

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 19.3.2003  
KOM(2003) 128 endgültig

## **FOLLOW-UP-MITTEILUNG**

**Grünbuch**  
**zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen**  
**Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft**

(Vorlage der Kommission)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>3</b>
	Gegenstand des Grünbuchs .....	3
	Konsultation .....	3
<b>2.</b>	<b>ALLGEMEINE BEWERTUNG.....</b>	<b>5</b>
2.1.	Allgemeine Bilanz der öffentlichen Konsultation .....	5
2.1.1.	Bilanz der schriftlichen Reaktionen .....	5
2.1.2.	Bilanz der Redebeiträge bei der öffentlichen Anhörung.....	5
2.2.	Mehrwert einer Europäischen Staatsanwaltschaft .....	7
2.2.1.	Bewertung der Effektivität der Strafverfolgung von Betrug zum Nachteil der Gemeinschaft .....	8
2.2.2.	Kriterien für die Bewertung des Mehrwerts einer Europäischen Staatsanwaltschaft ..	9
<b>3.</b>	<b>THEMENBEZOGENE BEWERTUNG .....</b>	<b>11</b>
3.1.	Institutionelle Fragen .....	11
3.1.1.	Rechtsstellung und Struktur .....	11
3.1.2.	Verknüpfung mit Europol, Eurojust und dem OLAF .....	12
3.1.3.	Beziehungen zu Drittländern.....	14
3.2.	Rechtsfragen.....	14
3.2.1.	Materielles Strafrecht .....	14
3.2.2.	Prozessuales Strafrecht .....	15
<b>4.</b>	<b>FOLGEMASSNAHMEN .....</b>	<b>21</b>
4.1.	Politisches Follow-up.....	22
4.2.	Institutionelle Reform .....	23
4.3.	Eingehendere Erörterung der Fragen im Zusammenhang mit der Schaffung einer Staatsanwaltschaft .....	24

## 1. EINLEITUNG

Damit kriminelle Handlungen zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen wirksamer strafrechtlich verfolgt werden, hat die Kommission einen Vorschlag zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, nachstehend Europäische Staatsanwaltschaft, vorgelegt. Ziel dieses Vorschlags ist es, der Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraums in diesem Bereich entgegen zu wirken<sup>1</sup>.

### Gegenstand des Grünbuchs

Um dieses Ziel realisieren zu können, bedarf es einer Änderung des EG-Vertrags, doch die Staats- und Regierungschefs haben diesen Plan auf ihrer Tagung im Dezember 2000 in Nizza aus zeitlichen und sachlichen Gründen nicht weiterverfolgt. Die Kommission hat daher entsprechend ihrem Aktionsplan 2001-2003 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften<sup>2</sup> im Jahr 2002 europaweit eine breite Debatte über dieses Thema in Gang gesetzt.

Mit dem *Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*<sup>3</sup>, das die Kommission als Grundlage für diese Debatte am 11. Dezember 2001 angenommen hatte, verfolgte sie zwei Ziele: zum einen wurden die Überlegungen präzisiert und Optionen und Präferenzen für die Umsetzung des ursprünglichen Vorschlags herausgearbeitet; zum andern wurde die Debatte angesichts der Erweiterung und einer etwaigen konstitutionellen Änderung der Verträge auf alle relevanten Kreise ausgedehnt.

Bereits in ihrem Beitrag zur Regierungskonferenz 2000 hatte die Kommission vorgeschlagen, die wesentlichen Merkmale des Europäischen Staatsanwalts (Ernennung, Entlassung, Unabhängigkeit, Aufgaben) in den Vertrag aufzunehmen, die Regeln und Modalitäten für die Funktionsweise dieser Einrichtung aber sekundärrechtlich festzulegen: so müssten gemeinschaftsweit einheitliche Tatbestände (Betrug, Korruption, Geldwäsche, usw.), die Strafen für Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Verknüpfung zwischen diesem neuen Gemeinschaftssystem und den nationalen Strafrechtssystemen festgeschrieben werden. Des Weiteren müssten im Sekundärrecht die Modalitäten geregelt werden, nach denen die Europäische Staatsanwaltschaft befasst wird, ermittelt und Strafverfahren bei den nationalen Gerichten einleiten kann. Schließlich wären auch Rechtsvorschriften über die richterliche Kontrolle der Handlungen des Europäischen Staatsanwalts zu erlassen.

### Konsultation

Die öffentliche Konsultation zum Grünbuch, die im wesentlichen die Frage thematisierte, wie dieses Sekundärrecht ausgestaltet sein sollte, hat die Erwartungen erfüllt: Europaweit wurde eine wirklich breite und offene Debatte geführt. Die Reaktionen auf das Grünbuch zeugten sowohl quantitativ als auch qualitativ von der Bedeutung und der Dynamik der Konsultation. Alle interessierten Kreise - Parlamente und nationale Regierungen, Organe und Einrichtungen

---

<sup>1</sup> KOM(2000)34; ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen - Der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften: das Amt eines Europäischen Staatsanwalts, 29.9.2000, KOM(2000)608.

<sup>2</sup> KOM(2000)254.

<sup>3</sup> KOM (2001) 715; [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/green\\_paper/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_fr.html).

der Gemeinschaft, Richter und Staatsanwälte, Angehörige der Rechtsberufe und Akademiker, mit Strafrechtsfragen befasste Nichtregierungsorganisationen usw. - haben sich an der Debatte beteiligen können und die im Grünbuch gestellten 19 Fragen ganz oder teilweise beantwortet<sup>4</sup>.

Mehr als 12.500 Exemplare des Grünbuchs sind verteilt worden. Über 70 teils individuell, meistens aber kollektiv verfasste Antworten sind eingegangen und ins Internet gestellt worden, um eine größtmögliche Transparenz der Konsultation zu gewährleisten<sup>5</sup>. Diese aus verschiedenen Mitgliedstaaten, Kandidatenländern und Berufskreisen stammenden Reaktionen haben die Debatte sowohl durch kritische Analysen als auch durch konstruktive Empfehlungen entscheidend bereichert. Mehrere Regierungen<sup>6</sup> und nationale Parlamente<sup>7</sup> sowie zahlreiche Vertreter von Justizbehörden<sup>8</sup> haben ihren Standpunkt zu dem Vorhaben dargelegt; darüber hinaus haben sich verschiedene Rechtsanwaltsvereinigungen<sup>9</sup>, nationale Anwaltskammern<sup>10</sup>, Zusammenschlüsse europäischer Juristen<sup>11</sup> sowie mit Fragen der Finanzkriminalität und dem Schutz der Bürgerrechte befasste Nichtregierungsorganisationen<sup>12</sup> zu Wort gemeldet. Akademische Kreise, namentlich in renommierten juristischen Forschungszentren in Europa, haben ebenfalls eingehende Analysen erstellt.<sup>13</sup>

Seit der Annahme des Grünbuchs hat sich die Kommission zudem an über 20 Seminaren und internationalen Konferenzen zum Thema Europäische Staatsanwaltschaft in den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern beteiligt. Zum Abschluss der Konsultation hat sie am 16. und 17. September 2002 eine öffentliche Anhörung mit Vertretern der interessierten Akteure durchgeführt, zu der sich 300 Teilnehmer, darunter eine repräsentative Gruppe von 100 Rednern einfanden. Deren Redebeiträge wurden ebenfalls ins Internet gestellt, um ein möglichst breites Publikum zu erreichen<sup>14</sup>.

### **Der Follow-up-Bericht**

Die Hunderte sowohl schriftlicher als auch mündlicher Stellungnahmen sollen hier nun zusammengefasst und mit Blick auf eine Änderung der Verträge dargestellt werden. Dieser Bericht besteht deshalb aus einer allgemeinen und einer themenbezogenen Bewertung der eingegangenen Antworten. In der allgemeinen Bewertung, die den Reaktionen auf die Frage nach der Notwendigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft gewidmet ist, wird der Mehrwert noch einmal bekräftigt und präzisiert (2). In der themenbezogenen Bewertung werden die institutionellen und rechtlichen Fragen angeschnitten, die vertieft werden müssen, soll die Realisierung dieses Vorhabens erleichtert werden (3).

---

<sup>4</sup> Die Frist für die Übermittlung der Reaktionen wurde vom 1.6.2002 auf den 1.12.2002 verlängert. Bemerkungen können weiterhin an folgende Adresse gesendet werden: [olaf-livre-vert@cec.eu.int](mailto:olaf-livre-vert@cec.eu.int)

<sup>5</sup> [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/green\\_paper/contributions/date.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html). Alle bis zum 1.12.2002 eingegangenen, von der Kommission veröffentlichten und ausgewerteten Antworten sind in Anhang I aufgelistet.

<sup>6</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 15, 17, 20a, 30, 43, 45, 61 und 65. Die Nummern entsprechen der Liste in Anhang I.

<sup>7</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 5, 38 und 71.

<sup>8</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 11, 21, 23, 27, 28, 29, 44, 67, 68, 69 und 72.

<sup>9</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 55 und 57.

<sup>10</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 19 und 66.

<sup>11</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 3, 4, 10, 14, 35, 40, 41, 58 und 62.

<sup>12</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 2, 34 und 70.

<sup>13</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 25, 31, 32 und 33.

<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/green\\_paper/public\\_hearing/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/public_hearing/index_en.html)

## 2. ALLGEMEINE BEWERTUNG

### 2.1. Allgemeine Bilanz der öffentlichen Konsultation

So vielfältig die Reaktionen auch gewesen sein mögen, und ungeachtet der im übrigen zumeist konstruktiven Kritiken - die Teilnehmer an der Debatte haben die Qualität des Grünbuchs geschätzt und das Konzept einer breit angelegten Konsultation gutgeheißen.

In der Sache steht die Mehrheit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft grundsätzlich positiv gegenüber; die Regierungen sind im Vergleich zu den Angehörigen der Rechtsberufe und den Vertretern der Zivilgesellschaft insgesamt zurückhaltender. Eine Minderheit lehnt das Vorhaben strikt ab. Nuancierter allerdings fallen die Ansichten über die praktische Umsetzung aus. Im Interesse einer größeren Präzision gilt es zwei verschiedene Quellen zu analysieren: einmal die Redebeiträge bei der öffentlichen Anhörung, weil sie ein umfassendes Meinungs Panorama bieten, zum andern die schriftlichen Beiträge, die naturgemäß in der Regel viel detaillierter ausfallen.<sup>15</sup>

#### 2.1.1. Bilanz der schriftlichen Reaktionen

Hier ist Folgendes festzuhalten:

- Eine Mehrheit unterstützt in konstruktiver Weise die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.<sup>16</sup> Dabei werden durchaus kritische Bemerkungen angebracht, aber auch gleichzeitig Empfehlungen ausgesprochen, wie sich der von der Kommission vorgeschlagene Rechtsrahmen verbessern lässt.
- Eine Minderheit schließt zwar nicht aus, dass die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft möglich ist, zeigt sich jedoch skeptisch, ob dies opportun und in absehbarer Zukunft realisierbar ist.
- Eine ganz kleine Minderheit schließlich lehnt die Idee kategorisch mit dem Hinweis ab, dass die derzeitigen Instrumente der justiziellen Zusammenarbeit angemessene Lösungen für die Problematik des Betrugs zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen bieten.

Während eine beträchtliche Zahl von Vertretern der Justizbehörden, Juristenvereinigungen und Akademikerkreise nachdrücklich die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft fordert, erklären mehrere Mitgliedstaaten in ihren schriftlichen Beiträgen, sie seien nicht davon überzeugt, dass es zweckmäßig sei, auf europäischer Ebene eine mit strafrechtlichen Prärogativen ausgestattete und ausschließlich im Bereich der Betrugsbekämpfung zuständige Einrichtung zu schaffen.<sup>17</sup>

#### 2.1.2. Bilanz der Redebeiträge bei der öffentlichen Anhörung

Die für die öffentliche Anhörung zusammengestellte repräsentative Gruppe<sup>18</sup> vermittelte ein verhältnismäßig umfassendes Meinungs Panorama der drei teilnehmenden Kategorien von

---

<sup>15</sup> Zum Zwecke der in diesem Bericht vorgenommenen Analyse werden die eingegangenen Beiträge als repräsentativ für die jeweilige Kategorie betrachtet.

<sup>16</sup> Insgesamt wurden 72 Reaktionen analysiert; über 50 waren positiv und 15 ablehnend.

<sup>17</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 15, 30, 43, 45 und 65.

<sup>18</sup> Siehe Anhang II. Die rund 105 Referenten können drei Kategorien zugeordnet werden: Erste Kategorie: Vertreter der **institutionellen Akteure**, die an der Konzipierung der Rechtsvorschriften mitwirken: Ratsvorsitz, Europäisches Parlament, Gerichtshof, Rechnungshof, OLAF-Überwachungsausschuss,

Akteuren, d.h. der institutionellen Akteure, der "operativen" Akteure und der Zivilgesellschaft.<sup>19</sup>

Eine breite Mehrheit der Vertreter der Europäischen Organe und Einrichtungen<sup>20</sup>, der Akteure der Zivilgesellschaft sowie eine Mehrheit der operativen Akteure haben sich positiv zum Vorschlag der Kommission geäußert, doch ein Teil der einzelstaatlichen Ministerien ist auf die Frage zurückgekommen, ob es gerechtfertigt sei, für den besonderen Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften eine neue Gemeinschaftseinrichtung wie die Europäische Staatsanwaltschaft zu schaffen.

