im jeweiligen Mitgliedstaat zuständigen Strafverfolgungsbehörden für sich einsetzen kann. Nach dem Grundsatz des Vorrangs der Gemeinschaftsinteressen (siehe weiter unten Punkt 1.5.C), unterstehen die nationalen Ermittlungsbehörden dann der Leitung und Weisung der EStA. So wie das Wirken der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte nicht die Möglichkeit eines direkten Eingreifens des Europäischen Staatsanwalts in einem Mitgliedstaat ausschließt, so schließt auch der Einsatz nationaler Ermittlungsbehörden nicht die Möglichkeit des Einsatzes EU-weiter Ermittler aus (siehe weiter unten Schussfolgerung 1.7).

1.5.2 Der Europäische Staatsanwalt und die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte sollten uneingeschränkten Zugriff auf alle relevanten Unterlagen und Informationen haben, einschließlich der relevanten strafrechtlichen Ermittlungsakten und personenbezogenen Datenbanken auf einzelstaatlicher Ebene.

Diese Schlussfolgerung bringt die Notwendigkeit zum Ausdruck, die EStA mit den für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen und Unterlagen auszustatten. Da jeder Mitgliedstaat sie als Strafverfolgungsbehörde anerkennt, handelt es sich bei ihrem auf nationaler Ebene zugestandenen Zugriffsrecht auf Strafakten und personenbezogene Datenbanken um eine Angelegenheit, die keinen Widerspruch duldet und die als logische Konsequenz der Einsetzung dieser Behörde zu akzeptieren ist.

1.5.3 Die EStA nimmt die Strafverfolgung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nach dem Legalitätsprinzip wahr. Sie führt ihre Ermittlungen auf systematischer Grundlage mit Vorrang vor der einzelstaatlichen Strafverfolgung.

Über die Streitfrage, ob das Legalitätsprinzip die Regel sein oder ob ein gewisses Maß an Opportunitätsprinzip eingeräumt werden sollte, wurde ausreichend diskutiert. Die Sachverständigen kamen zu dem Schluss, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit und das Erfordernis, in Bezug auf eine neu eingerichtete Institution besonders eindeutig zu sein, nahe legen, dass die Strafverfolgung nach dem Legalitätsprinzip die am besten geeignete Lösung darstellt

Die EStA sollte also stets mit Vorrang vor der nationalen Strafverfolgung für die Ermittlung sämtlicher Fälle zuständig sein, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

1.5.4 Nach Maßgabe von eindeutig bestimmten und im Einzelnen in Leitlinien festgelegten Kriterien können Fälle an die einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden verwiesen werden.

Trotz obiger Schlussfolgerung teilten die Sachverständigen die Sorge, dass die EStA etwa mit weniger wichtigen Fällen überlastet wird, die zwar formell in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, aber aufgrund ihrer konkreten Merkmale unter Umständen nicht den Wesensgehalt aufweisen, um den Mehrwert einer zentralen europäischen Strafverfolgungsbehörde zu rechtfertigen (zu denken ist hier beispielsweise an unkomplizierte Sachverhalte mit geringem Schadensvolumen im Rahmen von Betrugsdelikten, von denen ausschließlich ein Mitgliedstaat betroffen ist). In solchen Fällen könnte die EStA die Rechtssache an eine bestimmte einzelstaatliche Strafverfolgungsbehörde verweisen. Um Probleme im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit zu vermeiden, sollte schon zuvor ein fest umrissener Katalog mit Regeln bzw. Leitlinien zur Regelung derartiger Verweisungen erstellt werden.

1.5.5 Bei der Ausarbeitung ihrer Ermittlungsrichtlinien kann die EStA von einem Beratenden Ausschuss unterstützt werden, der sich aus den Leitern der Strafverfolgungsbehörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammensetzt.

Einer der Hauptgründe der Besorgnis betrifft die Differenzen, die zwischen der EStA und den nationalen Strafverfolgungsbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten auftreten können. Daher sehen die Sachverständigen in der Einsetzung einer Beratenden Gruppe bzw. eines Beratenden Ausschusses, der bzw. dem die Leiter der nationalen Strafverfolgungsbehörden der an der Errichtung der EStA beteiligten Mitgliedstaaten und der Europäische Staatsanwalt angehören, einen sehr positiven Schritt. Dieses Gremium würde die Atmosphäre der Zusammenarbeit verbessern helfen und das Fundament für gegenseitiges Vertrauen legen, das wiederum die Grundlage für das gesamte Projekt zur Einsetzung einer EStA bildet. Einige Initiativen im Zusammenhang mit der Schaffung eines derartigen Forums wurden bereits von relevanten Akteuren auf EU-Ebene (Eurojust, Eurojustice) in die Wege geleitet und könnten Ausgangspunkt für die Einsetzung dieser spezifischeren Gruppe sein.

1.6 Beziehungen zum einzelstaatlichen Richter im Ermittlungsverfahren und zum Richter im Hauptverfahren

1.6.1 Die Maßnahmen der EStA greifen auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union bzw. im Fall der Schaffung der EStA auf der Grundlage der Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit auf dem Hoheitsgebiet der der teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Diese Schlussfolgerung stellt auf eine Stärkung der Rolle der EStA als uneingeschränkt zuständige Strafverfolgungsbehörde ab, deren Aufgaben und Befugnisse im gesamten EU-Gebiet beachtet werden. Im Fall der Verstärkten Zusammenarbeit sollte die EStA als die für die beteiligten Mitgliedstaaten uneingeschränkt zuständige Strafverfolgungsbehörde anerkannt sein und in den übrigen Mitgliedstaaten zumindest die gleiche Behandlung genießen wie die nationalen Strafverfolgungsbehörden der an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten.

1.6.2 Der zuständige nationale Richter im Ermittlungsverfahren sollte eine Ex-ante- und gegebenenfalls auch eine Ex-post-Kontrolle über die von der EStA verhängten Zwangsmaßnahmen ausüben.

Zwar wurde dieses Thema von anderen Gruppen behandelt, doch möchten auch die Sachverständigen der Gruppe 1 ihre Auffassung kundtun, dass die wesentlichen Teile der richterlichen Kontrolle über die Handlungen der EStA durch den nationalen Richter im Ermittlungsverfahren erfolgen sollten, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Ex-ante- wie auch der Ex-post-Kontrolle als bester Methode zur Ausübung einer effektiven Kontrolle der Handlungsweise der EStA.

1.6.3 Die EStA sollte die Wahlmöglichkeit haben, an welchem Anklageort und damit vor welchem Gericht sie Anklage im Hauptverfahren erhebt (Wahl des Gerichtsstands), jedoch nur nach Maßgabe der Regeln über die nationale gerichtliche Zuständigkeit, wobei nach objektiven Kriterien sowohl die Effektivität der Strafverfolgung als auch die Achtung der Grund- und Menschenrechte sicherzustellen ist.

Für die Mitglieder der Gruppe 1 stellt die Notwendigkeit, Regeln zur Verhinderung des Risikos von sog. „forum shopping" durch die EStA aufzustellen (Risiko, das sich aufgrund der erwiesenermaßen fehlenden Harmonisierung der allgemeinen strafrechtlichen und der strafverfahrensrechtlichen Vorschriften in der EU ergibt), einen der entscheidenden Problempunkte dar, die gelöst werden müssen, um ein mit den Anforderungen des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg in Einklang stehendes System aufzustellen. Da zu vermuten ist, dass die Ermittlungen der EStA sehr wahrscheinlich auch eine Anklageerhebung in mehreren Mitgliedstaaten ermöglichen, ist es von entscheidender Bedeutung, über einen hinreichend eindeutigen Katalog verbindlicher Zuständigkeitsregelungen zu verfügen, der im Vorfeld zu

erstellen ist und aufgrund dessen sich das Risiko vermeiden lässt, dass ein Europäischer Staatsanwalt mittels unklarer Motive verschiedene Gerichtsstände wählt.

1.7 Zusammenarbeit mit Europäischen Einrichtungen

1.7.1 Die EStA baut weitestgehend auf die Unterstützung durch Eurojust und das Europäische Justizielle Netz. Diese Hilfe umfasst auch die erforderliche Koordinierung mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und in Drittländern sowie relevante Aus- und Fortbildungsmaßnahmen.

Die Tatsache, dass die EStA ausgehend von Eurojust eingesetzt werden soll, muss durch enge Beziehungen zwischen diesen beiden Einrichtungen wie auch zum EJN zum Ausdruck kommen. Die wertvollen Erfahrungen, die Eurojust im Laufe der Jahre in der Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen gesammelt hat, sollten auch der EStA zur Verfügung gestellt werden. Ferner sind Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eine enorm wichtige Angelegenheit, bei der die Unterstützung durch Eurojust äußerst vorteilhaft wäre.

1.7.2 Die EStA wird in ihren jeweiligen Zuständigkeiten durch OLAF und Europol unterstützt.

Dieser Punkt baut darauf auf, dass es notwendig ist, sich die von diesen beiden spezialisierten Europäischen Ämtern gesammelten Erfahrungen zunutze zu machen. Es liegt auf der Hand, dass OLAF bei der Untersuchung von strafbaren Handlungen zum Nachteil von EU-Mitteln eine unverzichtbare Rolle spielt und die Rolle von Europol stärker mit einem Szenario zusammenhängt, in dem der Zuständigkeitsbereich der EStA bis hin zur organisierten Kriminalität reicht (am Ende, erst in einem späteren Stadium, nach Auffassung der Sachverständigen). Diese Schlussfolgerung ist in Ergänzung der Schlussfolgerung unter Ziffer 1.6 zu sehen

1.7.3 Soweit dies zur Ergänzung der seitens nationaler Strafermittlungsbehörden zur Verfügung stehenden Hilfe erforderlich ist, können dem OLAF zusätzlich zu seinem derzeitigen Mandat für Verwaltungsuntersuchungen und begrenzt auf Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU spezielle Strafverfolgungszuständigkeiten übertragen werden, die das Amt als Hilfsorgan der Justiz im Rahmen der strengen Weisungsgebundenheit und Kontrolle durch die EStA wahrnimmt.

In Ergänzung der vorstehenden Schlussfolgerung und im Falle, dass die EStA unter Umständen die Hilfestellung des OLAF als eine Art Justiz- oder Finanzpolizei benötigt, sollten dem OLAF oder bestimmten Referaten des Amtes zusätzliche Befugnisse übertragen werden, damit es diese neue Aufgabe erfüllen kann.

1.8 Zusammenarbeit mit Drittländern

1.8.1 Eurojust sollte der EStA das Recht auf uneingeschränkte Nutzung aller relevanten Vereinbarungen sowie seines Netzes von Kontaktstellen mit Drittländern einräumen.

Dies wäre nur die Konsequenz der weiteren Auslegung des Grundsatzes der Übermittlung aller zweckdienlichen Informationen und der unterstützenden Funktion, die der EStA von Eurojust angeboten wurden.

- Die Mitgliedstaaten, die sich an der Einsetzung der EStA beteiligen, sollten ihr das Recht auf uneingeschränkte Nutzung aller relevanten Rechtshilfe-Abkommen einräumen, die sie mit Drittstaaten geschlossen haben.

- Die Europäische Union sollte in allen Kooperationsabkommen über die gegenseitige Rechtshilfe mit Drittländern die EStA als zuständige Behörde anerkennen.

- Sollte es sich als notwendig erweisen, die EStA auf der Grundlage der Bestimmungen des EU-Vertrags über die Verstärkte Zusammenarbeit einzusetzen, so sollte die EStA die Befugnis erhalten, als zuständige Behörde auch die relevanten Instrumente über die gegenseitige Anerkennung und die gegenseitige Rechtshilfe in den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten nutzen zu können.

Diese Schlussfolgerungen stellen darauf ab, die EstA im Hinblick auf ihre Rolle bei Rechtshilfeersuchen und bei der Nutzung von Instrumenten über die gegenseitige Anerkennung mit einer soliden Rechtsgrundlage auszustatten. Die Sachverständigen waren der Auffassung, dass es operationeller ist, die Mitgliedstaaten zu bitten, entsprechende Erklärungen bezüglich der bereits in Kraft getretenen internationalen Instrumente abzugeben als das gesamte Paket an bestehenden Verträgen im Interesse der EStA aufzuschnüren und neu unterzeichnen zu lassen.

