

Die Europäische Staatsanwaltschaft

Till Gut, Köln/Luxemburg*

Im Juni 2021 hat die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa; engl.: European Public Prosecutor's Office, EPPO) ihre operative Tätigkeit aufgenommen. Dass Straftaten nicht national, sondern von Europa aus verfolgt werden, ist juristisch und in vielerlei organisatorischer Hinsicht Neuland. Es bedeutet zudem für jeden einzelnen der Menschen, die hinter der neuen Behörde stehen, beruflich neue Herausforderungen und die Möglichkeit, zusammen die Idee Europa zu leben. Dieser Beitrag soll die EUSTa und die bei ihr vertretenen juristischen Berufsbilder vorstellen.

A. Das Ziel der EUSTa¹

Auf dem Papier existiert die EUSTa¹ bereits seit dem 20.11.2017, als ihr Gründungsakt, die Verordnung (EU) 2017/1939 (EUSTa-VO)², in Kraft trat. Sie soll eine Idee verwirklichen, die auch im zusammengewachsenen Europa ein Novum darstellt: Eine Staatsanwaltschaft vertritt die Europäische Union als solche. Anders als von Eurojust und Europol bekannt, werden von europäischer Ebene aus nicht nur die nationalen Strafverfolgungsbehörden bei ihren eigenen Verfahren unterstützt, sondern die EUSTa führt in den 22 teilnehmenden Mitgliedstaaten,³ darunter Deutschland, Strafverfahren eigenständig und an Stelle der nationalen Staatsanwaltschaften.

Nach den notwendigen Aufbauarbeiten trat die EUSTa am 1.6.2021 in die operative Phase ein: An diesem Tag leitete die EUSTa ihre ersten eigenen Verfahren ein bzw. zog

erstmal national anhängige Verfahren an sich. Insgesamt sind bei der EUSTa inzwischen über 2.500 Meldungen eingegangen, die zu über 500 anhängigen Strafverfahren mit Schadenssummen von insgesamt über 5 Mrd. Euro geführt haben (Stand: 1.1.2022). Das erste Urteil auf eine Anklage der EUSTa hin ist am 22.11.2021 ergangen: Für eine versuchte Veruntreuung von 93.000 Euro wurde gegen einen Ex-Bürgermeister in der Slowakischen Republik eine Freiheitsstrafe von drei Jahren auf Bewährung und ein fünfjähriges Verbot, öffentliche Ämter zu bekleiden, verhängt. Was hat es mit den genannten Schadenssummen auf sich? Ergebnis der Verhandlungen zur EUSTa war eine „Fiskalstaatsanwaltschaft“ im Sinne von Art. 86 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die den milliardenschweren (2021 ca. 166 Mrd. Euro⁴) EU-Haushalt schützen soll: Die EUSTa ist zuständig für die Verfolgung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, wie sie die sog. „PIF-Richtlinie“⁵ definiert (Art. 22 Abs. 1 EUSTa-VO). Diese Straftaten umfassen Betrug, Bestechlichkeit und Bestechung im Zusammenhang mit EU-Mitteln, deren missbräuchliche Verwendung sowie hierauf bezogene Geldwäsche. Mithin verfolgt die EUSTa neben Korruptionsdelikten (s. im deutschen Recht v. a. § 331 ff. StGB) auf der „Ausgaben-Seite“ u. a. Betrug (§ 263 StGB), Subventionsbetrug (§ 264 StGB) und Untreue (§ 266 StGB), wenn derartige Taten Finanzmittel der Union zum Gegenstand haben. Auf der Seite der „EU-Einnahmen“ sind bestimmte Hinterziehungen von Umsatzsteuer (gleichbedeutend: Mehrwertsteuer) sowie Zollhinterziehungen zu nennen, die in Deutschland strafrechtlich beide unter die Abgabenordnung fallen (§§ 370, 373 AO).

* Der Autor ist Beamter des Bundesamts für Justiz, Bonn, und war an das Bundesministerium der Justiz, Berlin, abgeordnet, u. a. für die Verhandlungen zur Errichtung der EUSTa. Z. Zt. ist er als „Legal Officer“ im Rechtsdienst der EUSTa, Luxemburg, tätig. Er dankt Sebastian Trautmann, Delegierter Europäischer Staatsanwalt im EUSTa-Zentrum Köln sowie stv. Europäischer Staatsanwalt für Deutschland, für dessen Anmerkungen. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors und nicht die der genannten Dienststellen wieder.