#### 2.1.2.1. Positionen der Vertreter der Mitgliedstaaten

Unter den Vertretern der einzelstaatlichen Ministerien zeichnen sich Trennungslinien ab zwischen denen, die die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft grundsätzlich begrüßen<sup>21</sup>, diejenigen, die entweder den Nutzen oder die Durchführbarkeit des Vorhabens skeptisch beurteilen<sup>22</sup> und diejenigen, die es insgesamt ablehnen<sup>23</sup>.

Die meisten der Projektgegner sowohl unter den Vertretern der Ministerien als auch unter den operativen Akteuren beanstanden, dass die Kommission ihren Vorschlag nicht hinreichend begründet und auch nicht hinreichend die Schwierigkeiten aufgezeigt hat, denen sich die auf Gemeinschaftsebene mit der Betrugsbekämpfung beauftragten Stellen gegenüber sehen.<sup>24</sup> Viele Regierungsvertreter sind außerdem der Ansicht, dass zunächst nach Alternativen gesucht werden muss, bevor eine gemeinschaftliche Strafverfolgungsstelle geschaffen wird.<sup>25</sup> So halten es einige Teilnehmer<sup>26</sup> für angezeigt, den bereits bestehenden Einrichtungen der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit eine Chance einzuräumen.<sup>27</sup>

Was die Realisierung des Vorhabens angeht, so sehen mehrere Ministerien keine unüberwindlichen Schwierigkeiten.<sup>28</sup> Die dem Projekt ablehnend gegenüberstehenden Ministerien hingegen sind der Auffassung, dass der Schaffung einer Europäischen

---

zuständige Ministerien der Mitgliedstaaten, Verfasser des *Corpus Juris*, Konvent über die Zukunft der Europäischen Union (als Beobachter). Zweite Kategorie: die **operativen Akteure**, die Ermittlungs-, Strafverfolgungs- und richterliche Aufgaben wahrnehmen: Europol, OLAF, einzelstaatliche Polizei- oder Zollfahndungsbehörden, Eurojust, Europäisches Justizielles Netz, Staatsanwälte usw. Dritte Kategorie: **Vertreter der Zivilgesellschaft**: Rechtsanwälte, Steuerzahlervereinigungen, NRO, Strafrechtsexperten von einzelstaatlichen Juristenvereinigungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union. Die Bewerberländer und die Beitrittsländer waren ebenfalls als Beobachter geladen.

<sup>19</sup> Im Bericht wurden auch später eingegangene Reaktionen berücksichtigt, wenn sie eine gewisse Änderung der Positionen einiger Mitgliedstaaten gegenüber dem im September 2002 zum Ausdruck gebrachten Standpunkt erkennen ließen.

<sup>20</sup> Bei der öffentlichen Anhörung haben Vertreter des Europäischen Parlaments, des Gerichtshofs, des Europäischen Rechnungshofs und des OLAF-Überwachungsausschusses ihren Standpunkt dargelegt.

<sup>21</sup> Siehe die Standpunkte der Vertreter Belgiens, Griechenlands, Spaniens, der Niederlande, Portugals und in gewisser Hinsicht Italiens.

<sup>22</sup> Standpunkte der Vertreter Deutschlands, Luxemburgs und Schwedens.

<sup>23</sup> Bei der öffentlichen Anhörung vertretene Standpunkte der Vertreter Dänemarks, Frankreichs, Irlands, Österreichs, Finnlands und des Vereinigten Königreichs.

<sup>24</sup> Deutschland, Irland, Finnland und Vereinigtes Königreich.

<sup>25</sup> Deutschland, Irland, Österreich, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich.

<sup>26</sup> Deutschland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Österreich und Schweden.

<sup>27</sup> Dabei verweisen sie insbesondere auf Eurojust, Europol und auf das Übereinkommen von 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. C 197 vom 12.7.2000, S.1.

<sup>28</sup> Belgien, Griechenland, Spanien, Niederlande und Portugal.

Staatsanwaltschaft durch die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entscheidende Grenzen gesetzt sind.<sup>29</sup>

Mehrere Regierungsvertreter, darunter auch solche, die eine Europäische Staatsanwaltschaft befürworten, befürchten, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft, wie sie die Kommission vorschlägt, mit ihren nationalen Rechtsgrundsätzen<sup>30</sup> kollidieren und dazu führen könnte, dass die Garantien des Grundrechtsschutzes<sup>31</sup> und der Rechtssicherheit<sup>32</sup> geschwächt werden. So fordern viele nachdrücklich, die Kommission möge ihren Vorschlag verfeinern, um den Kriterien der Effizienz und der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte zu genügen. Mehrere Regierungen, darunter einige, die das Projekt im Prinzip ablehnen, vertreten im übrigen die Auffassung, dass, sollte in der Zukunft eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen werden, deren Kompetenzen zwangsläufig auf andere Interessen der Gemeinschaft ausgedehnt werden müssten.<sup>33</sup>

#### 2.1.2.2. Positionen der anderen Akteure

Bei der öffentlichen Anhörung zeigte sich, dass die operativen Akteure mehrheitlich einen qualitativen Sprung in diesem Bereich befürworten. Auch diese Gruppe ist - wenn auch in geringerem Maße - gespalten in jene, die die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft als obligatorische Etappe auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Union betrachten, und eine zahlenmäßig weniger bedeutende Gruppe, die der Überzeugung ist, dass die Schaffung einer Gemeinschaftsinstanz verfrüht wäre und auch weiterhin ausschließlich der Weg der horizontalen justiziellen Zusammenarbeit beschritten werden sollte.

Noch deutlicher ist die Haltung einer sehr breiten Mehrheit der Vertreter der Zivilgesellschaft, die die Schaffung einer mit der Bekämpfung von Betrug beauftragten Europäischen Staatsanwaltschaft als unabdingbare Notwendigkeit für die Union betrachtet. Während einige unter ihnen das Vorhaben der Kommission angesichts der schwerwiegenden grenzüberschreitenden Kriminalität als zu wenig ambitioniert bewerten, halten es andere für zu ehrgeizig, um kurzfristig realisierbar zu sein. Viele derjenigen, die dem Vorschlag positiv gegenüberstehen, fordern nachdrücklich Garantien für den Schutz der Grundrechte.

### 2.2. Mehrwert einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Bei der öffentlichen Anhörung wurde die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft von der Mehrheit grundsätzlich gutgeheißen; einige haben indessen den Mehrwert des Vorhabens in Zweifel gezogen<sup>34</sup>, ja sogar bestritten<sup>35</sup>. Die Bedeutung der statistischen Analyse, um die die Kommission bei dieser Gelegenheit gebeten wurde, ist zwar anzuerkennen; doch zum weiteren Nachweis der praktischen Notwendigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft müssen andere Kriterien herangezogen werden.

---

<sup>29</sup> Frankreich, Irland, Österreich und Schweden.

<sup>30</sup> Italien, Irland, Österreich, Finnland und Vereinigtes Königreich. Irland verweist zudem auf die Unvereinbarkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit seinen Verfassungsnormen.

<sup>31</sup> Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Finnland.

<sup>32</sup> Dänemark, Finnland und Schweden.

<sup>33</sup> Belgien, Dänemark, Luxemburg, Portugal und - weniger ausgeprägt - Deutschland.

<sup>34</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 12, 15, 17, 24, 38, 41, 43, 49, 66 und die Standpunkte der Vertreter Dänemarks, Deutschlands, Österreichs und Finnlands bei der öffentlichen Anhörung (nachstehend "Standpunkte").

<sup>35</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 16, 30, 39 und 45 sowie die Standpunkte Irlands, Finnlands und des Vereinigten Königreichs.



### 2.2.1. *Bewertung der Effektivität der Strafverfolgung von Betrug zum Nachteil der Gemeinschaft*

Die Vertreter einiger Mitgliedstaaten haben darum gebeten, den Nachweis des Mehrwerts einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit statistischen Angaben zu ihrer potenziellen Arbeit zu untermauern.<sup>36</sup> Andere haben jeglichen Mehrwert mit der Begründung bestritten, dass Betrug in einigen Mitgliedstaaten kaum nennenswert zu Buche schlägt, dafür aber in den Drittländern bedeutende Ausmaße annehmen kann.<sup>37</sup>

Zunächst rechtfertigt das **Gesamtschadensvolumen** nach Ansicht einiger nicht die Kosten, die durch die Schaffung einer neuen Einrichtung verursacht werden.<sup>38</sup> Diese Argumentation kann die Kommission nicht teilen. Das Ziel der Strafverfolgung ist nicht in erster Linie finanzieller Art. Gleichwohl ist es lohnenswert, Kriminalität zu verfolgen, die sich zulasten der Steuerzahler auswirkt. Denn zum einen erleichtert dies die Einziehung der kriminellen Gewinne und zum anderen schreckt dies vom Missbrauch öffentlicher Gelder ab. Obwohl das bekannte Schadensvolumen signifikant ist, lässt sich das reale Schadensvolumen nicht genau beziffern. Die Sammlung von Daten zu Umfang und gerichtlicher Verfolgung von Betrug in den Mitgliedstaaten weist, obwohl sie in den relevanten Gemeinschaftsvorschriften als Ziel festgeschrieben ist<sup>39</sup>, derzeit erhebliche Lücken auf. Diese Datensammlung kann kein globales Bild vermitteln, da zwischen den mehr als 450 zuständigen Behörden (je nach Mitgliedstaat handelt es sich um Verwaltungs- oder Justizbehörden) ein Kompetenzzwirrwarr herrscht und die nationalen Regelungen über den Schutz der Daten, die der Gemeinschaftsebene, d.h. administrativen Stellen wie dem OLAF mitgeteilt werden müssen, sehr unterschiedlich sind.

Zweitens ist nach Ansicht einiger Regierungskreise der **Anteil der grenzüberschreitenden Betrugsfälle** (Implikation mehrerer Mitgliedstaaten) innerhalb der Union (keine beteiligten Drittländer), die in erster Linie für die Europäische Staatsanwaltschaft relevant wären, zu marginal um die Schaffung eines solchen Amtes zu rechtfertigen.<sup>40</sup> Auch diese Argumentation teilt die Kommission aufgrund ihrer Erfahrungen nicht. Die meisten der ihr gemeldeten Fälle weisen ganz im Gegenteil von Anfang an eine grenzüberschreitende Dimension auf. Der Grund für diese unterschiedliche Beurteilung liegt möglicherweise in der Unterschiedlichkeit der nationalen Statistiken, die einen Vergleich auf Gemeinschaftsebene erschwert. Und dass die Ergebnisse der Zusammenarbeit der Justizbehörden bei der Betrugsbekämpfung nach wie unbefriedigend sind<sup>41</sup>, ist darauf zurückzuführen, dass die Rechtshilfemechanismen in der Praxis nach wie vor Anwendungsschwierigkeiten bereiten<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 7, 16, 17, 39 sowie die Standpunkte Deutschlands, Österreichs und des Vereinigten Königreichs.

<sup>37</sup> Siehe den schriftlichen Beitrag 30 und den Standpunkt des Vereinigten Königreichs.

<sup>38</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 20a, 41, 43, 64 sowie den Standpunkt Spaniens. Der durch Betrug entstehende finanzielle Schaden wurde von der Kommission anhand der von den Mitgliedstaaten und dem OLAF aufgedeckten Betrugsfälle nachgewiesen: 1999 belief sich das Schadensvolumen auf 413 Mio. € (1.487 Fälle). Siehe Grünbuch Abschnitt 1.2.1.

<sup>39</sup> U.a. die Verordnungen (EG) Nr. 1831/94 (Kohäsionsfonds), Nr. 1681/94 (Strukturfonds), Nr. 595/91 (Gemeinsame Agrarpolitik), Nr. 1150/2000 (Eigenmittel) sehen vor, dass die Mitgliedstaaten vierteljährlich Daten über die Fälle von Unregelmäßigkeiten übermitteln müssen.

<sup>40</sup> Bei der öffentlichen Anhörung hat die Vertreterin des Vereinigten Königreichs darauf hingewiesen, dass die Zahl der Unregelmäßigkeiten im Agrarsektor in ihrem Land von 393 im Jahr 2000 auf 252 im Jahr 2001 zurückgegangen ist. Nur 30 % der Betrugsfälle betrafen andere Mitgliedstaaten oder Drittländer; 70% der Fälle sind nur auf einen Mitgliedstaat beschränkt. Siehe auch die schriftlichen Beiträge 12 und 30.

<sup>41</sup> Siehe Jahresberichte der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, KOM(2002) 348 und KOM(2001)255.

<sup>42</sup> Siehe 2.2.2

Was schließlich die Zusammenarbeit mit Drittländern betrifft, so würde sich für eine auf Gemeinschaftsebene agierende und sich auf ein Netz justizieller Kooperationsabkommen stützende Stelle weniger Probleme ergeben als derzeit bestehen.

Zudem muss festgestellt werden, dass die Informationen der Mitgliedstaaten **keinen Aufschluss darüber geben, inwieweit Betrug zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen strafrechtlich verfolgt wird**. Von vier strafrechtlich relevanten OLAF-Untersuchungen mündet schätzungsweise nur eine in ein innerstaatliches Gerichtsverfahren. Die verfügbaren Daten belegen keineswegs die Geringfügigkeit des Betrugsphänomens, sondern vielmehr das Fehlen eines einheitlichen Gesamtkonzeptes und den mangelnden Willen, gegen illegale Praktiken zum Nachteil der Gemeinschaftsfinanzen strafrechtlich vorzugehen. Ohne eine Europäische Staatsanwaltschaft wird die Betrugs kriminalität immer unterschätzt bleiben und ungenügend bestraft werden. Wenn die Mitgliedstaaten sie als unerhebliches Phänomen betrachten, obliegt es also der Gemeinschaft, sie im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zur Priorität zu erheben und besser zu bekämpfen.