1.9 Ernennung und Rechtsstellung der Mitglieder der EStA

a) Der Europäische Staatsanwalt und die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte müssen alle in ihrem jeweiligen Herkunftsmitgliedstaat für die Ausübung höchster richterlicher Ämter erforderlichen beruflichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllen.

b) Der Europäische Staatsanwalt sollte auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt werden.

Mit diesen Schlussfolgerungen wird die Notwendigkeit zum Ausdruck gebracht, den künftigen Europäischen Staatsanwalt und die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte aufgrund der entscheidenden Rolle, die sie im justiziellen Bereich spielen werden, mit möglichst viel Amtsgewalt auszustatten. Die Sachverständigen waren der Auffassung, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission an der Ernennung mitwirken sollten, um die Bedeutung der EStA noch zu verstärken.

c) Die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte sollten vom Europäischen Staatsanwalt auf Vorschlag des jeweiligen Herkunftsmitgliedstaats ernannt werden.

Zwar wurde dies in der Schlussfolgerung offengelassen, um den vielfältigen Organisationsformen und Strukturen der Strafverfolgungsbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, doch vertraten die Sachverständigen die Auffassung, die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte sollten, abgesehen davon, dass sie die im ersten Absatz genannten Voraussetzungen erfüllen müssen, auch Teil ihres innerstaatlichen Strafverfolgungssystems sein, da genau dies die Leistungsfähigkeit ausmacht, die der dezentralen Struktur der EStA ihre besondere Charakteristik verleiht.

d) Die Mitglieder der EStA sollten aus dem EU-Haushalt besoldet werden.

Diese Schlussfolgerung bringt das Anliegen der Sachverständigen zum Ausdruck, die Unabhängigkeit der EStA mittels der wirtschaftlichen Unabhängigkeit ihrer Mitglieder zu gewährleisten. Dabei wurde jedoch auch bedacht, dass ein übermäßiger Abstand zwischen den nationalen Dienstbezügen und den Dienstbezügen der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte kontraproduktiv sein könnte. Eine mögliche Lösung bestünde darin, die nationalen Dienstbezüge zulasten des EU-Haushalts um einen bestimmten Prozentsatz anzuheben, so dass etwaige Unterschiede in der Endbesoldung nur durch den jeweiligen Herkunftsmitgliedstaat des abgeordneten Europäischen Staatsanwalts bedingt sind.

2. ZUSTÄNDIGKEITEN UND BEFUGNISSE

2. 1 Einleitung – Rechtsrahmen

Nach Artikel 86 Absatz 1 AEUV kann „zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union" ausgehend von Eurojust eine EStA eingesetzt werden. In diesen Fällen ist die EStA, „gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben" (Artikel 86 Absatz 2 AEUV).

Nach Artikel 86 Absatz 4 AEUV kann der Europäische Rat „gleichzeitig mit der Annahme der Verordnung oder im Anschluss daran" einen Beschluss zur Änderung beider Absätze „mit dem Ziel der Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension" erlassen.

Zwei Optionen sind möglich:

Nach Artikel 86 AEUV gibt es für die Ausgestaltung der Zuständigkeiten und Befugnisse der EStA von Anfang an zwei unterschiedliche Stoßrichtungen:

1) einen eher beschränkten Zuständigkeitsbereich, der sich auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union konzentriert;
2) einen weiter gefassten Zuständigkeitsbereich, der auch andere Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension umfasst.

2.2 Beschränkung der Befugnisse der EStA auf den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union

2.2.1. Überblick

Eine sachliche Zuständigkeit, die sich eindeutig auf den Schutz der finanziellen Interessen konzentriert, stünde im Einklang mit der ursprünglichen Konzeption der EStA und entspräche dem bestehenden Bedarf, die finanziellen Interessen der EU wirksam zu schützen. Auch unter den Gesichtspunkten der Angemessenheit und der Durchführbarkeit scheint der beschränkte Zuständigkeitsbereich einen guten Ausgangspunkt für die EStA zu bieten.

Die Idee, einen Europäischen Staatsanwalt einzusetzen, kam in den 70er Jahren infolge der Notwendigkeit auf, die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wirksamer zu schützen. Diesem Ansatz entsprechend wurden die verschiedenen Vorschläge und Initiativen zur Schaffung einer EStA zusammengeführt und auf die Grundlage des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union gestellt[1].

Die Notwendigkeit, den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union zu verbessern, stellt für die europäischen Institutionen und Einrichtungen immer noch eine echte Herausforderung dar:

[1] Siehe vor allem das „Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutze der finanziellen Interessen der Europäischen Union" (Studie einer von Mireille DELMAS-MARTY koordinierten Sachverständigenarbeitsgruppe, die 1995-1996 ausgearbeitet und 2001 überarbeitet wurde) und das Grünbuch der Europäischen Kommission „zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft", Dok. KOM(2001)715 endgültig, Brüssel, den 11.12.2001.

- Die Kommission hob in ihrem Jahresbericht 2007 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung hervor, dass die Unregelmäßigkeiten zum Nachteil von EU-Finanzmitteln um insgesamt 19% zugenommen haben.

- Der jüngste Jahresbericht 2008t[2] bezieht sich ebenfalls auf die Ergebnisse der Bekämpfung von Betrugsdelikten und sonstigen Unregelmäßigkeiten[3] und enthält detaillierte Statistiken und Bewertungen der Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union im Jahr 2008, die in den Bereichen traditionelle Eigenmittel, Agrarausgaben, Strukturmaßnahmen, Heranführungshilfen und direkt verwaltete Ausgaben aufgetreten sind, sowie die wichtigsten Entwicklungen zum Schutz der finanziellen Interessen. Der Bericht hebt wie folgt hervor: „Die Finanzmittel des EU-Haushalts stammen nicht aus anonymen Quellen. Der Haushalt spiegelt vielmehr das gemeinsame Bemühen und die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten wider, ihre Vision zu verwirklichen – von der Gewährung wirtschaftlicher und sozialer Unterstützung zur Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und Ausbildung sowie weltweiter nachhaltiger Entwicklung. Daher sind gemäß EG-Vertrag die Kommission und die Mitgliedstaaten dazu angehalten, ihre Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts zu koordinieren und gegen Betrug und andere illegale Aktivitäten vorzugehen, die ihn belasten."

- Das Europäische Parlament erklärt in seiner Entschließung zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Betrugsbekämpfung, dass sich die im Jahr 2007 gemeldeten Unregelmäßigkeiten in den Bereichen Eigenmittel, Agrarausgaben, Strukturmaßnahmen und direkt verwaltete Ausgaben auf insgesamt EUR 1,425 Mrd. belaufen, gegenüber EUR 1,143 Mrd. im Jahr 2006.

- Im Zusammenhang mit der derzeitigen Wirtschaftskrise werden die Notwendigkeit, den EU-Haushalt zu schützen, und das gemeinsame Interesse der EU, der Mitgliedstaaten und der Bürger immer relevanter. Der Europäische Rat hat die Notwendigkeit eines entschlossenen Vorgehens gegen Steuerhinterziehung, Finanzkriminalität, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie etwaige Bedrohungen der Finanzmarktstabilität und der

---

[2] Bericht der Kommission – Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften — Betrugsbekämpfung — Jahresbericht 2008, Brüssel, den 15.7.2009, KOM(2009) 372 endgültig. Siehe ebenfalls das Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission über die statistische Bewertung der Unregelmäßigkeiten betreffend Eigenmittel, Agrarausgaben, Strukturmaßnahmen, Heranführungshilfen und direkt verwaltete Ausgaben – Jahr 2007, SEK(2009) 1003 endgültig, Brüssels, den 15.7.2009.

[3] Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass Betrug einen Straftatbestand darstellt und die strafbare Handlung nur aufgrund der Ergebnisse eines Strafprozesses festgestellt werden kann.

Marktintegrität hervorgehoben[4]. Unter diesen Umständen ist der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und der europäischen Steuerzahler von besonderer Relevanz.

2.2.2. Schutzbereich der „finanziellen Interessen der Europäischen Union"

Zu den Arten strafbarer Handlungen, die in den allgemeinen Erfassungsbereich der „Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union" fallen sollten, gibt es verschiedene Konzepte. Im Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (PIF-Übereinkommen) wird ein restriktiver Ansatz vertreten, während das *Corpus Juris* einen umfassenderen Ansatz verfolgt.

Betrug, Korruption, Geldwäsche und welche Straftatbestände sonst noch?

Zur Erfassung des Katalogs der Straftaten, die in den Zuständigkeitsbereich der EStA mit aufgenommen werden sollen, stellen die im PIF-Übereinkommen und seinen Protokollen erfassten Straftaten einen guten Ausgangspunkt für die Regelung der Aufgaben und Befugnisse der EStA dar.

In ihre Zuständigkeit sollten grundsätzlich alle Handlungen fallen, die ein Betrugsdelikt darstellen. Nach der Legaldefinition in Artikel 1 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995 (ABl. C 316 vom 27.11.1995), das am 17. Oktober 2002 in Kraft trat, umfasst der Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

„a) im Zusammenhang mit Ausgaben jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend

- die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten , die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden;
- das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;

[4] Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 19. und 20. März 2009. Dok. 7880/1/09 REV1. Brüssel, 29. April 2009, S. 16.

- die missbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind;

b) im Zusammenhang mit Einnahmen jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend

- die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, rechtswidrig vermindert werden;
- das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
- die missbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge."

Auch der Schutz des Euro sollte in den Zuständigkeitsbereich der EStA mit aufgenommen werden.

Die zweite Fassung des Corpus Juris (CJ II, Fassung von Florenz) enthielt noch weitere Straftatbestände: Ausschreibungsbetrug, Bildung einer kriminellen Vereinigung, missbräuchliche Verwendung von Geldern, Missbrauch von Amtsbefugnissen und Bruch des Dienstgeheimnisses.

Grundsätzlich sollte der Zuständigkeitsbereich der EStA alle Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union abdecken, weil diese der EU finanziellen Schaden zufügen bzw. das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen gefährden.

2.2.3. Nationale oder grenzüberschreitende Dimension?

Die Untersuchung und Verfolgung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften sollte auch strafbare Handlungen umfassen, deren Folgen sich nur auf einen EU-Mitgliedstaat und die Europäische Kommission auswirken, und nicht nur strafbare Handlungen mit einer grenzüberschreitenden Dimension.

2.2.4. Ist eine Harmonisierung der Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union angebracht?

Die Harmonisierung der Straftatbestände sollte keine Voraussetzung für die Einsetzung des Europäischen Staatsanwalts darstellen.

Je mehr Harmonisierung wir jedoch verwirklicht haben, desto weniger Problemen und Schwierigkeiten werden wir bei der Untersuchung

und Verfolgung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union gegenüberstehen.

Im Einklang mit dem PIF-Übereinkommen und seinen Protokollen wurden die Straftatbestände von Betrug, Bestechlichkeit und Bestechung sowie Geldwäsche bereits von den meisten EU-Mitgliedstaaten harmonisiert, obwohl im Falle einiger Mitgliedstaaten noch eine weitergehende Harmonisierung erforderlich ist.

Der AEUV hat zwei unterschiedliche Rechtsgrundlagen für die Harmonisierung der Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union zu bieten. Für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelten folgende Bestimmungen des Artikels 83 Absatz 1:

> *„Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.*
>
> *Derartige Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.*
>
> *Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.*"

Gemäß Artikel 83 Absatz 2 gilt:

> *„Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. Diese Richtlinien werden unbeschadet des Artikels 76 gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen*."

Für den besonderen Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union sollten auch die Möglichkeiten nach Artikel 325 AEUV (in Verbindung mit dem oben angeführten Artikel 83 Absatz 2 AEUV) in Betracht gezogen werden, der folgenden Wortlaut hat:

> „Absatz 1: *Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der*

Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.