¹ Weitere Informationen gibt es auf <https://www.eppo.europa.eu>. Vertiefend Herrfeld/Esler (Hrsg.), Europäische Staatsanwaltschaft, 2022; Duesberg, NJW 2021, 1207; Zöller/Bock, Europäische Staatsanwaltschaft, in: Böse (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2021, S. 1105; Satzger/von Maltitz, Jura 2018, 153.

² Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABl. L 283, 31.10.2017, S. 1.

³ Irland, Polen, Schweden und Ungarn nehmen noch nicht teil, können aber jederzeit beitreten (Art. 331 AEUV). Dänemark beteiligt sich nach dem Vertrag von Lissabon (in Kraft getreten am 1.12.2009) allgemein nicht mehr an Rechtsakten auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

⁴ S. Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2021/417 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2021, ABl. L 57 vom 17.3.2021, S. 13, 40, 41.

⁵ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. L 198, 28.7.2017, S. 29. Die oft verwendete Abkürzung „PIF“ steht für die französische Bezeichnung „protection des intérêts financiers“, dt.: „Schutz der Finanzinteressen“.

B. Die Struktur der EUSTa

Die EUSTa setzt sich aus der Zentrale in Luxemburg sowie sog. „Delegierten Staatsanwälten“ und ebensolchen Staatsanwältinnen (DEStA) zusammen, die dezentral in den teilnehmenden Mitgliedstaaten sitzen. Geleitet wird die EUSTa von der Europäischen Generalstaatsanwältin Laura Codruța Kövesi aus Rumänien. Ihre Vertreter sind Danilo Ceccarelli (Italien) und Andrés Ritter (Deutschland, vormals Leiter der StA Rostock). Die letzteren sind gleichzeitig "Europäische Staatsanwälte" (EStA, was selbstverständlich entsprechende Staatsanwältinnen einschließt): Einen solchen entsendet jeder teilnehmende Mitgliedstaat nach Luxemburg. Die Europäische Generalstaatsanwältin und die 22 EStA bilden zusammen das „Kollegium“, das Lenkungsgremium der EUSTa. Jede bzw. jeder EStA beaufsichtigt zudem die einzelnen Strafverfahren, die von DEStA aus dem jeweiligen Heimatstaat geführt werden. In Luxemburg findet demnach die Lenkung und Koordination der EUSTa-Verfahren statt: Übernimmt die EUSTa einen bestimmten Fall, oder soll er bei den nationalen Strafverfolgungsbehörden bleiben? Hat ein Fall Berührungspunkte zu mehreren Mitgliedstaaten, was häufig vorkommt: Welcher DEStA aus welchem Mitgliedstaat soll den Fall federführend übernehmen? Diese Entscheidungen sind von wesentlicher Bedeutung für das konkrete Strafverfahren: Erstens macht die EUSTa-VO prozessrechtliche Vorgaben, die einen Fall anders ablaufen lassen, als wenn er von einer nationalen Staatsanwaltschaft geführt würde. Zudem legt die DEStA-Wahl das maßgebliche Prozessrecht im Übrigen sowie das anwendbare materielle Strafrecht fest (s. Art. 5 Abs. 3 S. 3 EUSTa-VO).

C. Die Akteure vor Ort: Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte

Die eigentliche Ermittlungsarbeit liegt in den Händen der DEStA. Anfang 2022 gab es bereits gut 100; ihre Anzahl soll im Laufe jenes Jahres auf 140 steigen. Sie kommen aus der Justiz des jeweiligen Mitgliedstaates (s. Art. 13 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 EUSTa-VO). So legt die in Ausführung der EUSTa-VO neu geschaffene Regelung des § 142b GVG fest, dass das Amt der Staatsanwaltschaft in EUSTa-Sachen durch Staatsanwälte (bzw. Staatsanwältinnen) ausgeübt wird, die gemäß der EUSTa-VO als DEStA für Deutschland ernannt sind. Dies sind z. Zt. elf, die in fünf Zentren in Berlin, Frankfurt/Main, Hamburg, Köln und München angesiedelt sind.