Es reicht nicht, dass die Mitgliedstaaten untereinander sowie mit OLAF, Europol und Eurojust auf freiwilliger Basis Informationen austauschen und in einigen ausgewählten Fällen kooperieren; ebenso wenig reicht es, dass sie - wie angeregt wurde - rechtlich zur Mitteilung von Informationen verpflichtet werden.<sup>43</sup> Genau in diesem Punkt läge der **Mehrwert einer Europäischen Staatsanwaltschaft**. Mit einer solchen Justizbehörde, bei der alle Informationen im Hinblick auf eine konsequente einheitliche Strafverfolgung zentralisiert würden, könnte die gegenwärtige Schwierigkeit, die Ziele des Artikels 280 EG-Vertrag lediglich durch Verwaltungszusammenarbeit oder punktuelle justizielle Zusammenarbeit verwirklichen zu müssen, erheblich verringert werden.

#### *2.2.2. Kriterien für die Bewertung des Mehrwerts einer Europäischen Staatsanwaltschaft*

Dass die **Zersplitterung des europäischen Rechtsraums** einer effizienten Strafverfolgung, insbesondere im Bereich der Betrugsbekämpfung entgegensteht, haben nahezu alle Teilnehmer an der öffentlichen Anhörung, von einigen Ausnahmen abgesehen, eingeräumt.<sup>44</sup> Insbesondere **im materiellen Strafrecht** bestehen nach wie vor erhebliche Hindernisse, die einer wirksamen Betrugsbekämpfung abträglich sind: z.B. unterschiedliche Verjährungsfristen, fehlende Entsprechung der nationalen Straftatbestände. Wegen des **Territorialitätsprinzips im Strafverfahrensrecht** und der Vielzahl unterschiedlicher Beweisführungsvorschriften sind die nationalen Rechtsordnungen allein nicht in der Lage, auf den grenzüberschreitenden Charakter von Betrug zu Lasten der Gemeinschaft zu reagieren. Allzu oft werden eben aus diesen Gründen Strafverfahren nicht eingeleitet bzw. nicht abgeschlossen, denn die Komplexität der Beweissammlung entmutigt auch den Entschlossensten.

Einige Teilnehmer haben sich für die Beibehaltung des derzeitigen Systems zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ausgesprochen, das sowohl auf Rechtshilfe als auch auf Instrumenten der Gemeinschaft beruht.<sup>45</sup> Doch die europäische justizielle Zusammenarbeit<sup>46</sup>, so wünschenswert und gelungen ihre gegenwärtige Weiterentwicklung

---

<sup>43</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 17, 27 und 41.

<sup>44</sup> Siehe insbesondere den Standpunkt des Vereinigten Königreichs.

<sup>45</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 7, 16, 17, 30, 38, 43 und 65

<sup>46</sup> Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (1995), Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (1995), Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der

auch sein mag, kann den Schwierigkeiten bei der Bekämpfung von Straftaten, die sich gegen die spezifischen Interessen der Gemeinschaften richten nicht abhelfen.<sup>47</sup> Die Funktionen der mit der **Koordinierung und dem Austausch von Informationen auf Ebene der Union** betrauten Akteure (OLAF, Eurojust, Europol, Europäisches Justizielles Netz) sind unerlässlich, dienen indessen anderen Zwecken. So ist Eurojust weder geschaffen worden, um Beweise zu sammeln, die im gesamten Gebiet der Gemeinschaft zulässig sind, noch soll es Strafverfolgungsmaßnahmen zentral leiten. Was das OLAF anbelangt, so belegen die verschiedenen Gründe, die einer gerichtlichen Verwertung der Ergebnisse seiner Untersuchungen entgegenstehen, dass die derzeitigen verwaltungsrechtlichen Instrumente der Betrugsbekämpfung allein nicht ausreichen. Es gilt daher, gleichlaufend mit der Weiterentwicklung der mit allgemeiner Zuständigkeit ausgestatteten Einrichtungen des europäischen Rechtsraums eine Alternativlösung zu suchen.<sup>48</sup>

Dort, wo die **Instrumente der internationalen justiziellen Zusammenarbeit** immer wieder auf Schwierigkeiten stoßen, u.a. bei positiven oder negativen Kompetenzkonflikten, bei der Anwendung des Grundsatzes der doppelten Strafbarkeit und bei internationalen Rechtshilfeersuchen, könnte die Europäische Staatsanwaltschaft diese Probleme umgehen, und zwar sowohl in der Ermittlungsphase - die an einem Sockel gemeinsamer Regeln ausgerichtete Arbeit der abgeordneten Staatsanwälte wäre wechselseitig zulässig - als auch - dank der Anklageerhebung in einem einzigen Mitgliedstaat - in der Strafverfolgungsphase.

Wenn es darum geht, gegen Europa gerichtete Kriminalität zu bekämpfen, gilt es zudem, so weit wie möglich **Interessenkonflikte oder Konflikte im Bereich der Kriminalitätsbekämpfungspolitik** zwischen den nationalen Ebenen und der Gemeinschaftsebene zu vermeiden. Die nationalen Justizbehörden müssen in einem von Ressourcenknappheit bestimmten Umfeld ständig zwischen zahlreichen konkurrierenden nationalen Prioritäten ausgleichen. Unter diesen Bedingungen können sie den Schutz der Gemeinschaftsinteressen nur schwer gewährleisten. Die Erfolgsaussichten erscheinen ihnen bei komplexen kriminellen Vorgehensweisen wenig aussichtsreich, und sie sind versucht, die Verantwortung auf Einrichtungen anderer Mitgliedstaaten abzuwälzen<sup>49</sup>. Die Europäische Staatsanwaltschaft hingegen könnte, weil sie auf die Finanzen der Gemeinschaften spezialisiert wäre und dafür spezifische Ressourcen hätte, im gesamten Gebiet der erweiterten Union konsequent und kohärent Klage erheben.

Auch wenn es von einigen bestritten wird<sup>50</sup>: der spezifisch gemeinsame Charakter des zu schützenden öffentlichen Guts, d. h. der Gemeinschaftsfinanzen, erfordert zugleich eine fachliche Spezialisierung und die Festschreibung des Prinzips einer von einzelstaatlichen Erwägungen unabhängigen Strafverfolgung - und eben dies würde eine Europäische Finanzstaatsanwaltschaft gewährleisten.

---

Europäischen Union (1996), Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Übereinkommens (1985), Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (2000), Beschluss des Rates vom 28.2. 2002 zur Errichtung von Eurojust, Rahmenbeschluss des Rates vom 13. 6. 2002 betreffend den europäischen Haftbefehl.

<sup>47</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 5, 36, 37, 42, 55, 61 und 71.

<sup>48</sup> Siehe 3.1.2 (Verknüpfung der Europäischen Staatsanwaltschaft mit Europol, Eurojust und dem OLAF).

<sup>49</sup> Die Spezialisierung einzelstaatlicher Stellen auf Wirtschafts- und Finanzkriminalität (Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Deutschland, "Pôles financiers" in Frankreich, "Serious Fraud Office" in Großbritannien usw.) ist nur ein Teil der Lösung, denn diese Stellen richten ihre Arbeit an einzelstaatliche Belange aus.

<sup>50</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 43 und 49.

### 3. THEMENBEZOGENE BEWERTUNG

Die nachstehende eingehende Bewertung beruht vor allem auf der Analyse der schriftlichen Reaktionen auf das Grünbuch; die Redebeiträge während der öffentlichen Anhörung werden nur bei wesentlichen Abweichungen erwähnt.

#### 3.1. Institutionelle Fragen

##### 3.1.1. Rechtsstellung und Struktur

Die Kommission hat eine sowohl gegenüber den Mitgliedstaaten als auch gegenüber den Gemeinschaftsorganen **unabhängige Europäische Staatsanwaltschaft** vorgeschlagen. In zahlreichen Reaktionen wird diese Unabhängigkeit übereinstimmend als ein wesentliches Merkmal der Europäischen Staatsanwaltschaft angesehen.<sup>51</sup> In anderen Beiträgen wird dagegen die Auffassung vertreten, dass eine gänzlich unabhängige Strafverfolgungsstelle den jeweiligen nationalen Rechtstraditionen nicht entspreche, die nur die Unabhängigkeit der Rechtsprechung kennen. Zumindest sollten die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft durch transparente Verfahren gewährleistet sein; dies beinhaltet für einige auch ihre Verankerung im künftigen Verfassungsvertrag.<sup>52</sup>

Obwohl sehr unterschiedliche Vorschläge unterbreitet wurden,<sup>53</sup> sind die meisten der Auffassung, dass die Europäische Staatsanwaltschaft eindeutiger rechenschaftspflichtig sein sollte<sup>54</sup>. Mehreren Vorschlägen zufolge, denen die Kommission positiv gegenübersteht, sollte die Verantwortlichkeit der Staatsanwaltschaft verstärkt werden: So könnte dem Europäischen Staatsanwalt die Verpflichtung auferlegt werden, jährlich über seine Tätigkeit Rechenschaft abzulegen; bei schweren Verfehlungen könnte er außerdem auf Vorschlag eines Quorums der nationalen Parlamente vor dem Gerichtshof zur Verantwortung gezogen werden. Was die europäische Disziplinarordnung anbelangt, wird nur in einigen Beiträgen vorgeschlagen, sie dadurch zu verschärfen, dass sie bereits bei weniger schweren Verfehlungen zur Anwendung gelangt.

Die im Grünbuch vorgeschlagene **dezentralisierte Struktur** der Europäischen Staatsanwaltschaft erachten die meisten als am besten geeignet.<sup>55</sup> Die Aufgaben werden zum einen von einem Europäischen Staatsanwalt wahrgenommen, der ein Mindestmaß der erforderlichen Tätigkeiten auf Gemeinschaftsebene zentralisiert, und zum anderen von abgeordneten Europäischen Staatsanwälten, die den einzelstaatlichen Rechtsordnungen angehören und konkrete Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen durchführen.

Für die abgeordneten Staatsanwälte hat die Kommission kein eigenes europäisches Statut erwogen. Mit Ausnahme der Disziplinarordnung und der dienstrechtlichen Stellung könnte für sie weiterhin das jeweilige nationale Statut gelten. Diese in einigen der eingegangenen

---

<sup>51</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 10, 11, 14, 22, 23, 28, 33, 41, 44, 45, 47, 53, 55 und 65.

<sup>52</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 10 und 23.

<sup>53</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 16, 17, 20, 20a, 23, 37, 39, 45 und 65.

<sup>54</sup> Dem Kommissionsvorschlag in Bezug auf die Verantwortlichkeit des Europäischen Staatsanwalts zufolge soll dieser auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt werden, wobei die Bedingungen für seine Ernennung mit denen vergleichbar wären, die für die Ernennung der Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften gelten. Der Staatsanwalt würde für schwere Verfehlungen in Ausübung seines Amtes haften und könnte auf Antrag des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission vom Gerichtshof seines Amtes enthoben werden. Siehe Punkt 4.1.2. des Grünbuchs.

<sup>55</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 10, 11, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 und 70.

Reaktionen<sup>56</sup> befürwortete Lösung soll die Eingliederung der Europäischen Staatsanwaltschaft in die nationalen Justizsysteme erleichtern. Dagegen sollte anderen Empfehlungen zufolge vorgesehen werden, dass die Ernennung und gegebenenfalls die Amtsenthebung der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte auf Gemeinschaftsebene erfolgt. So wünschen einige, dass diese Staatsanwälte ein europäisches Statut oder zumindest ein spezifisches nationales Statut erhalten, damit ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist.<sup>57</sup>

Eine Mehrheit der Personen, die Stellung genommen haben, einschließlich derjenigen aus juristischen und akademischen Kreisen, befürwortet die Option, der zufolge den abgeordneten Staatsanwälten **ein ausschließlich europäisches Mandat** als Garantie für ihre vollkommene Unabhängigkeit erteilt wird.<sup>58</sup> Eine Minderheit hat dagegen eine Präferenz für die Kumulierung des innerstaatlichen Amtes mit dem europäischen Mandat, damit die Befugnisse der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte denen der nationalen Kollegen gleichgestellt sind und der Informationsaustausch erleichtert wird.<sup>59</sup> Einige haben im Rahmen der Konsultation darauf hingewiesen, dass es - um diese Möglichkeit offen zu halten - zweckmäßig sein könnte, Vorschriften zu erlassen, die eine strenge Prioritätenabfolge festlegen.

### *3.1.2. Verknüpfung mit Europol, Eurojust und dem OLAF*

Die Europäische Staatsanwaltschaft wird ausschließlich für den Schutz bestimmter Interessen der Gemeinschaften zuständig sein. Es dürfte daher nach Auffassung der Kommission nicht schwierig sein, die funktionale Komplementarität zwischen Stellen wie Europol und Eurojust, die generell für die Zusammenarbeit in Strafsachen zuständig sind, und der Staatsanwaltschaft, deren Aufgaben einen höheren Integrationsgrad aufweisen und auch spezieller sind, zu gewährleisten. Wie die Kommission in ihrem Grünbuch bereits angedeutet hatte, konnte sie "in Anbetracht der derzeitigen Entwicklungen im Rahmen der dritten Säule" hier lediglich "aufzeigen, wo die Überlegungen ansetzen könnten". Die Ergebnisse der Debatten über die Zukunft der Europäischen Union und insbesondere die geplante Fusion der Säulen müssen nunmehr berücksichtigt werden und könnten die Verknüpfung zwischen den verschiedenen Akteuren des europäischen Rechtsraums erleichtern.