Absatz 2: *Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.*

Absatz 3: *Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.*

Absatz 4: *Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union beschließen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten.*

Absatz 5: *Die Kommission legt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Durchführung dieses Artikels getroffen wurden."*

2.2.5. Sonstige Straftaten in Verbindung bzw. im Zusammenhang mit denen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union

Straftaten, die mit Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union in Verbindung stehen, sollten grundsätzlich im selben Strafprozess zur Anklage gebracht und vor demselben Gericht untersucht und verhandelt werden. Besondere Beachtung sollten die Straftaten finden, die im Rahmen von Formen besonders schwerer Kriminalität begangen werden, wie z.B. Drogenhandel oder Verschiebung von Kraftfahrzeugen.

2.3. Ausdehnung der Zuständigkeiten der EStA auf andere Formen der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension

2.3.1. Überblick

Einige Mitgliedstaaten der EU befürworten einen weiteren Zuständigkeitsbereich der EStA. Nach der Follow-up-Mitteilung zum Grünbuch der Kommission vertritt eine große Mehrheit derjenigen, die Beiträge übermittelt haben, die Auffassung, dass – „sollte eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen werden – diese zwangsläufig mehr Kompetenzen erhalten müsste, als die Kommission vorgeschlagen hat"[5].

Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU gelten Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern als äußerst gefährlich für die Bürger, und so gestattet die Rechtsgrundlage für die Einsetzung der EStA (Artikel 86 AEUV) diesem Ansatz entsprechend ausdrücklich die Ausdehnung der Befugnisse der EStA auf andere Formen der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension.

Schwere Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension kann von der EStA leicht strafrechtlich verfolgt werden, weil sie sich mit ihren Kapazitäten einen umfassenden Überblick über die Sachverhalte verschaffen kann, die in mehreren Mitgliedstaaten angesiedelt sind. Außerdem erleichtert ein größerer Zuständigkeitsbereich der EStA die Bekämpfung von Betrugsdelikten und anderen Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union, die häufig, wie bereits erwähnt, mit anderen Formen schwerer Kriminalität verbunden sind.

2.3.2. Erfassungsbereich der „anderen Formen schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension"

Zur Erfassung dessen, was „andere Bereiche schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension" sind, könnte man einige relevante Kriminalitätsbereiche aufzeigen, die bereits in Artikel 83 AEUV als Priorität der Europäischen Union genannt sind, nämlich Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegalrer Waffenhandel, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

Sollen alle diese Straftaten auf europäischer Ebene und von der EStA strafrechtlich untersucht und verfolgt werden? Dazu erscheint es angebracht, dass diese Straftaten eine zusätzliche „europäische Dimension" aufweisen sollten, die beispielsweise vorhanden wäre, wenn die betreffenden Straftaten Auswirkungen auf die Werte und Leitgrundsätze des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (vgl. Artikel 67 AEUV) hätten. Praktisch gesehen wäre eine europäische

[5] Follow-up-Mitteilung Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, S. 14.

Dimension vorhanden, wenn von den Straftaten drei oder mehr Mitgliedstaten betroffen sind oder wenn die Ursachen bzw. die Wirkungen der Straftaten in einem Drittland liegen.

2.3.3. Ist eine Harmonisierung der anderen Bereiche schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension angebracht?

Die Ausdehnung der Zuständigkeiten der EStA setzt keine Harmonisierung der Straftatbestände voraus.

Jedoch erfordert die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung von Straftaten hinsichtlich Formen von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension hinreichend klare und detaillierte allgemeine Straftatbestandsdefinitionen. In dieser Hinsicht gibt es für alle Straftaten im Sinne von Artikel 83 AEUV den Europäischen Rahmenschluss.

2.3.4 Schlussfolgerungen

- Die anfänglichen Zuständigkeiten und Befugnisse der EStA umfassen zumindest den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Sie umfassen auch die Straftaten nach dem PIF-Übereinkommen und seinen Protokollen (Betrug, Geldwäsche, Bestechung und Bestechlichkeit) und dürfen andere Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union (Ausschreibungsbetrug, missbräuchliche Verwendung von Geldern, Missbrauch von Amtsbefugnissen, Verletzung des Dienstgeheimnisses, Fälschung des Euro) mit abdecken. Für eine EStA mit Schwerpunkt auf dem Schutz der finanziellen Interessen der EU bietet sich als Ausgangspunkt ein klar abgegrenzter und homogener Zuständigkeitsbereich an.

- Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit in Betracht ziehen, die Befugnisse der EStA auf andere Formen schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension oder mit besonderen Auswirkungen auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU auszudehnen. Die Mitgliedstaaten könnten insbesondere den Straftatbeständen Aufmerksamkeit widmen, die bereits in Artikel 83 AEUV als Prioritäten der Europäischen Union ausgewiesen wurden, nämlich Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

- Die weitere Harmonisierung der *Straftatbestände*, die eine Schädigung der finanziellen Interessen der EU zum Gegenstand haben, (und auf entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates auch andere Straftatbestände mit grenzüberschreitender Dimension) ist keine Vorbedingung für die Einsetzung der EStA, sie könnte aber die

Untersuchung und Verfolgung entsprechender Straftaten erleichtern. Zu erwägen ist auch eine mögliche Harmonisierung *einiger allgemeiner Strafrechtskonzepte* (strafrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmensleiter, strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen, erschwerende und mildernde Umstände).

- Straftaten, die in einem engen Zusammenhang mit den in den Zuständigkeitsbereich der EStA fallenden Straftaten stehen, sollten grundsätzlich von der EStA im Rahmen von besonderen Ermittlungen strafrechtlich untersucht, verfolgt und bei Gericht zur Anklage gebracht werden. Besondere Beachtung sollten die Straftaten finden, die von einer kriminellen Vereinigung begangen werden. Jedoch muss die EStA berücksichtigen, dass ein Makroverfahren zu vermeiden und somit eine Aufteilung der Ermittlungen in verschiedene Tatbestandskomplexe zu rechtfertigen ist.

3. MASSNAHMEN IM ERMITTLUNGSVERFAHREN, EINLEITUNG DER ERMITTLUNGEN

3.1. Einleitung

Nach Artikel 86 kann zur Verfolgung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren eine Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt werden. Danach können durch Verordnung auch die für die Strafverfolgung geltenden Verfahrensvorschriften festgelegt werden, einschließlich der strafprozessrechtlichen Regeln zur Festlegung ihrer Aufgaben und Befugnisse bei der strafrechtlichen Untersuchung.

In diesem Abschnitt 3 soll das Ermittlungsverfahren analysiert und beleuchtet werden, das die europäische Strafverfolgungsbehörde, sobald sie vom Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält, durchführen kann, bis sie die Entscheidung trifft, das Verfahren einzustellen (abzuschließen) bzw. die Eröffnung des mündlichen Hauptverfahrens zu beantragen (öffentliche Anklage zu erheben).

3.2 Ermittlungsgrundsätze

Zunächst ist zusammenfassend auf die bei den Ermittlungen einzuhaltenden Verfahrensgrundsätze hinzuweisen, auf die in anderen Abschnitten noch eingehender eingegangen wird:

Die europäische Strafverfolgungsbehörde muss in **Unabhängigkeit** von den Mitgliedstaaten und den Institutionen und Einrichtungen der Europäischen Union handeln. Sie hat ihre Tätigkeit gegenüber allen Beteiligten nach dem Grundsatz der **Unparteilichkeit** auszuüben.

Die europäische Strafverfolgungsbehörde muss sich an den **Grundsatz der Rechtmäßigkeit** halten: Dementsprechend müssen ihre

Befugnisse und Zuständigkeiten eindeutig bestimmt und die Fälle geregelt sein, in denen aufgrund der jeweiligen Eigenart oder der geringen wirtschaftlichen Auswirkungen des Sachverhalts entschieden werden kann, die weitere Strafverfolgung durch die nationalen Justizbehörden bzw. durch Verwaltungsbehörden vornehmen zu lassen.

Die Anwendung des Rechtmäßigkeitsgrundsatzes gemäß den obigen Bedingungen hat zur Folge, dass die europäische Strafverfolgungsbehörde nach dem „**Grundsatz der vorrangigen Zuständigkeit**" zu handeln hat, der ihr Tätigwerden automatisch und ungeachtet sonstiger Umstände in allen Fällen verlangt, in denen die strafrechtlichen Untersuchungen Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union betreffen. Jedoch können (ausdrücklich geregelte) Ausnahmebestimmungen zur Anwendung kommen, die sicherstellen sollen, dass die Europäische Staatsanwaltschaft die betreffenden Ermittlungen in Anwendung des **Subsidiaritätsgrundsatzes** den Justizbehörden der Mitgliedstaaten überträgt.

Bei der spezifischen Ausübung ihrer Ermittlungstätigkeiten muss die europäische Strafverfolgungsbehörde nach Maßgabe des Grundsatzes der Unparteilichkeit sämtliche Beweismittel zur Be- und Entlastung der verdächtigten Person berücksichtigen.

3.3 Phasen des Ermittlungsverfahrens

3.3.1 Einleitung der Ermittlungsmaßnahmen: Informations- und Nachrichtenquellen

Die Europäische Staatsanwaltschaft darf ihre Ermittlungsmaßnahmen einleiten, sobald sie von Tatsachen Kenntnis erhält, die den Verdacht einer strafbaren Handlung nahelegen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Die betreffenden Informationen kann sie aus vielfältigen Kanälen erhalten, so unter anderem aus

- Mitteilungen, die der Strafverfolgungsbehörde von natürlichen oder juristischen Personen (Banken, Unternehmen, NRO usw.) direkt zugeleitet werden;

- anonymen Mitteilungen;

- formellen Benachrichtigungen oder Mitteilungen der Institutionen der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten und der internationalen Einrichtungen (Weltbank, UN usw.);

- Strafverfolgungshandlungen, die der Europäischen Staatsanwaltschaft von den Justizbehörden der Mitgliedstaaten aufgrund der Tatsache vorgelegt werden, dass die strafrechtlichen Ermittlungen aufgrund des Schutzbereichs und der Art des Sachverhalts in die Zuständigkeit der europäischen Strafverfolgungsbehörde fallen dürften.

- der Anwendung von Recht und Gesetz, wenn die Europäische Staatsanwaltschaft eine aktive Rolle bei der Aufdeckung und anschließenden Strafverfolgung der strafbaren Handlungen übernehmen muss, die in ihren Kompetenzbereich fallen.

Die Institutionen der Europäischen Union und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (staatliche Verwaltungsbehörden, Polizei, Steuer- und Zollverwaltungen usw.) müssen der Strafverfolgungsbehörde jede Straftat umgehend mitteilen und bei den anschließenden Ermittlungen zusammenarbeiten.

3.3.2 Erstbewertung

Vor dem tatsächlichen Beginn der Ermittlungen ist es zunächst erforderlich, eine Phase der Erstbewertung durchzuführen, anhand derer zu entscheiden ist, ob der Sachverhalt in die Zuständigkeit der europäischen Strafverfolgungsbehörde fällt. Dieses Erfordernis der Erstbewertung ergibt sich aus dem elementaren Grundsatz der Rechtssicherheit und aus dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**, die für alle Ermittlungsmaßnahmen der Strafverfolgungsbehörde zu gelten haben.

Diese Phase erfolgt, wenn die erhaltenen Informationen nicht ausreichen, um ernsthafte Anhaltspunkte für eine begangene Straftat zu bestätigen, vor allem wenn die entsprechende Mitteilung aus einer „anonymen Quelle" stammt. Dann ist die Glaubwürdigkeit der Angaben über den mutmaßlichen Sachverhalt zu bewerten. Dazu sind die nötigen und unentbehrlichen Nachprüfungen vorzunehmen, um entscheiden zu können, ob hinreichend schwerwiegende Verdachtsmomente für die Einleitung von Ermittlungen vorhanden sind.

Eine Bewertung hat auch hinsichtlich der Frage zu erfolgen, ob der mitgeteilte Sachverhalt nach dem vorgenannten Grundsatz der Rechtmäßigkeit in den Zuständigkeitsbereich der europäischen Strafverfolgungsbehörde fällt.

Diese Phase der Erstbewertung muss binnen eines kurzen Zeitraums vonstattengehen und ist zu befristen.