In ihrer täglichen Arbeit greifen die DEStA auf die nationalen Ermittlungsbehörden zurück (s. Art. 28 Abs. 1 EUSTa-VO), in Deutschland mithin auf die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (§ 152 GVG), d. h. im Wesentlichen Polizei, Zoll und Steuerfahndung. Ferner vertreten die DEStA die EUSTa vor den Strafgerichten ihres eigenen Mitgliedstaats: Bedarf ein oder eine DEStA im Ermittlungsverfahren für eine bestimmte strafprozessuale Maßnahme, wie eine Durchsuchung, nach der StPO einer

gerichtlichen Anordnung, wird sie bei dem entsprechenden deutschen Gericht eingeholt; für einen DEStA in Köln ist dies mithin das AG Köln. Oder es mag künftig einer der Kölner DEStA sein, dem man in einer Hauptverhandlung einer Wirtschaftsstrafkammer des LG Bonn begegnet.

Die DEStA dürften am ehesten einem klassischen Berufsbild der Justiz entsprechen. Voraussetzung sind eine vorherige staatsanwaltliche Karriere und damit gewonnene praktische Erfahrungen, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Steuerstrafsachen, aber auch der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Unabdingbar sind Sprachkenntnisse: Während für deutsche DEStA nach § 184 GVG unverändert Deutsch die Verfahrenssprache ihrer Fälle ist, findet die Korrespondenz mit der Zentrale auf Englisch statt, der internen Arbeitssprache der EUSTa. Auch für die enge Zusammenarbeit mit den ausländischen DEStA und anderen Partnern, wie dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (franz.: „Office Européen de Lutte Anti-Fraude“, OLAF), sind Fremdsprachenkenntnisse höchst bedeutsam.

D. Arbeiten in der Zentrale in Luxemburg

Die Herausforderung und der Reiz, juristisch in einer multikulturellen Umgebung voller Sprachenvielfalt zu arbeiten, findet sich allemal in der Zentrale mit fast 200 Bediensteten aus ganz Europa (wobei Deutsche bisher deutlich unterrepräsentiert sind). Dort finden sich auch etliche Juristinnen und Juristen, bspw. in der Behördenleitung und im Justizariat („Rechtsdienst“, engl.: „Legal Service“, franz.: „Service juridique“). Andere sind in der Arbeitseinheit „Operations and College Support“ im quasi staatsanwaltlichen Bereich der EUSTa tätig: Im „European Prosecutor’s Support Pool“ arbeiten sie den EStA und den Kammern, in denen die EStA Entscheidungen treffen, juristisch zu. Der „Registration & Verification Sector“ führt Vorprüfungen zu Fällen durch, die der EUSTa gemeldet wurden. In anderen Arbeitsbereichen unterstützt die Zentrale die DEStA in laufenden EUSTa-Ermittlungen unmittelbar „am Fall“, wie den Arbeitsbereichen „Financial Investigations“ bzw. „Case Analysis“. Dort werden, auch von Juristinnen und Juristen, im Auftrag der DEStA Prüfungen durchgeführt oder Ermittlungsmaßnahmen vorbereitet, u. a. gerade wenn und weil Bezüge in andere Mitgliedstaaten bestehen.

Während viele der in der Zentrale beschäftigten Juristinnen und Juristen somit im „staatsanwaltlichen Kerngeschäft“ wirken, geht es längst nicht überall nur um Strafrecht: So berät der Rechtsdienst zu Rechtsfragen rund um die EUSTa-VO, aber auch zur Auslegung und Anwendung anderer EU-Rechtsakte. Der Alltag einer derartigen Behörde produziert regelmäßig Fragen zu verschiedensten Rechtsgebieten. Klassiker sind das Personal- oder das Haushaltsrecht, aber auch anderweitig kann es darum gehen, Verwaltungsdokumente und Verträge zu prüfen und rechtssicher zu gestalten. Der Rechtsdienst entwirft ferner Vorschläge zu Richtlinien und anderen EUSTa-in-

ternen Vorschriften oder für Vereinbarungen mit anderen EU-Stellen oder internationalen Organisationen. Ferner vertritt der Rechtsdienst die EUSTa in nicht-strafrechtlichen Verfahren vor Gericht, einschließlich des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union.