Im Rahmen der Konsultation wurde allgemein die **Erwartung** geäußert, dass **präzisiert wird, welche Beziehungen zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und dem OLAF sowie Europol und Eurojust bestehen sollen**, damit nicht zu viele Strukturen entstehen und Aufgabenüberschneidungen vermieden werden.<sup>60</sup> In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass einige eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Eurojust und Europol oder dem OLAF der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorziehen.<sup>61</sup> Dagegen wollen Befürworter einer Europäischen Staatsanwaltschaft, dass diese Europol und das OLAF kontrolliert;<sup>62</sup> einige wünschen sogar die Zusammenlegung der beiden letztgenannten Ämter.<sup>63</sup> Ohne dass der Aspekt Gegenstand einer bestimmten Frage war, wird

---

<sup>56</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 und 70.

<sup>57</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 12, 20a, 23, 25, 27, 28, 41, 48, 53, 62 und 68.

<sup>58</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 1a, 4, 5, 10, 12, 20a, 23, 25, 27, 28, 41, 44, 53, 58, 60, 61 und 62. Bei der öffentlichen Anhörung waren die Meinungsäußerungen in dieser Frage wesentlich kontroverser.

<sup>59</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 3, 29, 33, 35, 37, 38, 65, 66, 67 und 69.

<sup>60</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 3, 17, 20a, 27, 28, 32, 37, 40, 41, 60, 62, 66 und 69.

<sup>61</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 15, 16, 24, 30, 43, 45 und 65.

<sup>62</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 27, 40 und 69.

<sup>63</sup> Siehe den schriftlichen Beitrag 71.

in mehreren Beiträgen dafür plädiert, dem OLAF gerichtliche Ermittlungsbefugnisse unter der Leitung der Europäischen Staatsanwaltschaft zu übertragen.<sup>64</sup>

**Nach Einschätzung der Kommission bildet Eurojust eine wichtige Etappe** auf dem Weg zu einem europäischen Rechtsraum. Diese Stelle wird zweifellos die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität generell vorantreiben; angesichts einer speziell gegen Europa gerichteten Kriminalität bedarf es jedoch einer größeren Entschlossenheit. Nach dem Szenario des Grünbuchs könnten Eurojust und die Europäische Staatsanwaltschaft zwei **getrennte, sich gegenseitig ergänzende Stellen** sein. Während Eurojust breit gefächerte, unter die justizielle Zusammenarbeit fallende Zuständigkeiten übertragen werden sollen, sollte die Europäische Staatsanwaltschaft eine Gemeinschaftseinrichtung sein, die mit eigenen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnissen auf dem spezifischen Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ausgestattet wäre. Wird eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen, könnten die Zuständigkeiten von Eurojust im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung durchaus aufrechterhalten werden, sofern die vorrangige Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vorgesehen wird. In den Fällen, in denen Verstöße die Befugnisse beider Stellen betreffen, müsste eine klare Kompetenzabgrenzung außerdem mit einer operativen Zusammenarbeit einhergehen.

Nach der öffentlichen Konsultation können nunmehr **weitere Szenarien zur Verknüpfung der verschiedenen bereits bestehenden Strukturen** zur Diskussion gestellt werden. Zunächst könnte **eine institutionelle Verbindung** hergestellt werden: Die Europäische Staatsanwaltschaft könnte Mitglied einer verstärkten Stelle Eurojust werden, wodurch ein höheres Maß an Komplementarität und eine effizientere Zusammenarbeit gewährleistet wären.<sup>65</sup>

Alternativ dazu könnte das Amt eines Europäischen Staatsanwalts direkt in den Verfassungsvertrag aufgenommen, aber in Eurojust integriert werden.<sup>66</sup> In diesem Szenario der **vollständigen Integration** würde Eurojust in eine nach dem Kollegialitätsprinzip organisierte Staatsanwaltschaft umgewandelt, die einerseits damit betraut wäre, zum Schutz der in ihre Zuständigkeit fallenden Interessen der Gemeinschaften Ermittlungen und gerichtliche Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten und zu zentralisieren sowie vor den nationalen Gerichten öffentliche Anklage zu erheben, und die andererseits die nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität generell koordinieren sollte. Innerhalb dieser Staatsanwaltschaft würde das Amt eines Europäischen Staatsanwalts geschaffen, der in einem begrenzten Zuständigkeitsbereich Leitungskompetenzen hätte und befugt wäre, öffentliche Anklage zu erheben. Unabhängig davon, welche Option gewählt wird, sollte der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften von Anfang an zu den grundlegenden Befugnissen der Europäischen Staatsanwaltschaft gehören.

Außerdem ergänzt die Europäische Staatsanwaltschaft **Europol**. Sie könnte gegebenenfalls - entsprechend der Kontrolle, die sie auf das OLAF ausüben sollte - die eigentlichen Gemeinschaftstätigkeiten von Europol (Schutz des Euro) einer ständigen Kontrolle unterziehen.

---

<sup>64</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 11, 20, 27, 28, 37, 40, 41 und 69.

<sup>65</sup> Siehe in diesem Zusammenhang insbesondere den von Herrn Barnier und Herrn Vitorino an die Arbeitsgruppe X des Konvents weitergeleiteten Beitrag von Frau Schreyer über die Europäische Staatsanwaltschaft, WD 27 vom 25.11.2002.

<sup>66</sup> Die Europäische Staatsanwaltschaft würde somit im Rahmen von Eurojust geschaffen.

### 3.1.3. Beziehungen zu Drittländern

Im Grünbuch wird vorgeschlagen, dass die Europäische Staatsanwaltschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich **der direkte Ansprechpartner der zuständigen Behörden der Drittländer** für Fragen im Zusammenhang mit der Rechtshilfe sein sollte und dass sie entsprechend den Übereinkommen, die die Mitgliedstaaten und später auch die Union binden, Rechtshilfeersuchen an die jeweiligen Justizbehörden richten kann. In den Stellungnahmen wird dieser Vorschlag der Kommission überwiegend befürwortet.<sup>67</sup>

## 3.2. Rechtsfragen

In mehreren Beiträgen von Ministerien und Fachkreisen wird die Kommission ermutigt, die Überlegungen dahingehend fortzusetzen, dass der Rechtsrahmen für die Europäische Staatsanwaltschaft unter weitgehender Berücksichtigung der verschiedenen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten und der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geschaffen wird. Viele befürworten jedoch im Hinblick auf einen wirksameren Schutz der Grundrechte und ein reibungsloses Funktionieren der Europäischen Staatsanwaltschaft eine stärkere Annäherung der Vorschriften des materiellen und prozessualen Strafrechts.

### 3.2.1. Materielles Strafrecht

#### 3.2.1.1. Materiellrechtliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft

Da das Übereinkommen vom 26. Juni 1995<sup>68</sup> und seine Zusatzprotokolle den Kern eines besonderen europäischen Strafrechts bilden können, hat die Kommission vorgeschlagen,<sup>69</sup> dass sich die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft zumindest auf die Straftatbestände im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erstreckt, über die sich die Mitgliedstaaten bereits verständigt haben.<sup>70</sup> Eine große Mehrheit derjenigen, die Beiträge übermittelt haben, vertritt jedoch die Auffassung, dass - sollte eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen werden - diese zwangsläufig mehr Kompetenzen erhalten müsste, als die Kommission vorgeschlagen hat.

Einige sind der Ansicht, dass eine wirksame Bekämpfung von Betrug die Verfolgung der kriminellen Organisationen voraussetzt, die diesen Betrug begehen, und wünschen daher, dass sich die strafrechtliche Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft auch auf Vergehen im Zusammenhang mit Betrug zum Nachteil der Gemeinschaft wie Geldwäsche, Korruption oder die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung erstreckt.<sup>71</sup> Andere - und diese sind zahlreicher - finden, dass die Europäische Staatsanwaltschaft auch mit dem Schutz der einheitlichen Währung<sup>72</sup> sowie der Wahrung der Integrität des europäischen öffentlichen Dienstes<sup>73</sup> betraut werden sollte. Viele sprechen sich sogar dafür aus, noch weiter zu gehen und der Europäischen Staatsanwaltschaft die Verfolgung schwerer Straftaten<sup>74</sup> zuzulasten

---

<sup>67</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 3, 17, 20a, 25, 27, 29, 32, 33, 40, 41, 59, 60 und 61.

<sup>68</sup> Übereinkommen vom 26.7.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 48) mit den Zusatzprotokollen (ABl. C 313 vom 23.10.1996, S. 1; ABl. C 221 vom 19.7.1997, S. 11; ABl. C 151 vom 20.5.1997, S. 1).

<sup>69</sup> Siehe Punkt 5.2.1. des Grünbuchs.

<sup>70</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 3, 12, 17, 20a, 21 und 38.

<sup>71</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 22, 31, 32, 42, 62, 66 und 69.

<sup>72</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 14, 20, 37 und 70.

<sup>73</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 27, 31, 33, 37, 42, 55, 62 und 70.

<sup>74</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 8, 25, 36 und 60.

wesentlicher gemeinsamer Interessen<sup>75</sup> wie der der Verbraucher, des Umweltschutzes oder der Gemeinschaftsmarke anzuvertrauen.

Nur wenige schlagen dagegen vor, dass sich die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft auf die gesamte grenzüberschreitende Kriminalität, beispielsweise beschränkt auf die im Beschluss über den Europäischen Haftbefehl oder im Europol-Übereinkommen<sup>76</sup> aufgelisteten Straftatbestände (Liste "Eurocrimes"), erstrecken sollte. Viele sind letztendlich dafür, dass eine Öffnungsklausel vorgesehen werden sollte, die die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der Staatsanwaltschaft auf andere Formen der Kriminalität ermöglicht.<sup>77</sup> Hinsichtlich des zu erreichenden Harmonisierungsgrads unterstützt eine große Mehrheit das Konzept hinreichend klarer und detaillierter gemeinsamer Tatbestandsdefinitionen, damit die Rechtssicherheit gewährleistet ist und Kompetenzkonflikte zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und den einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden<sup>78</sup> sowie zwischen letzteren vermieden werden.

### 3.2.1.2. Harmonisierung der allgemeinen Strafrechtsvorschriften

Da die Kommission bestrebt ist, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu wahren, erwägt sie nur eine partielle Harmonisierung, die sich auf das für ein reibungsloses Funktionieren der Europäischen Staatsanwaltschaft erforderliche Minimum beschränkt.<sup>79</sup> Eine Vielzahl derjenigen, die schriftliche Beiträge zum Grünbuch übermittelt haben, erachten jedoch die Mindestannäherung der allgemeinen Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als dafür wesentlichen Bestandteil.<sup>80</sup>

Von mehreren Seiten wird die Ansicht vertreten, dass sowohl das Höchst- als auch das Mindestmaß der strafrechtlichen Sanktionen für auf europäischer Ebene verfolgte Straftaten sowie die Verjährungsvorschriften unbedingt harmonisiert werden müssen.<sup>81</sup> Einige weisen darauf hin, dass die Staatsanwaltschaft nicht einwandfrei funktionieren kann, solange die grundlegenden Vorschriften über die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit (Bedingungen, strafverschärfende und strafmildernde Umstände, Verjährung), den Irrtum, den Versuch usw. nicht bis zu einem gewissen Grad angenähert worden sind,<sup>82</sup> um zu vermeiden, dass Verfahren unnötigerweise für nichtig erklärt werden.<sup>83</sup> Selten wurde dagegen die Ansicht geäußert, dass eine vollständige Angleichung des allgemeinen Teils der einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen unerlässlich für die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft sei.<sup>84</sup>

### 3.2.2. Strafverfahrensrecht

Die Verwirklichung eines gemeinsamen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraums setzt ein gegenseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre Strafrechtsordnungen voraus. Dieses Vertrauen basiert insbesondere auf der Konvergenz der Systeme zum Schutz der Grundrechte.

---

<sup>75</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 8, 10, 11, 23, 25, 28, 36, 41, 44 und 71.

<sup>76</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 11 und 25.

<sup>77</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 3, 11, 20, 25, 26, 36, 41, 44, 58, 60 und 71.

<sup>78</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 20a, 31, 42, 44 und 55.

<sup>79</sup> Siehe die Punkte 5.3. bis 5.5. des Grünbuchs. Siehe die schriftlichen Beiträge 3, 17, 20a, 38, 43, 45 und 66.

<sup>80</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 5, 6, 12, 14, 19, 20, 22, 27, 28, 36, 37, 41, 44, 59, 60, 62, 65 und 68.

<sup>81</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 12, 21, 28, 33, 44, 59 und 65.

<sup>82</sup> Diese Meinung wurde bei der öffentlichen Anhörung von vielen der operativen Akteure geäußert.

<sup>83</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 14, 20, 22, 27, 37, 41, 55, 62 und 68.

<sup>84</sup> Siehe beispielsweise den schriftlichen Beitrag 19.