Die in dieser „Erstbewertungsphase" getroffene Entscheidung (das Verfahren einzustellen oder die Ermittlungen einzuleiten) steht in der ausschließlichen Zuständigkeit der europäischen Strafverfolgungsbehörde und ist nicht rechtsbehelfsfähig.

3.4. Verfahrenshandlungen im Ermittlungsverfahren, die von der Europäischen Staatsanwaltschaft vorgenommen werden

Die von der Europäischen Staatsanwaltschaft eingeleiteten Ermittlungsmaßnahmen werden von eigenem Personal durchgeführt, das, wie bereits ausgeführt, aus nationalen Staatsanwälten besteht, die bei den

Ermittlungen im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten und Befugnisse vorgehen.

Das Personal der Europäischen Staatsanwaltschaft muss daher die Befugnis haben, sämtliche Beweismittel zu sammeln, sich Zugang zu öffentlichen und privaten Registern (Bankinformationen, Firmenkonten usw.) zu verschaffen, Untersuchungen durch Sachverständige anzufordern, Zeugen und Sachverständige zu hören usw. Wie bereits in Abschnitt 1 ausgeführt, wird die Behörde bei der Durchführung der Ermittlungsarbeiten und der Sammlung von Beweismitteln selbstverständlich von Verwaltungs- und von Ermittlungspersonal unterstützt.

Jede Maßnahme im Ermittlungsverfahren, die einen Eingriff in Grundrechte darstellt, erfordert die Genehmigung durch das zuständige innerstaatliche Gericht. Diese Frage wird speziell in Abschnitt 4 dieser Schlussfolgerungen untersucht.

Im Hinblick auf die anderen Verfahrenshandlungen stellt sich bei der Abgrenzung der Ermittlungsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft die wesentliche Frage, ob die Ermittlungen in gewissem Maße geregelt und vereinheitlicht werden sollten und ob unabhängig davon, ob die Ermittlungen von einem oder mehreren Staaten durchgeführt werden, ein einheitliches Verfahren festzulegen ist.

Es ist ein absolut notwendiges Grundprinzip, dass die Europäische Staatsanwaltschaft über die Möglichkeit verfügt, die für ihre Ermittlungen erforderlichen Zwangsmaßnahmen nach eigenem Ermessen und ohne richterliche Genehmigung anzuordnen. Berücksichtigt man, dass es sich um einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt, in dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung schrittweise ausgedehnt wird, muss es der Europäischen Staatsanwaltschaft ermöglicht werden, als zuständige Justizbehörde zu handeln und Entscheidungen zu treffen, die zumindest in gleicher Weise anerkannt und vollstreckt werden müssen wie die Entscheidungen einer anderen mitgliedstaatlichen Behörde.

Ungeachtet dieser Sichtweise, die sich aus dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ergibt, muss die Art und Weise, wie die europäische Strafverfolgungsbehörde vorzugehen hat, gesetzlich geregelt und es müssen verfahrensrechtliche Mindestvorschriften festgelegt werden, auf deren Grundlage sie die einleitenden Ermittlungen in ihrer Gesamtheit leiten und gestalten kann. Zwar besteht keine Notwendigkeit zur Harmonisierung der innerstaatlichen Verfahren, doch hat die Gesetzgebung sicherzustellen, dass die Europäische Staatsanwaltschaft bei der Durchführung von Ermittlungen, die keinerlei Grundrechte berühren, kohärent handeln kann.

Dementsprechend spricht sich dieser Vorschlag für die allgemeine Anerkennung der Befugnisse für Zwangsmaßnahmen aus (mit einer einzigen Einschränkung in Bezug auf Verfahrenshandlungen, bei denen Grundrechte berührt werden), die Maßnahmen wie z.B. verpflichtende Vorladung von Zeugen, Anforderung von Berichten, Unterlagen, Beschlagnahmen, Genehmigung für kontrollierte Lieferungen usw. umfassen können, ohne

dass diese der anschließenden richterlichen Kontrolle bedürfen. Mit anderen Worten, diese Ermittlungsmaßnahmen sollten ohne jede Möglichkeit eines späteren Rechtsbehelfs gegen sie im Ermessen der Europäischen Staatsanwaltschaft stehen von ihr gesteuert werden können.

Die angebotene Lösung stützt sich auch auf unseren Rechtsraum, in dem die für verdächtigte Personen geltenden Verfahrensgarantien (unter Berücksichtigung der vom Rat auf diesem Gebiet erzielten Fortschritte) vereinheitlicht und harmonisiert werden sollen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen der europäischen Strafverfolgungsbehörde die Einhaltung besagter Garantien berücksichtigen.

3.5 Dauer der Ermittlungen, Befristung

Die Frage, ob die Ermittlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft einer Frist unterliegen sollten, kann unter dem Gesichtspunkt der notwendigen Effektivität erörtert werden, die aber aufgrund nicht vorhandener Fristen und angesichts der allgemeinen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft fallen, vonnöten ist.

Die Hindernisse für zügige Ermittlungen ergeben sich nicht nur aus der Kompliziertheit der Sachverhalte, sondern auch aus den zusätzlichen Schwierigkeiten der Verfahrensführung in verschiedenen Ländern und der vorgeschlagenen Unterwerfung unter die Verfahrensvorschriften des Richters, der die Ermittlungsmaßnahmen der Strafverfolgungsbehörde kontrollieren und genehmigen soll, wenn sie Grundrechte berühren.

Unabhängig vom Sachverhalt ist der Bedarf an hinreichend ausgedehnten und flexiblen Fristen mit der Achtung der Grundrechte der Person, die Gegenstand der Ermittlungen ist, und spezieller noch, mit der Wahrung ihres Rechts, ein Gerichtsverfahren im Rahmen einer angemessenen Frist zu erhalten, in Einklang zu bringen.

Die Gleichwertigkeit dieser beiden Kriterien und die Notwendigkeit, die für die betreffenden Straftaten geltenden Verjährungsfristen einzuhalten, die sich aus harmonisiertem Recht oder aus den einschlägigen Vorschriften des einzelstaatlichen Rechts ergeben, deuten auf eine ausgedehnte Frist von mindestens 18 Monaten hin, die aufgrund besonderer Umstände auch nach Tätigwerden des Gerichts, das für die Kontrolle der von der Strafverfolgungsbehörde angewendeten Maßnahmen zuständig ist, noch verlängert werden kann (die richterliche Kontrolle wird im folgenden Abschnitt behandelt).

4. RICHTERLICHE KONTROLLE DER HANDLUNGEN DES EUROPÄISCHEN STAATSANWALTS

4.1 Einleitung, Rechtsrahmen

Nach Artikel 86 Absatz 3 a. E. des Vertrags von Lissabon legt die in Absatz 1 genannte Verordnung für die Einsetzung einer Europäischen

Staatsanwaltschaft „die Regeln für die gerichtliche Kontrolle der von der Europäischen Staatsanwaltschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen fest".

Nachdem hiermit geregelt ist, dass bestimmte Handlungen des Europäischen Staatsanwalts – welche im Einzelnen, wird weiter unten erörtert – der Kontrolle und Genehmigung eines *Richters im Ermittlungsverfahren* unterliegen, muss jetzt festgelegt werden, ob diese Aufgabe von einem *Ad-hoc*-Gemeinschaftsrichter oder von einem nationalen Richter des Mitgliedstaates wahrgenommen werden soll, in dem die richterlichen Handlungen als Bestandteil einer Strafverfolgung vorzunehmen sind.

Die Schaffung eines Gemeinschaftsgerichts im Rahmen der Struktur des Europäischen Gerichtshofs wurde von einigen Stimmen befürwortet, die der Auffassung sind, dass dies der einzige Weg ist, um die kohärente Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Diese Auffassung ist Zeichen einer mutigen und nach vorne gewandten Erwartungshaltung und steht im Einklang mit dem zweifellos trefflichen Ziel, ein einheitliches europäisches Recht in Angelegenheiten wie z. B. Festnahme and Haft, Durchsuchung, Überwachung der Kommunikation erreichen zu können. Ein realistischer Blick auf die derzeitige Situation lässt jedoch von dieser Option abraten. Der Europäische Gerichtshof ist in seiner gegenwärtigen Konfiguration jedoch dafür zuständig, über bestimmte Rechtsmittel zu verhandeln, wenn ein nationaler Richter als Richter im Ermittlungsverfahren bei einer seiner Entscheidungen das Gemeinschaftsrecht nicht korrekt angewendet hat.

Die Figur des Europäischen Staatsanwalts ist in sich selbst hoch kompliziert, und es wäre ein Fehler, dem weitere Komplizierungen noch hinzuzufügen. Bei der Übertragung der Rechtsprechung in Strafsachen auf den Europäischen Gerichtshof handelt es sich um eine kontroverse Angelegenheit, und so ist es wohl nicht die richtige Zeit, diese Debatte zu eröffnen.

Da die erste Option nach unserer Auffassung ausscheidet, sind wir entsprechend den Stellungnahmen im Grünbuch der Meinung, dass die Funktion des für die Kontrolle der Handlungen des Europäischen Staatsanwalts zuständigen Richters im Ermittlungsverfahren von einem nationalen Richter wahrgenommen werden sollte. Abgesehen von den Komplikationen, die die Einsetzung eines Gemeinschaftsrichters im Ermittlungsverfahren mit sich bringen könnte, gibt es noch andere Gründe dafür, die Zuständigkeit für die Ausübung der richterlichen Kontrolle den nationalen Gerichten des Staates zuzuweisen, in dem die Ermittlungen durchgeführt werden bzw. in dem die der Kontrolle unterworfene Maßnahme durchgeführt werden soll.

Nach dem Lissabon-Vertrag nimmt der Europäische Staatsanwalt seine Aufgaben vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten wahr. Es erscheint daher sinnvoll, dass die richterliche Kontrolle von einem innerstaatlichen Gericht durchgeführt wird.

Nachdem hiermit abgeklärt ist, dass der Richter im Ermittlungsverfahren in den innerstaatlichen Gerichten angesiedelt sein soll, ist nunmehr zu entscheiden, ob seine Aufgaben von einem spezialisierten, zentralen Gericht oder von den ordentlichen Gerichten nach dem Verfahrensrecht des betreffenden Staates wahrgenommen werden sollen. Aus den nachstehenden Gründen halten wir es für die beste Option, ein spezialisiertes Gericht einzurichten, das als Richter im Ermittlungsverfahren tätig werden soll, um die Handlungen des Europäischen Staatsanwalts zu kontrollieren.

Zur Schaffung eines solchen spezialisierten Gerichts sind die Mitgliedstaaten durch Verordnung der Gemeinschaft zu veranlassen, entsprechend ihrem Bedarf oder der Struktur ihrer Gerichtsverfassung ein oder mehrere spezialisierte Gerichte einzurichten und aufzubauen.

Aufgrund der Komplexität des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf Betrugsdelikte zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU ist es angebracht, spezialisierte Gerichte einzurichten, um die Aufgaben des Richters im Ermittlungsverfahren hinsichtlich bestimmter Handlungen des Europäischen Staatsanwalts zu übernehmen. Die Spezialisierung erscheint angesichts der Tatsache umso notwendiger, dass die Erhebung der öffentlichen Anklage unter Umständen der richterlichen Kontrolle unterliegt – auf diese Frage wird weiter unten eingegangen – und damit einer Entscheidung, die mögliche Auswirkungen in Bezug auf die Würdigung des Sachverhalts im Rahmen der Ermittlungen als Verwirklichung eines typisierten Straftatbestands hat.

Außerdem würde die Schaffung von spezialisierten Gerichten in den verschiedenen Mitgliedstaaten eine kohärentere Anwendung des Gemeinschaftsrechts und eine flüssigere Kommunikation zwischen den Staaten fördern. Schließlich könnte sie auch den Weg für die Einsetzung eines Gemeinschaftsrichters im Rahmen des Europäischen Gerichtshofs bahnen.