In diesem Zusammenhang hat die Kommission bei der öffentlichen Konsultation feststellen können, wie wichtig die Frage des Schutzes der Verteidigungsrechte ist, und dass es folglich notwendig ist, im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft die Diskussion über die Einführung geeigneter Mechanismen zur Wahrung dieser Rechte zu vertiefen. Der von der Kommission vorgeschlagene Rechtsrahmen müsste somit - so die Auffassung der Mehrheit - sowohl im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Rechtspflege als auch im Hinblick auf faire Strafverfahren hinreichende Garantien bieten.

#### 3.2.2.1. Fragen im Zusammenhang mit der Rechtspflege

- Information und Befassung der Europäischen Staatsanwaltschaft

In vielen Beiträgen<sup>85</sup> wird die Auffassung der Kommission unterstützt, der zufolge die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft ebenso wie die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten<sup>86</sup> gehalten sein sollten, die Europäische Staatsanwaltschaft über jede Tatsache zu unterrichten, die eine in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft fallende Straftat darstellen könnte oder eine solche vermuten lässt. Mehreren Beiträgen zufolge müsste zudem unter bestimmten Bedingungen Privatpersonen das Recht zuerkannt werden, die Staatsanwaltschaft direkt zu informieren.<sup>87</sup> Unterschiedlicher Meinung sind allerdings diejenigen, die für die Möglichkeit einer direkten Befassung der Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>88</sup> plädieren, und diejenigen, nach deren Ansicht vorgesehen werden sollte, dass zunächst die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte befasst werden müssen.<sup>89</sup> Nach der Auffassung der zweiten Gruppe könnten die Abgeordneten Staatsanwälte nach einer Einzelfallbewertung darüber entscheiden, ob der Fall an den Europäischen Staatsanwalt verwiesen werden sollte.<sup>90</sup> Dem Vorschlag der Kommission entsprechend befürworten einige schließlich die Möglichkeit eines Tätigwerdens von Amts wegen.<sup>91</sup>

- Legalitätsprinzip in der Strafverfolgung

Die Kommission ist zwar der Ansicht, dass nur bei Anwendung des Legalitätsprinzips gleichwertige Strafverfolgungsmaßnahmen im europäischen Rechtsraum möglich sind, hat aber dennoch vorgeschlagen, zur Abschwächung dieses Prinzips einige Ausnahmen festzulegen.<sup>92</sup> Diese Meinung wird von der Mehrheit geteilt, die findet, dass die Europäische Staatsanwaltschaft nur in Fällen von einiger Bedeutung gehalten sein sollte, die Strafverfolgung einzuleiten.<sup>93</sup> So spricht sich die Mehrheit für die Festlegung einer finanziellen Schwelle oder von Kriterien betreffend die "Schwere" des Vergehens in Bezug auf die finanziellen Interessen der Gemeinschaften<sup>94</sup> aus, so dass die Europäische

---

<sup>85</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 3, 12, 17, 20a, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 36, 37, 41, 44, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 70 und 71. Siehe allerdings auch die schriftlichen Beiträge 6 und 41.

<sup>86</sup> Dem Grünbuch zufolge dürfte dies vor allem bei Bediensteten von Zoll-, Steuer- und Justizbehörden sowie bei Polizeibeamten der Fall sein.

<sup>87</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 3, 25, 37, 41, 44, 60, 70 und 71.

<sup>88</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 27, 37 und 66.

<sup>89</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 12, 14, 17, 20, 61 und 62.

<sup>90</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 12 und 14.

<sup>91</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 25 und 32.

<sup>92</sup> Siehe Punkt 6.2.2. des Grünbuchs.

<sup>93</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 20a, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44, 58, 61, 65, 70 und 71. Nach Ansicht einiger sollte die Entscheidung jedoch zugunsten des Opportunitätsprinzips fallen, da nur so die Unabhängigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft gewährleistet sei. Siehe die schriftlichen Beiträge 14, 21, 28, 29, 31, 32, 39 und 66.

<sup>94</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 23, 25, 27, 33, 35, 40, 41, 61 und 71.

Staatsanwaltschaft Fälle, in denen diese Schwelle nicht erreicht würde bzw. diese Kriterien nicht erfüllt wären, den einzelstaatlichen Behörden überlassen könnte. Dies hätte den Vorteil, dass das Amt des Europäischen Staatsanwalts nicht mit Angelegenheiten von geringer Bedeutung belastet wird, die besser auf nationaler Ebene zu regeln wären. Einige weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass genaue Fallkategorien festgelegt werden müssten, damit klar ist, in welchen Fällen das Strafverfahren endgültig abgeschlossen oder eingestellt werden kann.<sup>95</sup>

Infolge der Anwendung des Legalitätsprinzips sollte jede negative Entscheidung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Einstellung und Abschluss des Verfahrens, Vergleich<sup>96</sup>) einer richterlichen Kontrolle unterliegen.<sup>97</sup> Einige bestehen darauf, dass diese Kontrolle von **einer Europäischen Vorverfahrenskammer**<sup>98</sup> ausgeübt wird, die als einzige Instanz in der Lage wäre, eine einheitliche Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.<sup>99</sup>

- Kompetenzverteilung und Verfahren bei gemischten Fällen

Die Mehrheit schließt sich in dieser Hinsicht dem Vorschlag der Kommission an<sup>100</sup> und vertritt die Auffassung, dass angesichts des Gemeinschaftscharakters der zu schützenden Interessen die Grundsätze der automatischen Befassung und der vorrangigen Zuständigkeit<sup>101</sup> der Europäischen Staatsanwaltschaft bei Fällen eines mutmaßlichen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht Geltung haben sollten. Bei gemischten Fällen dürften sich aufgrund der Vorrangregelung außerdem positive Kompetenzkonflikte zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und den einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden vermeiden lassen.<sup>102</sup> Die europäische Staatsanwaltschaft könnte somit in völliger Unabhängigkeit beschließen, die Ermittlungen in Fällen, in denen der Verstoß hauptsächlich die Gemeinschaftsinteressen betrifft,<sup>103</sup> selbst zu führen oder sie gegebenenfalls den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu übertragen.<sup>104</sup>

Für den Fall, dass es trotzdem zu einem Kompetenzkonflikt kommen sollte, haben einige vorgeschlagen, dass die jeweils zuständige Behörde im Rahmen eines Konsultations-

---

<sup>95</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 14, 20a, 37, 62 und 65.

<sup>96</sup> Einige sprechen sich ausdrücklich dagegen aus, dass der Europäischen Staatsanwaltschaft die Befugnis übertragen wird, ein Verfahren nach einem Vergleich abzuschließen. Hierbei handelt es sich um die Mitgliedstaaten, in denen ein solches Vorgehen nicht praktiziert oder nicht einmal zulässig ist. Siehe die schriftlichen Beiträge 30 und 44.

<sup>97</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 5, 6, 12, 33, 44, 55 und 71.

<sup>98</sup> Siehe insbesondere die schriftlichen Beiträge 5, 6, 25, 55 und 71.

<sup>99</sup> Siehe Punkt 3.2.2.2.

<sup>100</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 17, 27, 29, 32, 37, 41, 44, 59, 61, 68, 69 und 70.

<sup>101</sup> Dieser Vorrang der Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft vor der nationalen Strafverfolgung ließe gegebenenfalls, insbesondere in Fällen von geringfügigem Betrug oder in Fällen mit ausschließlich nationalen Auswirkungen, Spielraum für eine Aufteilung der gemeinschaftlichen Fälle zwischen der nationalen und der europäischen Ebene.

<sup>102</sup> Fälle, bei denen ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht und gegen innerstaatliches Recht vorliegt. Bei der öffentlichen Anhörung tendierte die Mehrheit zur Festlegung genauer Kriterien für die Aufteilung solcher Fälle.

<sup>103</sup> Einige sprechen sich jedoch dafür aus, dass bei Vorhandensein klarer Kriterien für die Unterscheidung der Fälle die alleinige Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft gegeben sein sollte. Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 4, 10, 12, 20a, 27 und 60.

<sup>104</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 28, 29, 32 und 70. Einige kritisieren diese Lösung insofern, als sie eine Ausweitung der Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Verfolgung nationaler Straftaten gestatten würde, sobald eine Verbindung zu einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zutage tritt. Siehe den schriftlichen Beitrag 62.

verfahrens zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und den Behörden der Mitgliedstaaten bestimmt wird<sup>105</sup> oder eine Europäische Vorverfahrenskammer darüber entscheidet, wem der Fall zugewiesen wird.<sup>106</sup>

### 3.2.2.2. Garantien für ein faires Strafverfahren und Schutz der Grundrechte

Nach Ansicht vieler geht die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft notwendigerweise mit der Stärkung der Verteidigungsrechte und Verfahrensgarantien einher. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass spezielle Vorschriften erlassen werden sollten, die in der Ermittlungsphase und, was die Zulässigkeit von Beweismitteln anbelangt, während des Hauptverfahrens die Wahrung der Grundrechte und ein faires Strafverfahren gewährleisten.<sup>107</sup>

- Ermittlungsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft

Entsprechend dem Kommissionsvorschlag sollte der Europäische Staatsanwalt alle Ermittlungsmaßnahmen ergreifen können, die generell in den Mitgliedstaaten zur Verfolgung ähnlicher Finanzdelikte zur Verfügung stehen. Zudem sollte die Genehmigung dieser Maßnahmen durch den zum Richter im Ermittlungsverfahren ernannten Richter grundsätzlich Gegenstand einer gegenseitigen Anerkennung sein.<sup>108</sup> In mehreren Beiträgen wird argumentiert, dass ein solcher Rechtsrahmen wegen der derzeit recht unterschiedlichen Verfahrensvorschriften der Mitgliedstaaten Schwachstellen im Hinblick auf den Schutz des Privatlebens und der Verteidigungsrechte aufweist.<sup>109</sup> Im übrigen würde der Grundsatz der Rechtssicherheit laut den Aussagen anderer Beiträge insofern geschwächt, als der Europäische Staatsanwalt den Richter im Ermittlungsverfahren auswählen könnte, an der er sich wegen der Genehmigung der Ermittlungsmaßnahmen wendet.<sup>110</sup> Es wird argumentiert, dass diese Situation zudem ab der Ermittlungsphase das Risiko eines "forum shopping" in sich bergen könnte (missbräuchliche Wahl des Gerichtsstands).

Die Kommission räumt ein, dass die Debatte über diesen Punkt vertieft werden muss. Einige<sup>111</sup> haben alternativ dazu vorgeschlagen, eine gemeinsame Liste der Ermittlungsmaßnahmen, die direkt vom Europäischen Staatsanwalt angeordnet werden können, sowie der Maßnahmen, bei denen er die Genehmigung des Richters im Ermittlungsverfahren einholen müsste,<sup>112</sup> zu erstellen. Unter der Voraussetzung, dass im Falle der Missachtung der Grundrechte ein Rechtsbehelf möglich ist, könnten

---

<sup>105</sup> Außerdem wurde vorgeschlagen, genaue Kriterien für die Aufteilung zwischen dem "Gemeinschaftsteil" einer Straftat (der als Verstoß gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaften definiert werden könnte) und dem ausschließlich nationalen Teil, für den die alleinige Zuständigkeit bei den betreffenden einzelstaatlichen Behörden liegen sollte, festzulegen. Siehe die schriftlichen Beiträge 20a, 30, 33 und 61.

<sup>106</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 17, 25, 38, 44 und 70.

<sup>107</sup> Im Rahmen des Grünbuchs sollten insbesondere vertiefte Überlegungen über die richterliche Kontrolle im Vorverfahren und darüber angestellt werden, auf welcher Ebene - auf nationaler oder gegebenenfalls gemeinschaftlicher Stufe - von der Staatsanwaltschaft getroffene Maßnahmen geregelt werden sollten.

<sup>108</sup> Im Hinblick auf die vom Europäischen Staatsanwalt angewandten nationalen Ermittlungsmaßnahmen würde dieser Grundsatz konkret bedeuten, dass eine vom Richter eines Mitgliedstaats genehmigte Ermittlungshandlung in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt wird, ohne dass der Europäische Staatsanwalt eine neue Genehmigung einholen muss.

<sup>109</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 17, 28, 40, 60, 70 und 71.

<sup>110</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 5, 6, 25, 28, 40 und 60.

<sup>111</sup> Um ein "forum shopping" zu vermeiden, werden in einigen Beiträgen außerdem genaue verbindliche Zuständigkeitsregeln für das Vorverfahren befürwortet. Siehe insbesondere den schriftlichen Beitrag 6.

<sup>112</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 3, 5, 17, 28, 32, 40, 58, 60 und 62. Andere schließen sich dem Konzept der Kommission an und plädieren für ein Europäisches Befragungs- oder Vernehmungsprotokoll, das dem Europäischen Staatsanwalt als Modell dient. Siehe die schriftlichen Beiträge 1 und 41.

Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter direkt vom Europäischen Staatsanwalt angeordnet werden.<sup>113</sup> Zwangsmaßnahmen sollten dagegen nur von einem Richter im Ermittlungsverfahren angeordnet werden; der Europäische Staatsanwalt sollte dabei vorzugsweise gehalten sein, sich an den Richter des Vollstreckungsmitgliedstaats zu wenden.<sup>114</sup> Einige schlagen schließlich vor, dass eine Europäische Vorverfahrenskammer alle vom Europäischen Staatsanwalt beantragten Ermittlungshandlungen, bei denen es sich um Zwangsmaßnahmen handelt, genehmigt und ihre Vollstreckung kontrolliert.<sup>115</sup>

- Wahl des Staates für die Anklageerhebung (Wahl des Gerichtsstands)

Da es sich häufig um komplexe Fälle handelt, an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind, schlägt die Kommission als eine Option vor, dem Europäischen Staatsanwalt bei der Auswahl des Staates für die Anklageerhebung ein Ermessen einzuräumen.<sup>116</sup> Wie die Kommission betont, ist es jedoch nicht einerlei, in welchem Mitgliedstaat die Anklage erhoben wird, da die Wahl des Gerichtsstands nicht nur bestimmt, welche praktischen Verfahrensbedingungen gelten und welcher Richter zuständig ist, sondern auch, welches nationale Recht anzuwenden ist.

Die Kommission hat selbstverständlich zur Kenntnis genommen, dass diese Lösung von vielen Seiten abgelehnt wird, da sie dem Europäischen Staatsanwalt einen Ermessensspielraum lässt, der, wenn keine angemessene Kontrolle erfolgt, ein reales "forum shopping"-Risiko zur Folge hätte. So wurde in zahlreichen Beiträgen vorgeschlagen, auf Gemeinschaftsebene strengere Kriterien für die Wahl des Gerichtsstands festzulegen,<sup>117</sup> womit den Vorhersehbarkeits- und Legalitätsanforderungen entsprochen und zugleich dem besonderen Charakter von grenzüberschreitendem Betrug Rechnung getragen würde. In mehreren Beiträgen wurde die Ansicht geäußert, dass es dank dieser unterschiedlich gewichteten Kriterien, die sich auf die einschlägigen internationalen Vorschriften stützen müssten, möglich sein sollte, den Staat für die Anklageerhebung hinreichend vorhersehbar zu bestimmen.<sup>118</sup> Für andere sollte es sich hierbei um alternative und nicht wie von der Kommission vorgeschlagen um unterschiedlich gewichtete Kriterien handeln, damit die Europäische Staatsanwaltschaft das für die Anklageerhebung am besten geeignete nationale Gericht mit dem jeweiligen Fall befassen kann.<sup>119</sup>

Eine große Mehrheit vertritt die Auffassung, dass eine richterliche Kontrolle dieser Wahl als substanzielle Garantie für die Rechte des Einzelnen unerlässlich ist. Auseinander gehen dabei jedoch die Meinungen derjenigen, die dafür plädieren, diese Kontrolle vom nationalen Richter im Ermittlungsverfahren oder vom Richter im Hauptverfahren ausüben zu lassen,<sup>120</sup> und derjenigen, die es für erforderlich halten, eine Europäische Vorverfahrenskammer damit zu betrauen.<sup>121</sup> Dieser Vorverfahrenskammer würde es - ähnlich der Rolle, die entsprechend dem

---

<sup>113</sup> Der Rechtsbehelf könnte logischerweise bei dem nationalen Richter im Ermittlungsverfahren eingelegt werden, der für ähnliche vom innerstaatlichen Recht vorgesehene Ermittlungshandlungen zuständig ist. Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 6, 32 und 62. Siehe jedoch auch den schriftlichen Beitrag 29.

<sup>114</sup> So ließe sich außerdem die Rechtmäßigkeit der Vollstreckung dieser Maßnahmen leichter kontrollieren. Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 30, 31, 32, 33, 40 und 58.

<sup>115</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 5, 25, 37 und 71.

<sup>116</sup> Siehe Punkt 6.3.1. des Grünbuchs. Durch diese Option könnten zudem im Interesse aller Parteien positive Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten vermieden werden.

<sup>117</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 12, 20, 20a, 25, 26, 27, 31, 33, 40, 44, 60, 61, 62, 68 und 70.

<sup>118</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 12, 20, 44, 58, 61, 62, 66 und 68.

<sup>119</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 20a und 44.

<sup>120</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 12, 17, 27, 58, 65, 68 und 70.

<sup>121</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 5, 25, 27, 32, 37, 42, 44, 53, 55 und 61.

Kommissionsvorschlag dem Gerichtshof zugewiesen würde - auch obliegen, etwaige negative Kompetenzkonflikte zwischen den Staaten beizulegen.<sup>122</sup>

- Gegenseitige Zulassung der Beweise

Um die derzeitige Zersplitterung des europäischen Rechtsraums zu überwinden und das gerichtliche Follow-up der zum Zwecke der Betrugsbekämpfung eingeleiteten Untersuchungen auf Gemeinschaftsebene zu erleichtern, schlägt die Kommission die Einführung eines Prinzips der gegenseitigen Zulassung der Beweise vor.<sup>123</sup> Demgemäß wäre jedes nationale Gericht, das mit einem Strafverfahren befasst wird, dem eine Beeinträchtigung von der Europäischen Staatsanwaltschaft zu schützender Interessen zugrunde liegt, verpflichtet, jedes Beweismittel zuzulassen, das nach dem innerstaatlichen Recht eines anderen Mitgliedstaats rechtmäßig erhoben wurde. Vielfach wurde jedoch die Ansicht geäußert, dass ein solches System sowohl hinsichtlich der Verteidigungsrechte als auch im Hinblick auf die Rechtssicherheit ernsthafte Probleme aufwirft.<sup>124</sup>

Ein Verweis auf das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten wäre nach Auffassung einiger aufgrund der Unterschiede bei den nationalen Strafrechtsordnungen und beim Schutz der Grundrechte keine geeignete Lösung.<sup>125</sup> Die Anwendung der Regel der gegenseitigen Zulassung ohne dass gemeinsame Mindestnormen beachtet werden müssen, die detaillierter als die derzeitigen sind, würde nach Meinung einiger zu einer Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte auf Unionsebene oder sogar zu einer Angleichung der Verfahrensgarantien bei Ermittlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft "nach unten" führen.<sup>126</sup>

So wurde in vielen Beiträgen die Ansicht geäußert, dass das Prinzip der gegenseitigen Zulassung daher in der von der Kommission vorgeschlagenen Form nur angenommen werden sollte, wenn geeignete Mechanismen vorgesehen werden, die die rechtlichen Garantien und einen wirksamen Schutz der Grundrechte gewährleisten. Die Kommission ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereit, in diesem Bereich verschiedene Möglichkeiten zu sondieren. Beispielsweise könnte nach Auffassung einiger vorgesehen werden, dass eine gemeinsame Liste der von allen Mitgliedstaaten anerkannten Ermittlungsmaßnahmen erstellt wird oder gemeinsame Kriterien eingeführt werden, die insbesondere die Bedingungen für die Gültigkeit oder Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen festlegen.<sup>127</sup> Einige empfehlen generell eine Harmonisierung der Strafverfahrensvorschriften betreffend die Erhebung und Weiterleitung von Beweisen<sup>128</sup> oder der Bestimmungen zur Beweiswürdigung<sup>129</sup>. Andere wären mit dem Prinzip der gegenseitigen Zulassung nur unter der Voraussetzung einverstanden, dass gemeinsame Normen festgeschrieben werden, die die Wahrung der Grundrechte auf Unionsebene wirksam gewährleisten.<sup>130</sup>

---

<sup>122</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 5, 17, 27, 53 und 69.

<sup>123</sup> Siehe Punkt 6.3.4.1. des Grünbuchs.

<sup>124</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 5, 6, 17, 20a, 24, 25, 26, 36, 39, 40, 58, 62 und 65.

<sup>125</sup> Schwerwiegende Probleme würden vor allem auftreten, wenn eine Ermittlungsmaßnahme nicht in allen Mitgliedstaaten der Union einheitlich geregelt ist. Siehe die schriftlichen Beiträge 6, 17 und 70.

<sup>126</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 6, 24, 25, 26, 33, 36, 40, 59, 62 und 65.

<sup>127</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 14, 20a, 25, 27, 28, 31, 36, 37, 40, 41, 50, 55, 60 und 62.

<sup>128</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 5, 25, 31, 32, 60 und 70.

<sup>129</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1, 4, 6, 14, 20a, 37, 41 und 70.

<sup>130</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 1a, 6, 17, 24, 25, 27, 33 und 58.

- Kontrolle der Handlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft und Schutz der Grundrechte

Die Verfahrensgarantien im Zusammenhang mit den Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft gehören sicherlich zu den Themen, die in den Beiträgen zum Grünbuch am häufigsten aufgegriffen wurden. Die Festlegung gemeinsamer Mechanismen oder Mindestnormen zum Schutz der Grundrechte wird von vielen als unerlässliches Gegengewicht zur Übertragung von Strafverfolgungsbefugnissen an ein Gemeinschaftsorgan angesehen.<sup>131</sup>

So wird in mehreren Beiträgen erwähnt, dass ein Verweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats und die Grundrechtecharta der Union allein nicht genügen würde, um in einem gemeinsamen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum ein System von Verfahrensgarantien zu schaffen.<sup>132</sup> Für viele ist es sowohl für die Vollstreckung der Ermittlungsmaßnahmen im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinschaft als auch im Hinblick auf die Annahme des Prinzips der gegenseitigen Zulassung der Beweise unbedingt erforderlich, dass ein gleichwertiger Schutz der Verteidigungsrechte auf Unionsebene gewährleistet wird. Sie sprechen sich deshalb dafür aus, die Verteidigungsrechte zu kodifizieren oder zu harmonisieren oder zumindest auf Gemeinschaftsebene einen Katalog unionsweit zu schützender Verfahrensrechte zu erstellen.<sup>133</sup>

Da die richterliche Kontrolle eine wesentliche Garantie darstellt, vertritt die Mehrheit die Auffassung, dass alle Ermittlungsmaßnahmen, negativen Entscheidungen (Abschluss und Einstellung des Verfahrens) oder die Anklageerhebung durch den Europäischen Staatsanwalt grundsätzlich vom nationalen Richter nach Maßgabe seines innerstaatlichen Rechts kontrolliert werden sollten.<sup>134</sup> Einige betonen jedoch, dass nur eine Europäische Vorverfahrenskammer in der Lage wäre, die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Handlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft zu gewährleisten.<sup>135</sup> Die Kommission schließt zum gegenwärtigen Stand keine Lösung aus, die eine gleichwertige Garantie der Grundrechte auf Unionsebene verstärken würde. Sie weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung des kürzlich von ihr vorgelegten Grünbuchs über Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union hin.<sup>136</sup>

#### 4. FOLGEMASSNAHMEN

Während die allgemeine Bewertung der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation erneut deutlich gemacht hat, dass die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft eine Vertragsänderung voraussetzt, hat die eingehendere Bewertung gezeigt, dass über bestimmte Themen, die von größter Bedeutung für das Sekundärrecht sind, weiter beraten werden muss.

---

<sup>131</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 2, 5, 6, 11, 12, 20a, 21, 25, 32, 33, 37, 66 und 70.

<sup>132</sup> Um Wirkung zu zeigen, müsste ein solcher Verweis zumindest gewährleisten, dass die Europäische Staatsanwaltschaft an die Auslegung der Menschenrechtskonvention durch den Straßburger Gerichtshof gebunden ist. Siehe die schriftlichen Beiträge 2, 6, 25 und 58.

<sup>133</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 2, 5, 6, 21, 42, 58 und 66. In einigen Beiträgen werden die wesentlichen Verteidigungsrechte aufgelistet, wie das Recht auf anwaltliche Vertretung, auf Information über das zur Last Gelegte, auf unentgeltlichen Rechtsbeistand usw.

<sup>134</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 3, 11, 12, 17, 20a, 23, 28, 33, 40, 60, 61, 65, 66 und 70.

<sup>135</sup> Siehe die schriftlichen Beiträge 5, 6, 8, 25, 27, 32, 37, 42, 44 und 61.

<sup>136</sup> KOM (2003) 75.

#### 4.1. Politisches Follow-up

Das Thema "Europäische Staatsanwaltschaft" ist nunmehr Bestandteil der politischen Agenda der Union. So haben die Staats- bzw. Regierungschefs auf ihrer Tagung in Laeken den Rat gebeten, "das Grünbuch der Kommission betreffend den Europäischen Staatsanwalt unter Berücksichtigung der Verschiedenheit der Rechtssysteme und -traditionen zügig zu prüfen."

Zwar herrschte ursprünglich der Eindruck vor, dass das Grünbuch im Rat zurückhaltend aufgenommen worden war; in der Folge jedoch wurde die Frage der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft im Europäischen Parlament<sup>137</sup> sowie in der Arbeitsgruppe "Freiheit, Sicherheit und Recht" des Europäischen Konvents<sup>138</sup> umfassend erörtert. Im Zuge der allgemeinen Überlegungen zur Stärkung der Union im Bereich Justiz und Inneres kristallisierte sich eine Mehrheit zugunsten einer weitergehenden Reflexion über die Bedingungen für die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft heraus.<sup>139</sup> Eine Mehrheit spricht sich nunmehr dafür aus, sie im neuen Verfassungsvertrag zu verankern oder zumindest Eurojust später zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft umzugestalten. Die Mitgliedstaaten ihrerseits haben sich nicht festgelegt: Einige zeigen sich inzwischen deutlich aufgeschlossener.<sup>140</sup> Eine Minderheit lehnt das Vorhaben indessen nach wie vor strikt ab. Da die Beitrittsländer nach der für den 16. April 2003 geplanten Unterzeichnung des Beitrittsvertrags als aktive Beobachter an den Arbeitsgruppen des Rates teilnehmen werden, könnte jedes dieser Länder mit einer eigenen Stellungnahme sinnvoll zur Fortsetzung der Debatte beitragen.