4.2 Richterliche Kontrolle der vom Europäischen Staatsanwalt vorgenommenen oder beantragten Ermittlungsmaßnahmen und vorläufigen Maßnahmen

Ein Aspekt, auf den bei der Ausgestaltung der richterlichen Kontrolle der Handlungen des Europäischen Staatsanwalts unbedingt einzugehen ist, betrifft die verschiedenen Maßnahmen, die im Laufe der Ermittlungen unter Umständen nötig werden.

Es liegt auf der Hand, dass die Ausgestaltung der richterlichen Kontrolle in hohem Maße davon abhängt, welche Gerichtsbarkeit letztendlich für ihre Ausübung verantwortlich ist: die nationalen Gerichte oder ein Gemeinschaftsgericht.

Jedenfalls ist es notwendig, diese Ausgestaltung auf der Grundlage von drei Grundprinzipien vorzunehmen:

1. Gelegenheit für eine Mindestharmonisierung der Ermittlungsbefugnisse des Europäischen Staatsanwalts;
2. Anerkennung, dass der Europäische Staatsanwalt in jeder nationalen Gerichtsbarkeit gleichwertige Befugnisse hat wie ein nationaler Staatsanwalt.

4.2.1. Gelegenheit für eine Mindestharmonisierung der Ermittlungsbefugnisse des Europäischen Staatsanwalts

In Bezug auf das Erfordernis der richterlichen Genehmigung bevor bestimmte Maßnahmen im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen vorgenommen werden, bestehen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten offenkundige Unterschiede.

Es gibt keine allgemeine Regel und kein gemeinsames Konzept für Ermittlungsmaßnahmen, die der vorherigen richterlichen Genehmigung bedürfen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der eigentliche Begriff der Justizbehörde von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich gehandhabt wird. In einigen Mitgliedstaaten umfasst der Begriff den Staatsanwalt und in anderen tut er es nicht.

Der einzige Versuch, den Begriff der „Maßnahme, die der richterlichen Genehmigung bedarf", im Gemeinschaftsrecht zu definieren, findet sich im Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisanordnung. Artikel 2 Buchstabe e) bezieht sich auf die „Durchsuchung oder Beschlagnahme" als etabliertem Begriff für Zwangsmaßnahmen und bezeichnet sie als „alle Maßnahmen im Rahmen eines Strafverfahrens, die eine juristische oder natürliche Person rechtlich dazu verpflichten, Sachen, Schriftstücke oder Daten zu übergeben oder an ihrer Beschaffung mitzuwirken, und die, falls dem nicht entsprochen wird, ohne die Zustimmung dieser Person vollstreckt werden können oder eine Sanktion nach sich ziehen können".

Der Begriff bezieht sich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) auf dem Gebiet der Zwangsmaßnahmen, die einer richterlichen Genehmigung bedürfen.

Ein weiterer Aspekt, der jedoch zu bedenken ist, betrifft die Tatsache, dass nach dieser Definition die Beteiligung von zumindest einem Obergericht, einem Untersuchungsgericht oder einem Staatsanwalt erforderlich ist. Sie enthält keine ausdrückliche Bezugnahme auf ordentliche Gerichte oder Richter im Ermittlungsverfahren.

Außer diesem Präzedenzfall gibt es einen einzigen Aspekt, bei dem die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen einmütig sind, nämlich die die Haft von verdächtigten und beschuldigten Personen. In allen Mitgliedstaaten ist zu diesem Zweck, wie von Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gefordert, eine richterliche Entscheidung zwingend vorgeschrieben.

Sowohl das Corpus Juris als auch das Grünbuch zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft beruhen auf der Prämisse, dass bestimmte Untersuchungshandlungen und Sicherungsmaßnahmen im Stadium des Vorverfahrens der Genehmigung durch den Richter im Ermittlungsverfahren bedürfen.

Das Grünbuch stellt diesbezüglich das Erfordernis der richterlichen Genehmigung für Maßnahmen auf, die mit einer Beschränkung oder einem Entzug der persönlichen Freiheit verbunden sind. Alle anderen Untersuchungshandlungen und Ermittlungsmaßnahmen ordnet die Kommission ausschließlich dem innerstaatlichen Recht zu und stellt „auf der Grundlage des Prinzips der Mindestharmonisierung der Verfahren für die richterliche Kontrolle" nur den Grundsatz auf, dass die nach innerstaatlichem Recht geregelte Antragstellung auf Überprüfung solcher Untersuchungshandlungen und Ermittlungsmaßnahmen keinen Suspensiveffekt entfaltet.

Zur Lösung dieser Situation stehen uns zwei mögliche Alternativen gegenüber:

- Alternative A: Mindestharmonisierung. Diese bestünde aus der Aufstellung eines Katalogs von Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen, die unter allen Umständen der richterlichen Genehmigung bedürfen, um vom Europäischen Staatsanwalt angewendet werden zu können.

- Alternative B: Keine Mindestharmonisierung und Verweisung an das innerstaatliche Recht des Mitgliedstaates, in dem die vom Europäischen Staatsanwalt beantragte Maßnahme ausgeführt werden soll.

Aus Gründen der Rechtssicherheit in Bezug auf die Handlungen des Europäischen Staatsanwalts erscheint die Alternative A als die beste Option, d. h. die Aufstellung eines Katalogs von Maßnahmen, für deren Ausführung der Europäische Staatsanwalt die Genehmigung des Richters im Ermittlungsverfahren benötigt.

Dieser Katalog sollte auf folgender Einteilung der Maßnahmen beruhen, die für das Untersuchungsstadium von Strafprozessen vorgesehen sind, und die Fälle spezifizieren, in denen die vorherige richterliche Genehmigung erforderlich ist:

I. Sicherungsmaßnahmen personenbezogener Art (Freiheitsentzug oder Beschränkung der Rechte, sich frei zu bewegen).

II. Sicherungsmaßnahmen sachbezogener Art (Beschlagnahme, Kaution oder Sicherheitsleistung, Vermögensbeschlagnahme oder Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln).

III. Maßnahmen mit vorbeugendem Charakter für finanzielle Tätigkeiten (Einstellung der Unternehmenstätigkeit, Schließung

der Geschäftsräume, Aufhebung der verwaltungsrechtlichen Lizenzen und Genehmigungen).

IV. Ermittlungsmaßnahmen, die mit einer Einschränkung von Grundrechten verbunden sind (Hausdurchsuchung, Überwachung der Kommunikation).

4.2.2 Anerkennung, dass der Europäische Staatsanwalt in jedem Mitgliedstaat gleichwertige Befugnisse hat wie ein nationaler Staatsanwalt

Im Einklang mit dem im ersten Teil vorgeschlagenen System, wonach ein nationaler Staatsanwalt nach Maßgabe des Grundsatzes der doppelten Abhängigkeit handelt, wären die nicht der richterlichen Kontrolle unterliegenden Untersuchungsbefugnisse des Europäischen Staatsanwalts diejenigen, die er als nationaler Staatsanwalt hat.

Eine andere Option, die es sich zu untersuchen lohnt, wäre die Mindestharmonisierung. Diese stünde nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichwertigkeit zwischen dem Europäischen Staatsanwalt und den nationalen Staatsanwälten in ihren jeweiligen Mandatsgebieten.

Zu entscheiden wäre, ob eine derartige Mindestharmonisierung einfach nur eine geringfügige (*„de minimis"*) Harmonisierung wäre, oder ob sie die Obergrenze für das Erfordernis der richterliche Genehmigung setzen soll, an die sich die nationalen Rechtsordnungen zu halten haben. In letzterem Fall wäre in den Katalog der Maßnahmen eine Nichtrückschrittsklausel aufzunehmen, um sicherzustellen, dass weiterreichende Befugnisse oder Ausnahmen vom Erfordernis der richterlichen Genehmigung unberührt bleiben, wenn das nationale Recht für seine Staatsanwälte eine derartige Regelung trifft.

4.3 Verfahrensrechtlicher Ablauf der richterlichen Kontrolle durch den Richter im Ermittlungsverfahren

Auch in dieser Hinsicht bestehen vollständig unterschiedliche Möglichkeiten, je nachdem, wer für die richterliche Kontrolle verantwortlich ist: die nationalen Gerichte oder ein zentrales System am Europäischen Gerichtshof.

4.3.1 Ablauf eines zentralen Verfahrens der richterlichen Kontrolle am EuGH

Sollte die richterliche Kontrolle der Handlungen des Europäischen Staatsanwalts vom EuGH oder einer spezialisierten Abteilung dieses Organs wahrgenommen werden, so müssten zweifellos eine Reihe von spezifischen Verfahrensvorschriften neu geschaffen werden, die idealerweise mit folgenden Grundsätzen im Einklang stehen sollten:

- Recht des Beschuldigten auf rechtliches Gehör;
- Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens;
- Materiellrechtliche, nicht nur rein formellrechtliche Kontrolle;
- Mit Gründen versehene Entscheidungen;
- Kein Suspensiveffekt bei der Einlegung von Rechtsmitteln gegen die Entscheidungen des Richters im Ermittlungsverfahren.

4.3.2 Grundsätze des vom Richter im Ermittlungsverfahren anzuwendenden Verfahrens

Der Vertrag von Lissabon schließt nicht die Möglichkeit aus, dass die Vorschriften für die richterliche Kontrolle der Handlungen des Europäischen Staatsanwalts auf das Verfahrensrecht des Mitgliedstaates verweisen, in dem der Europäische Staatsanwalt von seinen Befugnissen Gebrauch macht, und dabei handelt es sich um denselben Staat, in dem der die Kontrolle durchführende Richter im Ermittlungsverfahren seinen Amtssitz hat.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich um eine einfache und ausschließliche Verweisung handelt, da sie in Verbindung mit einer Mindestregelung der Grundsätze erfolgen kann, die in sämtlichen Fällen im Rahmen der verschiedenen nationalen Verfahrensvorschriften zu beachten sind. Die Entscheidung für dieses System würde einen sparsamen Umgang mit den Ressourcen bedeuten, denn das Gegenteil wäre gleichbedeutend damit, die Einsetzung des Europäischen Staatsanwalts von der Zustimmung zu einem eigenständigen verfahrensrechtlichen Regelwerk abhängig zu machen.

Diese Grundsätze wurden zwar bereits im vorstehenden Abschnitt behandelt, jedoch können noch ein paar zusätzliche Erwägungen angefügt werden:

- Das Recht des Beschuldigten auf rechtliches Gehör ist vor dem Ergreifen etwaiger ihn betreffender Ermittlungs- bzw. Sicherungsmaßnahmen zu gewähren.

Dieses Recht sollte mit dem Ausschluss der Voruntersuchung anlässlich der Genehmigung der Ermittlungsmaßnahmen vereinbar sein, die vollkommen ineffizient würden, wenn die verdächtigte Person sie schon vor ihrer Durchführung bemerken würde (Durchsuchungsbefehl, Überwachung der Kommunikation usw.).

- Materiellrechtliche, nicht nur rein formellrechtliche Kontrolle

Die vom Richter im Ermittlungsverfahren durchgeführte richterliche Kontrolle hat in sämtlichen Fällen eine materiellrechtliche Kontrolle zu beinhalten, bei der die Ausgewogenheit zwischen dem Interesse an den Ermittlungen bzw. ihrer Notwendigkeit einerseits und der Beeinträchtigung der Grundrechte der verdächtigten Person andererseits gebührend zu berücksichtigen ist.

- Mit Gründen versehene Entscheidungen

Aus formeller Sicht stellt das Erfordernis, dass der Richter im Ermittlungsverfahren seine Entscheidungen zu den von ihm durchgeführten richterlichen Kontrollen mit Gründen versehen muss, das wichtigste Instrument zur Überwachung der Effektivität der oben erwähnten materiellrechtlichen Kontrolle dar.

- Kein Suspensiveffekt bei der Einlegung von Rechtsmitteln gegen die Entscheidungen des Richters im Ermittlungsverfahren.

Die verschiedenen Projekte und Berichte, die bisher zum Thema veröffentlicht wurden (Corpus Juris und Grünbuch) vertraten einhellig die Auffassung, dass es gilt, ein unangemessenes Rechtsbehelfssystem gegen die Entscheidungen des Richters im Ermittlungsverfahren zu vermeiden.

Die notwendige Sicherstellung der Ausgewogenheit zwischen dem Schutz des Rechts auf Verteidigung und einer effizienten Strafverfolgung lässt es ratsam erscheinen, im Rahmen der Mindestharmonisierung das Prinzip festzulegen, dass sämtliche Rechtsmittel, die in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen gegen die Entscheidungen des Richters im Ermittlungsverfahren zur Verfügung stehen, keinen Suspensiveffekt entfalten.

4.4. Richterliche Kontrolle in Bezug auf die Anordnung bzw. die Verlängerung der Geheimhaltung der Strafverfolgung

Bei der Pflicht, einen mutmaßlichen Straftäter davon in Kenntnis zu setzen, dass er Betroffener einer Strafverfolgung ist, handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Verpflichtung, die auf seinem Recht beruht, die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen zu kennen, was sich wiederum aus seinem Grundrecht auf Verteidigung und auf Rechtsbeistand herleitet. Wenn also ein strafrechtlicher Untersuchungsbericht eindeutige, spezifische und konkretisierte Hinweise zu einer bestimmten Person enthält und eine Strafverfolgung auslöst, so muss der Staatsanwalt den Beschuldigten von dieser Tatsache in Kenntnis setzen und ihm einen Durchschlag des betreffenden Berichts übermitteln, da die Ermittlungen zu jeder Zeit dem Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens und dem Recht auf Verteidigung verpflichtet sein müssen, sofern die mutmaßliche Straftat hinreichend ausermittelt und die Identität der Person, gegen die ermittelt wird, festgestellt wurde.

Der Staatsanwalt prüft diese Kriterien bei seiner Entscheidung, welche Maßnahmen nötig sind, um den Verdacht zu substanziieren, und berücksichtigt dabei die Zuverlässigkeit des Erstberichts und den Bedarf im Rahmen der Ermittlungen, bevor er die verdächtigte Person davon in Kenntnis setzt, dass die Strafverfolgung im Gang ist.

In der Folge dieses ursprünglichen *De-facto*-Geheimnisses kann der Verlauf der Ermittlungen es erforderlich machen, die Geheimhaltung des Verfahrens zu lüften. Dies ist unter Umständen in Fällen notwendig, die mit Maßnahmen verbunden sind, die die Grundrechte einschränken, z. B. mit Hausdurchsuchungen und Überwachungen der Kommunikation, die stets vom Richter im Ermittlungsverfahren genehmigt sein müssen. Dies ist auch der Fall, wenn Untersuchungen in Bezug auf die Vermögensgegenstände der verdächtigten Person angeordnet werden, so insbesondere Auskunftsersuchen hinsichtlich Bankkonten, die zwar von der richterlichen Genehmigungspflicht ausgenommen sind, aber der verdächtigten Person gegenüber geheim gehalten werden müssen, um nicht das Ergebnis der Ermittlungen zu gefährden. In allen diesen Fällen wie auch in anderen Fällen, in denen es die Effizienz der staatsanwaltschaftlichen Maßnahmen erfordert, die Zusammenhänge dem von den Ermittlungen Betroffenen gegenüber vorübergehend geheim zu halten, ordnet der Richter im Ermittlungsverfahren für das betreffende Verfahren und für den für erforderlich gehaltenen Zeitraum die Geheimhaltung an und ist gegebenenfalls auch für die Verlängerung dieses Zeitraums zuständig.

5. IM ZWISCHENSTADIUM: FESTLEGUNG DES ZUSTÄNDIGEN GERICHTSSTANDS UND ANKLAGEERHEBUNG. IM HAUPTVERFAHREN: ZULÄSSIGKEIT VON BEWEISMITTELN

5.1 Einleitung, Rechtsrahmen

Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU hat folgenden Wortlaut: „Die Europäische Staatsanwaltschaft ist, gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Absatz 1 festgelegt sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr".

Nach diesem Artikel gehört es zu den Zuständigkeiten und Befugnissen des Europäischen Staatsanwalts, bei den genannten Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahrzunehmen.

Der Wortlaut des Artikels lässt zunächst erkennen, dass der Vertrag eindeutig dazu neigt, die Schaffung von „europäischen Gerichten mit Strafgerichtsbarkeit zur Verfolgung derartiger Fälle" zu vermeiden und stattdessen für die „zuständigen Gerichte der Mitgliedstaaten" optiert.

Sobald die Ermittlungen abgeschlossen, die fraglichen Einzelheiten des Sachverhalts einwandfrei festgestellt und die im Hauptverfahren vorzulegenden Beweismittel zusammengetragen sind, konzentrieren wir uns auf das Stadium des Strafverfahrens, in dem die eigentliche Strafverfolgung in Gang kommt.

Vor der Anklageerhebung gibt es jedoch zwei Momente, in denen der Europäische Staatsanwalt eine relevante Entscheidung treffen muss. Sie verdienen eine besondere Betrachtung.

Beim ersten Punkt, der Aufmerksamkeit verdient, handelt es sich um die Aufgabe des Europäischen Staatsanwalts, die Ermittlungsergebnisse zu bewerten und festzustellen, ob die Beweismittel zum Nachweis der erhobenen Beschuldigungen ausreichen.

Vorkehrungen sind für den Fall zu treffen, dass der Staatsanwalt bei Abschluss der Ermittlungen zu der Auffassung gelangt, dass die Beweismittel nicht ausreichen, oder dass eine oder mehrere Voraussetzungen für den Wegfall der strafrechtlichen Verantwortlichkeit erfüllt sind. In diesem Fall wird die Strafverfolgung höchstwahrscheinlich eingestellt.

Im Hinblick auf die Entscheidungsmöglichkeit des Staatsanwalts, das Verfahren einzustellen oder die Strafverfolgung fortzusetzen, bestehen zwei Möglichkeiten: man kann ihm entweder echte Entscheidungsfreiheit gewähren oder seine Entscheidung einer gewissen Kontrolle unterziehen. Je nachdem welche Rolle die Europäische Kommission und andere Parteien letztlich erhalten, die von den Handlungen des Europäischen Staatsanwalts potenziell betroffen sind, könnte diesen jedenfalls die Möglichkeit eingeräumt werden, Rechtsmittel gegen die Einstellungsentscheidung einzulegen, wenn sie diese zu beanstanden haben.

Es stellt sich auch die Frage nach dem Umfang der Entscheidungsbefugnis des Europäischen Staatsanwalts, wenn er die Entscheidung trifft, eine Beschuldigung gegen jemanden vorzubringen, es dafür aber mehr als einen Gerichtsstand gibt. Die Frage ist, ob die Entscheidung in das uneingeschränkte Ermessen des Europäischen Staatsanwalts gestellt werden sollte, auch wenn seine Entscheidung durch im Voraus festgelegte Kriterien begleitet wird, oder ob der Gang seiner Maßnahmen einer gewissen nachträglichen Kontrolle unterzogen werden sollte.

Schließlich wirft die Tragweite der Ausübung der Aufgaben der Strafverfolgung vor dem zuständigen Gericht auch noch eine Menge Fragen auf, deren wichtigsten sich auf die Rolle der Kommission und anderer potenzieller Opfer im Verfahren und auch darauf beziehen, in welcher Form Beweismittel vorzulegen, zuzulassen und zu bewerten sind.

Daher werden im folgenden Abschnitt dieses Berichts drei grundlegende Fragen behandelt:

- Überprüfung der Entscheidung des Europäischen Staatsanwalts, ein Verfahren einzustellen;

- Festlegung des zuständigen Gerichtsstands;

- Wahrnehmung der Aufgaben der Strafverfolgung: Rechtsstellung der Opfer und Geschädigten. Anklageerhebung und Zulässigkeit von Beweismitteln.

5.2 Überprüfung der Entscheidung des Europäischen Staatsanwalts, das Verfahren einzustellen

5.2.1 Gründe für die Einstellung eines Verfahrens

Die Entscheidung des Europäischen Staatsanwalts, ein Verfahren nicht weiterzuverfolgen, kann auf gesetzliche Gründe gestützt werden, die für die vor nationalen Gerichten geführten Strafverfahren gelten, oder auf seine Bewertung, ob ausreichend indirekte oder direkte Beweise vorliegen, um den mutmaßlichen Täter vor Gericht bringen zu können.

Es liegt auf der Hand, dass die Entscheidung, von der weiteren Strafverfolgung abzusehen, nicht im freien Ermessen stehen kann, wenn das beantragte Vorgehen aufgrund des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit Erfolg hat, selbst wenn die für notwendig erachteten Änderungen vorgenommen wurden.

Es gibt eine lange Liste von Gründen, die herkömmlicherweise die strafrechtliche Verantwortlichkeit entfallen lassen, und für die gewisse Vorkehrungen zu treffen sind: Ablauf der Verjährungsfrist, Tod, Gnadenakte (z. B. Amnestie oder Begnadigung) usw. Einige von ihnen bringen keinerlei Schwierigkeiten mit sich, wie z. B. der Tod einer natürlichen Person, andere wiederum, wie beispielsweise der Ablauf der Verjährungsfrist, können Probleme hervorrufen, wenn die Rechtsvorschriften nicht harmonisiert sind. Das Grünbuch hat die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der Verjährungsfristen für Straftaten im Kompetenzbereich des Europäischen Staatsanwalts vorhergesagt. Nachdem jedoch geregelt ist, dass die Strafverfolgung vor den nationalen Gerichten erfolgt, ist die sinnvollste Option die, die in dem Gerichtsstand etablierten Fristen und Methoden zur Fristberechnung anzuwenden, der letztendlich für die Gerichtsverhandlung zuständig ist.

Die Entscheidungen über die Einstellung des Verfahrens, die auf das Ergebnis der Ermittlungen und auf die Unzulänglichkeit der vorhandenen Beweismittel gestützt werden, sind jedoch eine andere Angelegenheit und sollten dementsprechend behandelt werden. Wenn der Europäische Staatsanwalt zu dem Schluss kommt, dass die Ermittlungen keine ausreichenden Beweise geliefert haben, um die strafrechtliche Verantwortlichkeit der verdächtigten Person nachzuweisen, und sich daher dafür entscheidet, die Strafverfolgung einzustellen, so hat er seine Entscheidung stets mit Gründen zu versehen. Mit dieser Anforderung

werden zwei Ziele verfolgt: erstens ist dies positiv für die allgemeine Überwachung der Maßnahmen des Europäischen Staatsanwalts, und zweitens eröffnet dies den Rechtsmittelweg, wenn diese Möglichkeit überhaupt besteht.

Jedenfalls sollte die Entscheidung, ein Verfahren einzustellen, ganz gleich, ob diese aus einem vorher festgelegten Grund oder aus Mangel an Beweisen getroffen wird, nur dann einer Überprüfung unterliegen, wenn sich die Einstellung als Nachteil für die Opfer herausstellen kann. Daher ist die Legitimation der zu Rechtsmitteln berechtigten Opfer vorher festzustellen.

Die Berechtigung eines Opfers, den Verzicht auf die Strafverfolgung anzufechten, der seinen Interessen und Erwartungen zuwiderläuft, hängt natürlich von der Lösung ab, die in Bezug auf die Rolle angenommen wurde, die die Kommission und andere Opfer im Strafverfahren spielen dürfen. Auf diese Angelegenheit wird weiter unten noch eingegangen.

5.2.2 Zuständigkeit und Verfahren für Rechtsmittel gegen die Einstellung des Verfahrens

Wird ein Rechtsmittelverfahren gegen die Einstellung des Strafverfahrens oder gegen die Erhebung der Anklage erhoben, das die Opfer berechtigt, dem Verfahren als Partei beizutreten, so sollte die Zuständigkeit für die Verhandlung über das Rechtsmittel wiederum bei den zuständigen nationalen Gerichten liegen, die die im jeweiligen Mitgliedstaat einschlägigen Verfahren anwenden.

Damit die Opfer ihr Recht, Rechtsmittel einzulegen, ausüben können, muss der Europäische Staatsanwalt verpflichtet sein, die Entscheidung, das Verfahren einzustellen, der Kommission oder jedem anderen Geschädigten mitzuteilen. Diese Anforderung umfasst auch die Verpflichtung, diese über die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen, zu informieren und das dafür einzuhaltende Verfahren und den Ort, an dem das Rechtsmittel einzulegen ist, in Einzelheiten anzugeben.