Zwar lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Voraussagen darüber machen, welche Richtung diese Diskussionen nehmen werden, doch steht eindeutig fest, dass das Grünbuch seinen Auftrag erfüllt und eine allgemeine Debatte, auch in den zuständigen Instanzen der Union, angestoßen hat. So wurde der Vorschlag einer Europäischen Staatsanwaltschaft auch auf ministerieller und parlamentarischer Ebene in den Mitgliedstaaten erörtert. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung um zehn Mitgliedstaaten wurde das Vorhaben im Kontext der Stärkung der europäischen Politik im Bereich Justiz und Inneres, und zwar sowohl mit Blick auf das Ziel des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft als auch im weiter gefassten Rahmen der Schaffung einer Gemeinschaftsinstanz bewertet, welche die operativen Befugnisse, die Europol möglicherweise in Zukunft zugewiesen werden, ergänzen würde.

Die Debatte scheint somit eine echte Dynamik hin zu einer schrittweisen Sensibilisierung für die Notwendigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft und den daraus erwachsenden Mehrwert für die Bekämpfung der Kriminalität zulasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu entwickeln. Ein Teil der Befürworter des Vorhabens vertritt zudem den Standpunkt, dass die Kontrolle der Handlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft auf Gemeinschaftsebene angesiedelt werden muss, was zur Entstehung eines wirklichen gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen würde.

---

<sup>137</sup> Die öffentliche Anhörung mit Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente, die am 5.11.2002 vom Europäischen Parlament veranstaltet wurde, hat gezeigt, dass letzteres sehr an diesem Thema interessiert ist.

<sup>138</sup> Abschlussbericht der Arbeitsgruppe X, Europäischer Konvent, CONV 426/02 vom 2.12.2002.

<sup>139</sup> In den Schlussfolgerungen der Plenartagung vom 6.12.2002 wies der Präsident des Konvents darauf hin, dass die Beratungen in diesem Bereich vertieft werden müssen.

<sup>140</sup> So haben Deutschland und Frankreich die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorgeschlagen, der zu einem unbestimmten künftigen Zeitpunkt Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnisse auf Unionsebene übertragen werden sollten. (Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge an den Europäischen Konvent im Bereich Justiz und Inneres, vorgelegt am 27.11.2002, Dokument 32 der vorgenannten Arbeitsgruppe X).

## 4.2. Institutionelle Reform

Die Revision der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften bleibt eine unabdingbare Voraussetzung: nur eine Vertragsreform kann den Vorschlag politisch legitimieren. Der Europäische Konvent bietet den geeigneten politischen und institutionellen Rahmen, um hierüber zu diskutieren, da er eine grundlegende Reform der geltenden Verträge ausarbeitet. Sollte sich der Konvent darauf beschränken, den Rat zu ermächtigen, zu einem unbestimmten künftigen Zeitpunkt durch einstimmigen Beschluss das Amt eines Europäischen Staatsanwalts zu schaffen, so wäre das eine wenig verbindliche Perspektive, da dieses Konzept ein zweites Mal im Rahmen der erweiterten Union ratifiziert werden müsste. Vielmehr ist es wichtig, dass Lösungen erarbeitet werden, die nicht nur für die Bürger verständlich sind, sondern auch die Verwirklichung der Ziele der Union - in diesem Zusammenhang den Schutz der finanziellen Interessen unter Wahrung der Grundrechte des Einzelnen - ermöglichen.

Was den Inhalt der Vertragsreform anbelangt, so hält die Kommission angesichts der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation im wesentlichen an dem Vorschlag fest, den sie in Nizza vorgelegt hat.<sup>141</sup> Sie ergänzt ihn vor allem um zwei neue Elemente.<sup>142</sup>

Zum einen sollte der Verfassungsvertrag, mit dem das Amt des Europäischen Staatsanwalts direkt geschaffen werden sollte, zudem vorsehen, dass das Sekundärrecht die **Verknüpfung dieses Amtes mit Eurojust** präzisiert. Diesbezüglich sind weiter oben bereits einige Szenarien erläutert worden (Zusammenarbeit zwischen getrennten, sich ergänzenden Stellen; institutionelle Verbindung; vollständige Integration).

Zum anderen müsste der Vertrag von vornherein die **materiellrechtliche Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft** präzise regeln, aber zugleich hinreichend Spielraum für künftige Entwicklungen lassen. Gemäß dem Verfassungsvertrag wäre die Europäische Staatsanwaltschaft von Anfang an damit betraut, gegen Täter von Straftaten zulasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und wegen dieser Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten Anklage zu erheben. In der Folge könnte der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig oder mit verstärkter qualifizierter Mehrheit beschließen, den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft auf Straftaten zulasten anderer Interessen der Union auszuweiten.

Was einige speziellere Einwände anbelangt, ist die Kommission der Ansicht, dass das von ihr vorgeschlagene **Verfahren für die Ernennung** des Europäischen Staatsanwalts das Gleichgewicht zwischen den Gemeinschaftsorganen wahrt und die Tatsache, dass die Amtszeit des Europäischen Staatsanwalts nicht verlängerbar ist, diesen vor einer negativen externen Beeinflussung schützt.<sup>143</sup> Daher sollte dieses Verfahren im Vertrag verankert werden. Was die Kommission betrifft, so könnte sie ihren Vorschlag in Form einer Liste vorlegen, die - wie bei der öffentlichen Anhörung vorgeschlagen - aufgrund eines offenen Auswahlverfahrens erstellt wird.

---

<sup>141</sup> Entwurf eines Artikels 280a EGV.

<sup>142</sup> Oben genannter Beitrag von Frau Schreyer an den Konvent, 25.11.2002.

<sup>143</sup> Der Rat ernennt auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit für eine nicht verlängerbare Amtszeit von sechs Jahren einen Europäischen Staatsanwalt.



#### 4.3.      **Eingehendere Erörterung der Fragen im Zusammenhang mit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft**

Jegliche vorbereitende legislative Arbeiten setzen voraus, dass eine Rechtsgrundlage im Vertrag festgelegt wird. Die derzeitige Fassung des Vertrags gestattet es der Kommission nicht, konkrete Vorschläge für sekundärrechtliche Vorschriften zu unterbreiten, die über ihre im Grünbuch zum Ausdruck gebrachten Präferenzen hinausgehen. Dank der öffentlichen Konsultation kann die Kommission jedoch im Folgenden einige Themen benennen, die ihrer Auffassung nach - wie sich bei der Debatte bereits gezeigt hat - aufgrund ihrer großen Bedeutung noch eingehender erörtert werden müssen. Dazu könnten ergänzende Studien erstellt oder Konsultationen auf Sachverständigenebene oder auf Ebene der einzelstaatlichen politischen Gremien durchgeführt werden.

##### ***1. Thema: Verknüpfung der Europäischen Staatsanwaltschaft mit den bestehenden europäischen Instanzen***

Zunächst ist die Rolle des **Gerichtshofs** bei der Beilegung vertikaler und horizontaler Kompetenzkonflikte genau zu analysieren. Im Hinblick auf die Wahl des Mitgliedstaats für die Anklageerhebung müssen objektive Kriterien festgelegt werden; ihre Definition müsste sich auf die bevorstehenden Arbeiten der Kommission zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten stützen.<sup>144</sup>

Auf institutioneller Ebene müssen vor allem die verschiedenen Konzepte für die Verknüpfung von Europäischer Staatsanwaltschaft und **Eurojust** geprüft werden. Schließlich muss neu überdacht werden, welche Funktion dem **OLAF** nach der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zukommen wird.<sup>145</sup>

##### ***2. Thema: Verteidigungsrechte und Beweisführung vor dem Hintergrund der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft***

In verfahrensrechtlicher Hinsicht traten bei der Konsultation zwei wichtige Themen zutage. Zunächst gilt ein gleichwertiger Schutz der **Verteidigungsrechte** als eines der Hauptanliegen im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Daher müssen die Ergebnisse der Konsultation, die die Kommission dieses Jahr im Rahmen des Grünbuchs über Verfahrensgarantien in Strafverfahren<sup>146</sup> eingeleitet hat, berücksichtigt werden, um in Erfahrung zu bringen, ob bei der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft über die Normen hinausgegangen werden muss, die bereits jetzt in allen Mitgliedstaaten gelten.

Außerdem müssen, damit die Beweise, die von der Europäischen Staatsanwaltschaft in einem Mitgliedstaat erhoben werden, in einem anderen Mitgliedstaat Beweiskraft haben, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zumindest so weit angenähert werden, dass das Prinzip der gegenseitigen Zulassung der Beweise Anwendung finden kann. Inwieweit eine Harmonisierung des **Beweisrechts** für ein reibungsloses Funktionieren der Europäischen Staatsanwaltschaft wünschenswert ist, sollte unter Berücksichtigung des Arbeitsprogramms der Kommission für den Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen noch eingehender geprüft werden.

---

<sup>144</sup> Grünbuch der Kommission in Vorbereitung.

<sup>145</sup> Bericht der Kommission, *Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung*, Annahmeverfahren läuft.

<sup>146</sup> Grünbuch über Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union vom 19.2.2003.

### ***3. Thema: Verzahnung zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und den einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen***

Schließlich wird die Kommission mittels nationaler Varianten aufzeigen, wie eine Europäische Staatsanwaltschaft, deren Unabhängigkeit garantiert wird, und die Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten integriert werden könnten, ohne dass deren interne Organisation in Frage gestellt wird. (Beispiel: Neutralität in Bezug auf die Vorrechte des Untersuchungsrichters ("juge d'instruction") oder die Pluralität der Strafverfolgungsbehörden ("law enforcement agencies").) Anhand dieser Varianten könnte präzisiert werden, wie gemischte Fälle entsprechend den nationalen Gegebenheiten behandelt werden könnten (die Europäische Staatsanwaltschaft könnte zugunsten der einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden auf ein Tätigwerden verzichten und umgekehrt; gemeinsames Vorgehen von beiden usw.).

\*\*\*

Abschließend ist festzustellen, dass die derzeitigen Schwierigkeiten nur überwunden werden können, wenn die Schaffung des Amtes eines Europäischen Staatsanwalts im Verfassungsvertrag verankert und eine Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung sekundärrechtlicher Vorschriften zur Verzahnung dieses Amtes mit den einzelstaatlichen Rechtsordnungen festgelegt wird. Ein solches Signal erwartet die Öffentlichkeit von dem nächsten Vertrag; nur so kann das europäische Aufbauwerk bei Bürgern und Steuerzahlern an Popularität gewinnen.

# Anhang 1

<b>LISTE DER ANALYSIERTEN SCHRIFTLICHEN BEITRÄGE<sup>147</sup></b>		
	<b>NAME DES VERFASSERS</b>	<b>KATEGORIE</b>
1	OLAF-Überwachungsausschuss	Institutioneller/europäischer Akteur
1a	Portugiesische Juristenvereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (P)	Sachverständiger/Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
2	Fair Trials Abroad (UK)	Sachverständiger/NRO
3	György Gátos (H)	Institutioneller Akteur/Einzelperson
4	Tschechische Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen der EG (CZ)	Sachverständiger/Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
5	P. Fauchon, Sénateur (F)	Institutioneller/parlamentarischer Akteur
6	Max-Planck-Institut (D)	Sachverständiger/Hochschule
7	Prof. Kaiafa-Gbandi (EL)	Sachverständiger/Hochschule
8	R. Van Camp, Procureur général (B)	Angehöriger der Rechtsberufe/ Justizbehörde
10	Centro di Diritto Penale Europeo (I)	Sachverständiger/Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
11	Association européenne des Magistrats /European Association of Judges	Angehörige der Rechtsberufe/ Justizbehörden
12	T. Wolf, Richter am Landgericht Marburg (D)	Sachverständiger/Justizbehörde
14	Niederländische Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen (NL)	Sachverständiger/Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
15	Department of Justice (IRL)	Institutioneller Akteur/Regierungsvertreter
16	Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (NL)	Institutioneller Akteur/Regierungsvertreter
17	Bundesministerium der Justiz und Justizministerien der Länder der Bundesrepublik Deutschland (D)	Institutioneller Akteur/Regierungsvertreter
18	Frau F. Page (UK)	Sachverständiger/Anwalt
19	Deutscher Anwaltverein (D)	Sachverständige/Anwälte
20	P. Amaral (P)	Sachverständiger/Einzelperson
20a	Ministerie van Justitie (NL)	Institutioneller Akteur/Regierungsvertreter
21	Magistrats européens pour la démocratie et les libertés	Angehörige der Rechtsberufe/ Justizbehörden
22	Prof. L. Picotti (I)	Sachverständiger/Hochschule
23	Magistratura democratica (I)	Angehörige der Rechtsberufe/ Justizbehörden
24	Deutscher Strafrechtslehrer (D)	Sachverständige/Hochschulen

<sup>147</sup> Chronologische Reihenfolge entsprechend dem Eingang der schriftlichen Beiträge.