5.2.3 Auswirkungen der Entscheidung, das Verfahren einzustellen

Die Auswirkungen der Entscheidung, das Verfahren einzustellen, sollten vorherbestimmt und eindeutig sein. Derartige Entscheidungen haben in den verschiedenen Staaten der Europäischen Union unterschiedliche Auswirkungen, je nachdem, ob sie endgültig oder nur vorläufig sind. Die Wirkung der *res iudicata* bestimmter Arten von Einstellungsentscheidungen, die beispielsweise die Anwendung des Rechtsgrundsatzes *ne bis in idem* möglich machen, sind unmissverständlich zu präzisieren.

Somit ist es notwendig, Vorkehrungen für die verschiedenen Entscheidungen über die Einstellung des Verfahrens zu treffen. Vorläufige Verfahrenseinstellungen, d. h. solche, die auf den Mangel an Beweisen oder auf das Nichtgelingen, die Identität des Täters festzustellen, gestützt werden, sollten für den Fall widerruflich sein, dass neue Umstände

auftreten, die eine Wiederaufnahme des Falls gestatten, sofern die Verjährungsfrist für die Strafverfolgung der betreffenden Delikte noch nicht abgelaufen ist. Verfahrenseinstellungen, die auf vorbestimmten Gründen beruhen, wie z. B. Tod, Begnadigung oder Verjährung, sind als endgültig anzusehen.

Wird ein Rechtsmittelverfahren gegen die Verfahrenseinstellung eingeleitet, so ist als weiterer Aspekt festzustellen, welche Folgen sich aus einer Entscheidung ergeben, mit der die Einstellung des Verfahrens umgestoßen wird. Dies ist keine einfache Angelegenheit. Es ist widersinnig, sich ein Szenario vorzustellen, bei dem der Europäische Staatsanwalt aufgrund einer richterlichen Entscheidung gegen die Verfahrenseinstellung gezwungen ist, ein Verfahren weiterzuverfolgen, das er zuvor eingestellt hat. Das einzig mögliche Szenario wäre also ein Rechtsmittel, das es dem Rechtsmittelführer ermöglicht, als Opfer die Strafverfolgung selbst durchzuführen. Im Prinzip wäre dies nur in Staaten möglich, die dem Opfer das Recht zubilligen, Strafverfolgungsaufgaben wahrzunehmen.

5.3 Festlegung des zuständigen Gerichtsstands

Angesichts der im Lissabon-Vertrag festgelegten Grundsatzprämisse, nämlich dass der Europäische Staatsanwalt die Aufgaben der Staatsanwaltschaft vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten wahrnimmt, ist es geboten, über den/die Gerichtsstand/Gerichtsstände zu entscheiden, an dem/denen der Europäische Staatsanwalt öffentliche Anklage erheben wird.

In Fällen, die in die Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwalts fallen, wird es üblich sein, dass verschiedene Mitgliedstaaten den Gerichtsstand für sich beanspruchen, und zwar entweder für das gesamte Verfahren oder zumindest für einen Teil davon. Um die Ermittlungen in den Händen einer einzigen Behörde zu belassen und auch im Bewusstsein, dass die Aufteilung eines Verfahrens sich in der Regel nachteilig auf seine Effizienz auswirkt, ist der Schluss zu ziehen, dass der Europäische Staatsanwalt vorzugsweise an einem einzigen Gerichtsstand Anklage erheben sollte.

5.3.1 Konzentration oder Aufteilung des Hauptverfahrens?

Die Option, alle Verfahrenshandlungen an einem einzigen Gerichtsstand zu konzentrieren, sollte eine Vorzugsstellung genießen, sie sollte aber nicht als die einzige Option betrachtet werden, die dem Europäischen Staatsanwalt offensteht. Die erste Entscheidung, die er bei der Festlegung des Gerichtsstands treffen muss, an dem die Sache verhandelt wird, betrifft die Frage, ob er die Strafverfolgung konzentrieren oder aufteilen soll.

Die Option des Europäischen Staatsanwalts, das Verfahren aufzuteilen und die Anklage an zwei oder mehr Gerichtsständen zu erheben, sollte nicht verworfen werden, sofern sie überhaupt realisierbar ist.

Vielfältige Gründe können dafür sprechen, ein Verfahren aufzuteilen: der etwaige Ablauf der für die Verfolgung der betreffenden Straftat oder für die Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen festgelegten Verjährungsfristen, der Wille, unpassende Verzögerungen zu vermeiden, das Interesse, Zeugen und Sachverständige zu befragen usw. Ein weiteres Argument für die Aufteilung des Verfahrens mag das damit verbundene Bemühen sein, die mit den sogenannten „Makroverhandlungen" zusammenhängenden Probleme zu vermeiden. Wegen der großen Anzahl von beteiligten Angeklagten bringen diese Verhandlungen zusätzliche Schwierigkeiten mit sich. Daher sollte die Entscheidung, ob das Verfahren konzentriert oder getrennt werden soll, für den Einzelfall bewertet und getroffen werden.

5.3.2 Wahl des zuständigen Gerichtsstands, Kriterien für die Festlegung der Zuständigkeit

Auf alle Fälle ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung für eine Konzentration der Strafverfolgung zur Folge hat, dass der zuständige Gerichtsstand aus den verschiedenen in Frage kommenden Optionen auszuwählen ist. *Wer* trifft diese Entscheidung und *wie* wird sie getroffen? Dies ist ein ganz wesentlicher Punkt für die Ausgestaltung der für die Tätigkeit des Europäischen Staatsanwalts geltenden Verfahrensvorschriften. Angesichts der Abweichungen zwischen den unterschiedlichen strafrechtlichen bzw. prozessrechtlichen Vorschriften der verschiedenen europäischen Länder und dem begrenzten Grad erreichter Harmonisierung ist die Wahl des nationalen Gerichtsstands, der damit die Zuständigkeit für die Anklageerhebung und für die Verhandlung der Rechtssache vor Gericht erhält, keinesfalls eine nebensächliche Angelegenheit, da sie sich unmittelbar sowohl auf die Rechte des Angeklagten als auch auf die Rechte der Opfer auswirkt.

In einem echten gemeinsamen europäischen Rechtsraum wäre es die sinnvollste Lösung, eine Reihe von Kriterien aufzustellen, die nach Rangfolge geordnet dazu dienen könnten, den zuständigen Gerichtsstand festzulegen. Jedoch ist einzugestehen, dass die Mitgliedstaaten selbst keine Bereitschaft gezeigt haben, ein derartiges Verfahren zu akzeptieren. Denn eine dementsprechende Lösung wird nicht einmal in der vorläufigen Fassung des Rahmenbeschlusses über die Verhütung und Lösung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren, der derzeit im Rat ausgearbeitet wird, in Erwägung gezogen. Dieser Rahmenbeschluss dient einfach nur dem Ziel, durch den Austausch von Informationen bereits im Vorstadium parallel laufende Strafverfolgungen zu verhüten und stellt darauf ab, potenzielle Kompetenzkonflikte zu lösen, indem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eine Einigung zu erzielen. Es werden keine verbindlichen Lösungen vorgegeben und auch keine Kriterien für eine Festlegung aufgestellt, nicht einmal im Rahmen von Leitlinien.

Die Zuständigkeiten, die Eurojust nach Artikeln 6 und 7 des Rahmenschlusses zugemessen werden, und die diese Stelle dazu berechtigen, die Mitgliedstaaten zu dem Anerkenntnis aufzufordern, dass der eine oder andere von ihnen in einer besseren Position ist, um eine Rechtssache vor Gericht zu verhandeln, stellt einen Ausgangspunkt dar.

Denn die Nutzung dieser Befugnis in den letzten Jahren ist ein Erfahrungswert, der erhebliche Einblicke dahingehend bietet, wie der Europäische Staatsanwalt arbeiten und funktionieren kann, auch wenn die Rechtsgrundlagen in den beiden Fällen unterschiedlich sind, da Eurojust nur Stellungnahmen abgibt, die von den Mitgliedstaaten als Ratschläge und Gutachten genutzt werden können, während der Europäische Staatsanwalt tatsächlich verbindliche Entscheidungen trifft.

In einem 2003 abgehaltenen Seminar erörterte Eurojust, welches die relevanten oder bestimmenden Kriterien für die Entscheidung darüber sein sollten, welcher Staat in der besten Position ist, um ein bestimmtes Delikt strafrechtlich zu verfolgen. Der Rahmenbeschluss über die Verhütung und Lösung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren bezieht sich auf diese Kriterien als Leitlinien für die Erzielung einer Einigung zwischen den Mitgliedstaaten.

Diese Kriterien, die einfach nur berücksichtigt werden sollten, lauten wie folgt:

- Das Gebiet, der Ort, wo die meisten strafbaren Handlungen begangen wurden;
- der Aufenthaltsort der beschuldigten Person und die Möglichkeiten, ihre Aufgabe/Ergebung im Fall der Festnahme sicherzustellen;
- die Notwendigkeit, den Zeugen Hilfe und Schutz zu gewähren
- der Zeitbedarf bis zur Eröffnung des Hauptverfahrens;
- die Interessen der Opfer;
- die etwaigen Probleme im Zusammenhang mit Beweismitteln;
- die gesetzlichen Anforderungen;
- die Härte der Strafen: Verhältnismäßigkeit;
- die Abhilfe-/Heilungsmöglichkeiten der Folgen der Straftat
- die damit zusammenhängenden Ressourcen und Kosten.

Eine weitere Ansammlung von Kriterien, die neben obiger Aufzählung berücksichtigt werden könnten, findet sich in Artikel 8 des Übereinkommens des Europarates vom 15. Mai 1972 über die Übertragung der Strafverfolgung. Da es um die finanziellen Interessen der Union geht, könnte ein für die Zuständigkeitsentscheidung zu berücksichtigendes zusätzliches Kriterium auch der Ort sein, an dem infolge dieser Kriminalität der stärkste finanzielle Schaden eingetreten ist.

Folglich könnte der Europäische Staatsanwalt seine Aufgaben im Rahmen eines ganzen Bündels von fundierten Kriterien wahrnehmen, die ihn nicht nur bei seiner Festlegung des für die betreffende Strafverfolgung am besten gelegenen Gerichtsstands leiten können, sondern auch den nicht zum Zuge gekommenen Gerichtsständen und den etwa betroffenen Einzelpersonen sowie dem Beschuldigten und den Opfern die Gründe plausibel machen, die letzten Endes zu dieser Wahl geführt haben.

Die Verordnung über die Aufgaben und Tätigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft sollte auch ein Rechtsbehelfssystem bestimmen, das den betroffenen bzw. den legitimierten Parteien die Möglichkeit gibt, die Wahl

des Gerichtsstands anzufechten. Die Zuständigkeit für die Überprüfung derartiger Entscheidungen kann den nationalen Gerichten oder einem supranationalen Gericht übertragen werden, aber in jedem Fall gewährleistet die Bereitstellung der oben angeführten Leitlinien, dass eine solche Überprüfung effizienter vonstattengeht.

5.3.3 Gericht, das für die Überprüfung der Rechtsbehelfe gegen die Wahl des zuständigen Gerichtsstands zuständig ist

Weiter oben wurde betont, dass die Entscheidung, ein Strafverfahren in einem speziellen Mitgliedstaat durchzuführen, von erheblicher Bedeutung ist, und dass die Wirkungen, die von dieser Entscheidung sowohl auf den Beschuldigten als auch auf die Opfer ausgehen, mit zu den stärksten im gesamten Verlauf des Verfahrens gehören. Deshalb ist die Möglichkeit zu schaffen, mit Rechtsmitteln gegen diese Entscheidung anzugehen.

Für Mitgliedstaaten, die sich zwar in dieser Angelegenheit für kompetent hielten, aber bei der Entscheidung des Europäischen Staatsanwalts nicht der „Auserwählte" waren, ist kein Rechtsbehelfsverfahren vorgesehen. Die Befugnis für die strafrechtliche Verfolgung liegt nach dem Wortlaut des Lissabon-Vertrags bei der Europäischen Staatsanwaltschaft, und somit ist es ihr Vorrecht, darüber zu entscheiden, wo im gemeinsamen Europäischen Rechtsraum diese Aufgabe wahrgenommen wird.

Nur die Verpflichtung zur Achtung der Grundrechte der Personen, die von dem betreffenden Verfahren als beschuldigte Person oder als Opfer betroffen sind, rechtfertigt die Überprüfungsmöglichkeit dieser Entscheidung.

Dafür stehen zwei Wege offen:

- Die Zuständigkeit für die Verhandlung über das eingelegte Rechtsmittel wird demselben Gericht zugewiesen, bei dem auch die Hauptverhandlung stattfinden soll, so dass es seinen eigenen Gerichtsstand anhand der im Voraus festgelegten Kriterien bewerten kann.
- Die betreffende Zuständigkeit wird einem supranationalen Gericht zugewiesen. Unserer Auffassung nach sollte dies grundsätzlich der EuGH sein.

5.4 Wahrnehmung der Aufgaben der Strafverfolgung: Rechtsstellung der Opfer und der Geschädigten,. Anklageerhebung und Zulässigkeit von Beweismitteln

In diesem Abschnitt erörtern wir das Geschehen bei der Ausübung der Strafverfolgungsfunktion vor dem zuständigen Gericht, die Probleme,

die in Bezug auf diese Aufgaben auftreten können und den Gang der mündlichen Hauptverhandlung.

Als Amtsträger, der dafür zuständig ist, die Aufgaben der Strafverfolgung hinsichtlich oben genannter Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten wahrzunehmen, muss der Europäische Staatsanwalt diese Funktion im Einklang mit den einschlägigen Verfahrensvorschriften des Gerichts ausüben, das für die Verhandlung im vorliegenden Strafverfahren zuständig ist.

Die Anforderung, gemäß den Strukturen und Verfahrensvorschriften der nationalen Gerichte zu handeln, stand bereits im Grünbuch der Kommission, die ebenfalls feststellte, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Verfahrensstadium viel kleiner sind als im Vorbereitungsstadium.

Dennoch sind in bestimmten Aspekten nach wie vor Unterschiede vorhanden, von denen einige sogar sehr relevant sind. Wir konzentrieren uns jetzt auf einige dieser Punkte:

5.4.1 Stellung des Opfers und der Geschädigten im Strafverfahren

Da die Befugnisse des Europäischen Staatsanwalts strikt an die finanziellen Interessen der Union gebunden sind, ist hauptsächliches und fast ausschließliches Opfer dieser Art von Kriminalität die Union selbst, die durch die Europäische Kommission vertreten wird. Die Tatsache jedoch, dass diese Befugnisse ausgedehnt werden können und neben der Kommission auch noch andere konkret betroffene Opfer vorhanden sind, lassen es angeraten sein, die Situation der Opfer ganz allgemein zu untersuchen.

Die Rechtsstellung der Opfer in den Strafverfahren der verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde nicht harmonisiert. Der Rahmenbeschluss vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren hat eine Reihe von grundlegenden Rechten festgeschrieben, so unter anderem das Recht, dass das Opfer im Verfahren gehört werden und Beweismaterial liefern kann sowie dass es Zugang zu den für den Schutz seiner Interessen relevanten Informationen hat.

Aufgrund dieses Instruments sind die Mitgliedstaaten jedoch nicht in der Pflicht, das Recht des Opfers anzuerkennen, eine Zivil- oder Strafklage als Teil des Verfahrens anstrengen zu können. Somit liefern diese als Mindeststandards für den Schutz des Opfers anerkannten Rechte keine zusätzlichen Elemente, anhand deren wir die Frage nach der Stellung des Opfers in dem vom Europäischen Staatsanwalt eingeleiteten Strafverfahren beantworten können.

Außerdem sind die Opfer, auf die der Rahmenbeschluss Anwendung findet, gemäß Artikel 1 ausschließlich natürliche Personen, die eine Beeinträchtigung ihrer körperlichen Unversehrtheit oder einen

wirtschaftlichen Verlust erlitten haben. Somit werden die Schädigungen von juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts nicht erfasst.

Wie oben erwähnt, ist Geschädigter in den meisten Fällen jedoch die Europäische Union, vertreten durch die Kommission.

Zunächst ist die Frage zu beantworten, ob durch die Übertragung der Befugnis an den Europäischen Staatsanwalt, Anklage zu erheben, der Bedarf an weiteren Klagen seitens der Europäischen Union als Geschädigter im Verfahren ausgeschlossen ist.

Bei dieser Debatte stehen zwei Möglichkeiten offen:

- Die erste Option, die Befugnis, eine Strafklage anzustrengen, nur einer Behörde einzuräumen - in diesem Fall ist dies der Europäische Staatsanwalt – dürfte stärkere Unterstützung finden. Dies bedeutet aber nicht, dass der Europäische Staatsanwalt der Kommission untergeordnet ist oder sie vertritt, obwohl wir uns bewusst sein müssen, dass die Anerkennung des Rechts der Kommission, eine Nebenklage als Geschädigter anstrengen zu können, bedeutet, dass ein neues Element der Ungleichheit hinzugefügt wird, während der umgekehrte Fall keinen wesentlichen Vorteil bringt.

- Die zweite Option, den betroffenen Parteien zu gestatten, eine Klage anzustrengen, erhöht die Ungleichheit, da sie bedeutet, die Rolle der Kommission als Vertreterin des „Opfers" anzuerkennen. Es hätte in jedem Fall dieselben Rechte, die es im Rahmen des nationalen Rechts des Gerichtstands hat, an dem das Verfahren durchgeführt wird. Daraus folgt, dass es dieses Recht nur bei einer kleinen Gruppe von Ländern hätte, die das Recht des Opfers anerkennen, dem Verfahren als privater Ankläger oder wenigstens als Zivilkläger beizutreten (in einigen Ländern kollidiert die Zuweisung einer Rolle in der Strafverfolgung mit ihrer eigentlichen Auffassung von Strafverfahren).

Da mit der Rolle des Europäischen Staatsanwalts das größtmögliche Maß an Einheitlichkeit angestrebt und seine Einsetzung mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU begründet wird, hat die Option, nach der die Kommission kein Recht hat, neben dem Europäischen Staatsanwalt noch eine Straf- oder Zivilklage anzustrengen, größeres Gewicht. Das Verfahren der Kommission ist vom Europäischen Staatsanwalt zu führen.

Was andere Opfer anbelangt, so haben sie höchstens die gleichen Rechte wie nach den Rechtsvorschriften des Landes, in dem die Strafverfolgung stattfindet. Dies bedeutet, dass es notwendig ist, den Rechten der Opfer, die nicht in dem Mitgliedstaat leben, in dem das Hauptverfahren stattfindet, große Beachtung zu schenken, wie dies auch in den Artikeln 11 und 12 des oben genannten Rahmenbeschlusses von 2001 anerkannt wird.

5.4.2 Zuständigkeit für die Anklageerhebung oder richterliche Kontrolle?

Die Entscheidung des Europäischen Staatsanwalts, das Ermittlungsverfahren in der Annahme abzuschließen, dass ausreichend Beweismittel vorliegen, um die strafrechtliche Verantwortlichkeit der beschuldigten Person nachzuweisen, und es daher angemessen ist, diese Person anzuklagen, unterliegt der richterlichen Kontrolle, wie dies in den meisten Mitgliedstaaten festgelegt ist, wenn auch mit Unterschieden formeller und verfahrensrechtlicher Art.

Ungeachtet etwaiger Erwägungen zur Auswahl des Gerichts, das für die Durchführung dieser Kontrolle zuständig ist, handelt es sich hier um einen vorgeschalteten Kontrollmechanismus, der bei jeder Strafverfolgung nach Maßgabe der Bestimmungen über die ordnungsgemäßen Durchführung des Verfahrens erforderlich ist. Das Grünbuch sprach sich für die Option aus, dass die Kontrolle vom zuständigen Gericht des Staates, in dem die Strafverfolgung durchgeführt wird, nach den einschlägigen nationalen Verfahren vorgenommen werden soll.

Eine weitere Möglichkeit, die hier nur zu Diskussionszwecken erwähnt wird, bestünde darin, ein gewisses Maß an Zuständigkeit auf ein supranationales Gericht zu übertragen. Dies ist jedoch keine Frage, die in diesen Katalog mit aufgenommen werden soll, wenn überhaupt ein solches Gericht je Kontrollbefugnisse über die Tätigkeiten des Europäischen Staatsanwalts erhält.

5.4.3 Zulässigkeit von Beweismitteln

Eine der großen Herausforderungen, denen der Europäische Staatsanwalt gegenübersteht, besteht darin, die im Ermittlungsstadium zusammengetragenen Beweismittel dem Gericht der Hauptverhandlung vorzulegen.

Diese Beweismittel wurden in mehr als einem Land nach unterschiedlichen Vorschriften und im Rahmen verschiedener Systeme zusammengetragen, wobei jedes ein eigenes Maß an Verfahrensgarantien aufweist. Alle Initiativen zur Angleichung der Beweisvorschriften sind in unseren Augen zum Scheitern verurteilt. Das Ziel besteht vielmehr darin, Mindeststandards aufzustellen, aufgrund derer das gegenseitige Vertrauen wachsen kann.

Das Problem, das sich bei der Verwendung länderübergreifender Beweismittel stellte, wurde in den meisten Fällen mit dem Grundsatz der gegenseitigen Zulassung von Beweisen gelöst, die nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaates rechtmäßig erhoben wurden. Dies war jedoch nicht immer der Fall, denn die Anwendung von Standards, die in dem Land wirksam sind, in dem das Verfahren geführt wird, auf Beweismittel, die durch die Anwendung anderer Formalitäten erhoben wurden, kann die Ungültigkeit des betreffenden Beweismittels bewirken.

Diese Angelegenheit ist von so großer Bedeutung, dass der Vertrag von Lissabon in Artikel 82 Folgendes feststellt:

„Soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegen. Bei diesen Mindestvorschriften werden die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die Vorschriften betreffen Folgendes:

a) Die Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten;"

Die Frage der Zulässigkeit von Beweismitteln wird auch in Artikel 86 als einer der Bereiche angesprochen, die in der Verordnung über die Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft zu regeln sind: „Die in Absatz 1 genannte Verordnung legt die Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die Einzelheiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die für ihre Tätigkeit geltenden Verfahrensvorschriften sowie die Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln […] fest."

Eine der Lösungen bestünde notwendigerweise darin, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf sämtliche Beweismittel anzuwenden, da der Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses 2008/978/JI des Rats vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen zu eng gefasst ist, um eine Lösung zu bieten. Außerdem ist er inhaltlich zu begrenzt, um Zulässigkeitsprobleme zu lösen, wenn das Beweismittel in einem Verfahren erhoben wurde, das in einem bestimmten Mitgliedstaat eingeleitet wurde, später aber in ein vom Europäischen Staatanwalt geführtes Verfahren mit einbezogen wurde.

In jedem Fall ist die Zulässigkeit und die Gültigkeit derartiger Beweismittel vom Gericht der Hauptverhandlung festzustellen, das nach seinen eigenen Verfahrensvorschriften für die Entscheidung über das Beweismittel, seine Zulässigkeit, Erforderlichkeit, Relevanz und Gültigkeit zuständig ist.

Eine weitere im Lissabon-Vertrag deutlich zu Ausdruck gebrachte Option besteht in der Aufstellung einer Reihe allgemeiner Regeln über die Zulässigkeit von Beweismitteln. Diese Regeln müssen nicht sehr detailliert oder spezifisch sein. Eine einfache Zusammenstellung allgemeiner Grundsätze, die das Gericht der Hauptverhandlung verwenden könnte, um die vorgelegten Beweismittel zu „filtern", würde ausreichen. Solche Regeln wären immer in Verbindung mit einer Bewertung nach dem Recht des Landes, in dem das Beweismittel erhoben wurde, anzuwenden.