25	L. Fayolle, A. Reiter Korkmaz et al., Europäisches Hochschulinstitut (I)	Sachverständige/ Hochschule
26	D. M. Amann, Europäisches Hochschulinstitut (I)	Sachverständiger/ Hochschule
27	Deutscher Richterbund (D)	Angehörige der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörden
28	J. de Maillard, Juge au Tribunal de Grande Instance de Blois (F)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde
29	B. Bertossa, Procureur général de Genève (CH)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde
30	Regeringskansliet Justitiedepartementet (S)	Institutioneller Akteur/ Regierungsvertreter
31	C. Abt, L. De Muyter et al, Collège d'Europe de Bruges (B)	Sachverständige/ Hochschule
32	A. Ardelean, B. Carl et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Sachverständige/ Hochschule
33	M. Guglielmetti, L. Mascia et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Sachverständige/ Hochschule
34	Transparency International	Sachverständiger/ NRO
35	Litauische Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen (LT)	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
36	C. Ducouloux-Favard (F)	Sachverständiger/ Hochschule
37	Prof. J. A. E. Vervaele (NL)	Sachverständiger/ Hochschule
38	Beschluss des Bundesrates (D)	Institutioneller/parlamenta- rischer Akteur
39	C. Fijnaut, M. S. Groenhuijsen (NL)	Sachverständiger/ Hochschule
40	Centro di Diritto Penale Europeo - 2 (I)	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
41	Österreichische Vereinigung für Europäisches Strafrecht (A)	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
42	B. Favreau - Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
43	Oikeusministeriö (FIN)	Institutioneller Akteur/ Regierungsvertreter
44	Fiscalía General del Estado (E)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde
45	United Kingdom and Scotland (UK)	Institutioneller Akteur/ Regierungsvertreter
46	Avv. G. A. Conte (I)	Sachverständiger/Anwalt
47	Avv. Della Valle (I)	Sachverständiger/Anwalt
48	Dott. Galoppi (I)	Sachverständiger/Anwalt
49	Dott. B. Giordano (I)	Sachverständiger/Anwalt
50	Prof. G. Frigo (I)	Sachverständiger/Anwalt
51	Prof. Lanzi (I)	Sachverständiger/Anwalt
52	Dott. De Vincenzi (I)	Sachverständiger/Anwalt
53	A. P. Casati, B. Coluccia et al. (I)	Sachverständiger/Anwalt
54	D. Alessio, L. Cirillo et al. (I)	Sachverständiger/Anwalt
55	Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens / Union des Avocats européens	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen

56	E. Mezzetti (I)	Sachverständiger/ Hochschule
57	Union des avocats européens / Commissione di diritto penale comunitario	Sachverständige/ Vereinigung
58	Kroatische Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen (HR)	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
59	K. Schöfflerle (D)	Sachverständiger/ Einzelperson
60	Camera Penale di Como e Lecco (I)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde
61	Lettisches Finanzministerium (LV)	Institutioneller Akteur/ Regierungsvertreter
62	Romanian Association of Community Law Research (RO)	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
63	Seminar of Rome (I)	Sachverständiger/ Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen
64	F. S. Spruijt (NL)	Sachverständiger/ Hochschule
65	Bundesministerium für Justiz der Republik Österreich (A)	Institutioneller Akteur/ Regierungsvertreter
66	Criminal Bar Association (UK)	Sachverständiger/Anwälte
67	Procuratore della Repubblica di Palermo (I)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde
68	Procuratore della Repubblica di Roma (I)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde
69	J-F. Kriegk, Président du Tribunal de Grande Instance de Nîmes (F)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde
70	Taxpayers Association of Europe	Sachverständiger/ NRO
71	R. André et J. Floch, députés, assemblée nationale française (F)	Institutioneller/parlamenta- rischer Akteur
72	Armando D'Alterio, Sostituto Procuratore della Repubblica Tribunale Napoli (I)	Angehöriger der Rechtsbe- rufe/ Justizbehörde

## Anhang 2

<b>LISTE DER REDNER BEI DER ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG<sup>148</sup></b>		
	<b>NAME DES REDNERS - LAND</b>	<b>VERTRETER VON:</b>
1	Frau Toftergaard Nielsen, Justizministerium - DK	Vorsitz des Europäischen Rates
2	Herr José Narciso Cunha Rodriguez, Richter	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
3	Herr Juan Manuel Fabra-Valles, Präsident	Europäischer Gerichtshof
4	Herr Raymond Kendall, Vorsitzender	OLAF-Überwachungsausschuss
5	Herr Edmondo Bruti-Liberati, Ausschussmitglied	OLAF-Überwachungsausschuss
6	Frau Mireille Delmas-Marty, Ausschussmitglied	OLAF-Überwachungsausschuss
7	Herr Daniel Flore, Conseiller général - B	Ministère de la Justice
8	Herr Alfons Van den Abbeele, Auditeur général - B	Ministère des Finances
9	Frau Birgitte Juul, Chief Adviser - DK	Justisministeriet
10	Herr Andreas Birkmann, Justizminister - D	Thüringer Justizministerium
11	Herr Alfred Dittrich, Referatsleiter - D	Bundesministerium der Justiz
12	Herr Nikólaos Lívos, Léktoras Pinikón Dikéon - EL	Ipourgio Dikeossinis
13	Herr Fernando Irurzun Montoro, Consejero de Justicia - E	Consejo General Poder Judicial
14	Frau Isabelle Toulemonde, Secrétaire générale adjointe - F	Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
15	Herr Anthony McDermottroe, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
16	Herr Richard Ryan, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
17	Frau Augusta Iannini, Direttore generale - I	Ministero della Giustizia
18	Herr Amedeo Speranza, Avvocato generale - I	Ministero dell'Economia e delle Finanze
19	Herr Roland Genson, Conseiller - L	Ministère de la Justice – Ständige Vertretung bei der EU
20	Frau Marjorie Bonn, Raadsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
21	Herr Paul Van Voorst, senior beleidsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
22	Herr Christian Pilnacek, Oberstaatsanwalt - A	Bundesministerium für Justiz
23	Herr Fritz Zeder, stellvertretender Abteilungsleiter - A	Bundesministerium für Justiz
24	Frau Teresa Alves Martins, Directora adjunta - P	Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação – Ministério da Justiça
25	Herr José Antonio Viegas Ribeiro, Subinspector general - P	Inspect. General - Ministério das Finanças
26	Frau Seija Kivinen, neuvotteleva virkamies - FIN	Valtionvarainministeriö
27	Herr Asko Valimaa, Lainsäädäntöneuvos - FIN	Oikeusministeriö / Lainvalmistelosasto
28	Herr Mikael Tollerz, Director - S	Ministry of Justice
29	Frau Lorna Harris, Head of United Kingdom Central Authority - UK	Home Office, Judicial Cooperation Unit
30	Herr Enrique Bacigalupo	Tribunal Supremo – « Corpus Juris »
31	Herr John Spencer	University of Cambridge – « Corpus Juris »
32	Frau Catherine Guy-Quint, Mitglied	Haushaltsausschuss – EP
33	Frau Diemut Theato, Vorsitzende	Haushaltskontrollausschuss – EP
34	Herr Dimitrakopoulos, Vizepräsident des EP	Ausschuss für konstitutionelle Fragen - EP
35	Herr Jürgen Storbeck, Direktor	Europol
36	Frau Ute Stiegel, Magistrate	GD OLAF - Europäische Kommission
37	Herr Johan Denolf, Directeur - B	Police Fédérale – Direction de lutte contre la criminalité économique financière
38	Herr Ralf Moßmann, Regierungsdirektor - D	Bundesministerium des Innern
39	Herr Javier Albadalejo Campos, Vocal Asesor de la Secreteria General Tecnica - E	Ministerio del Interior – Secreteria General Tecnica

<sup>148</sup> Auflistung entsprechend der Reihenfolge der Redebeiträge bei der öffentlichen Anhörung am 16. und 17. September 2002 in Brüssel.

40	Herr Didier Duval, Chef de Division - F	Ministère de l'Intérieur – Direction centrale de la Police judiciaire
41	Herr James Hamilton - IRL	Office of Director Public Prosecutions
42	Herr Edoardo Esposito, Comandante Centro Investigazioni Economiche Finanziarie - I	Guardia di Finanza
43	Herr Wim Verheggen, Lead management team FIOD - NL	Fiscal Information and Investigative Authorities – Fiscal Inlichtingen en Opsporings Dienst (FIOD)
44	Herr Carlos Farinha, Subdirector nacional adjunto - P	Polícia judicial
45	Frau Minna Ketola, Rikostarkastaja - FIN	Keskusrikospoliisi
46	Frau Sheila Edwards - UK	Department for Environment, Food and Rural Affairs
47	Herr Michael Kennedy, Präsident	Eurojust
48	Herr Detlev Mehlis, Kontaktstelle - D	Europäisches Justizielles Netz (EJN)
49	Herr Eugenio Selvaggi, Kontaktstelle - I	Europäisches Justizielles Netz (EJN)
50	Herr Serge Brammertz, Procureur fédéral - B	Parquet fédéral
51	Herr Guy Rapaille, Avocat général - B	Parquet de la Cour d'Appel de Liège
52	Herr Jesper Hjørttenberg, Deputy Public Prosecutor - DK	Director of Public Prosecutions
53	Frau Sonja Ponikowski, Deputy Public Prosecutor - DK	Public Prosecutor for Serious Economic Crime
54	Herr Thomas Janovsky, Leiter der Wirtschaftsabteilung - D	Staatsanwaltschaft Hof
55	Frau Ursula Reichling, Generalstaatsanwältin - D	Generalstaatsanwaltschaft
56	Herr Sotirios Bagias, Proïstamenos - EL	Issangelia Protodikon Athinon
57	Herr Ilias Zagoreos, Audiissangeleas - EL	Protodikio Athinon
58	Herr Jaime Moreno Berdejo, Fiscal - E	Secreteria Tecnica de la Fiscalia General del Estado
59	Frau Dominique Planquelle, Chef de Division économique et financière - F	Parquet du Tribunal de Grande instance de Paris
60	Frau Augustine Pascal, Adjointe au Chef du Bureau - F	Bureau "lutte contre la fraude" – Ministère des finances
61	Herr Finbarr O'Malley, Head of Unit - IRL	Office of the Attorney General
62	Herr Pietro Grasso, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Palermo
63	Herr Italo Ormanti, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Roma
64	Herr Jeannot Nies, Avocat général - L	Parquet général
65	Herr Anne Zwaneveld, Officier van Justitie - NL	Openbaar Ministerie / arrondissementsparket Rotterdam
66	Frau Teresa Almeida, Procuradora da Republica- P	Procuradoria General da Republica
67	Herr João Paulo Rodrigues, Procurador da Republica - P	Procuradoria General da Republica
68	Herr Matti Nissinen, Valtionsyyttäjä - FIN	Valtakunnansyyttäjän virasto
69	Frau Lena Moore, Överåklagare, Chef of Internationella Avdelingen - S	Rikesåklagaren Internationella Avdelingen
70	Herr Aberg Kazimir, Director - S	Swedish National Economic Crimes Bureau
71	Frau Helen Garlick, Senior Legal Adviser - UK	Serious Fraud Office
72	Herr Tony Walker – UK	Customs and Excise
73	Herr Günter Woratsch, Richter	European Association of Judges
74	Herr Vito Monetti, Magistrat	MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés)
75	Frau Elisabeth Doleisch von Dolsperg, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht - D	Oberlandesgericht Köln
76	Herr Andreas Potamianos, Próedros - EL	Próedros Protodikón Athinón
77	Herr Fernando Roman García, Director del Gabinete Tecnico - E	Consejo General Poder Judicial
78	Herr Luc-Michel Nivose, Conseiller - F	Cour d'Appel de Paris
79	Herr Patrick McCarthy, Barrister - IRL	Law Library
80	Herr Luciano De Riu, Consigliere - I	Corte di Cassazione
81	Herr Henk de Graaf, Rechter - NL	Rechtbank Haarlem
82	Herr Franz Furtner, Richter - A	Landesgericht Korneuburg
83	Frau Alistair Brown - UK	Crown Office Scotland
84	Herr John Fish, President	CCBE ( Council of the Bars and Law Societies of the EU)
85	Herr Peter Baauw	Criminal Law Committee - CCBE

86	Herr Giovanni Bana, Président	Commission droit pénal communautaire – Union avocats européens (UAE)
87	Frau Francesca Ruggieri, Membre	UAE
88	Herr Bertrand Favreau, Président	Institut des droits de l’homme - UAE
89	Herr Michael Jäger, Generalsekretär	Taxpayers Association of Europe
90	Herr Michael Boeckhaus, Mitglied	Deutschland "Nordrhein-Westfalen"
91	Frau Benoîte Taffin, Président	Contribuables Associés
92	Herr Stephen Jakobi, Director	Fair Trials Abroad
93	Herr Rüdiger Bandilla, Legal Adviser of the Board	Transparency International
94	Herr Dionysios Spinellis - EL	University of Athens
95	Herr Paul Carney, Judge - IRL	The High Court Ireland
96	Herr Massimo Capirossi - I	Centro di Diritto Penale -Tributario-Torino
97	Frau Rosaria Sicurella - I	Centro di Diritto Penale Europeo - Catania
98	Herr Friedrich Hauptmann - A	Generalprokuratur beim Obersten Gerichtshof
99	Herr Raimo Lahti - FIN	University of Helsinki
100	Herr Jaroslav Fenyk - CZ	Supreme Public Prosecutor’s Office
101	Herr Jaan Ginter - EE	University of Tartu
102	Herr Akos Farkas - HU	University of Miskolc
103	Frau Angela Nicolae - RO	General Prosecutor’s Office
104	Frau Anna Ondrejova - SK	General Prosecutor’s Office
105	Herr Durmus Tezcan - TR	Université Dokuz Eylul d’Izmir