Ob strafrechtlich geprägt oder nicht, was immer zählt, sind Erfahrungen und Kenntnisse im bzw. zumindest Grundlagen und Offenheit für das Europarecht. Ein zweiter Faktor dürfte Englisch als die Arbeitssprache der EUSTa sein. Jede weitere Sprache ist sicher von Vorteil, allemal Französisch, jedoch kann jede andere der offiziellen EU-Sprachen hilfreich sein: Allein durch die DESTa steht die Zentrale täglich in Kontakt mit 22 Mitgliedstaaten und deren Amtssprachen, zumal bei den Mitgliedstaaten, in denen viele DESTa sitzen!

Natürlich sucht die EUSTa für die Zentrale nach Juristinnen und Juristen mit einschlägiger Berufserfahrung. Um Justizpraktiker und -praktikerinnen zu gewinnen, die sich vorstellen können, zeitweise „für Europa“ zu arbeiten, aber ihre nationale Stelle nicht aufgeben wollen, hat das EUSTa-Kollegium die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass diese sich als sog. „abgeordnete nationale Sachverständige“ (engl.: Seconded National Experts, SNE) für eine bestimmte Zeit (zwischen sechs Monaten und vier Jahren) an die EUSTa abordnen lassen.⁶ Abgesehen davon gibt es bei der EUSTa ganz unterschiedliche Stellenkategorien, d. h. längst nicht nur „Beamte“ i. S. d. EU-Beamtenstatuts, die den EU-weiten Concours durchlaufen haben, sondern auch sog. „Zeitbedienstete“ oder „Vertragsbedienstete“, welche die EUSTa direkt einstellt. Für die EUSTa-Zentrale ist auch vorgesehen, Praktika anzubieten. Hierunter würden ebenfalls Referendariats-Stagen fallen. Allerdings sind die internen Richtlinien betreffend Praktika in der Zentrale noch nicht verabschiedet; hiermit ist frühestens im Laufe des Jahres 2022 zu rechnen. Daneben besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, eine Wahl-Station in einem der Zentren der deutschen DESTa zu absolvieren.

E. Ausblick

Mit der EUSTa hat sich für europa- und strafrechtlich Interessierte ein neues Tätigkeitsfeld aufgetan. In ihrer jetzigen Ausrichtung ist die EUSTa vergleichbar einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft für bestimmte Wirtschafts- und Steuerstrafsachen. Hierbei bleibt es perspektivisch möglicherweise nicht: Nach Art. 86 Abs. 4 AEUV wäre bei Einstimmigkeit auch denkbar gewesen bzw. ist es weiterhin, die Zuständigkeit allgemeiner „auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension“, d. h. hinsichtlich anderer Straftaten auszuweiten. So wurde bereits vorgeschlagen, die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf terroristische Straftaten mit grenzüberschreitendem Bezug auszuwei-

ten.⁷ Ferner ist die grenzüberschreitende Umweltkriminalität als künftiges Tätigkeitsfeld aufgebracht worden.⁸

Unabhängig von ihrer genauen Zuständigkeit und angesichts dessen, dass die EUSTa noch wird langfristig beweisen müssen, wie sie einen Mehrwert für die Strafjustiz schafft: Es ist klar, dass sowohl auf EU-Ebene als auch innerhalb der Justiz der Mitgliedstaaten ein neuer Akteur aufgetreten ist, der erstmals das Arbeiten auf beiden Ebenen verbindet.

Für das Jahr 2022 sind eine Reihe von Einstellungsrundern geplant, die dazu beitragen sollen, dass die EUSTa die hierfür notwendigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gewinnt. Angesichts der vielen verschiedenen Aufgaben sind Bewerberinnen und Bewerber mit Erfahrungen und Profilen verschiedenster Art nur zu begrüßen. Es wäre jedenfalls ein schöner Gedanke, dass Leserinnen und Leser mit Europa- und Strafrechtsinteresse gelegentlich einen Blick auf <https://www.eppo.europa.eu/en/careers> werfen und die EUSTa eines Tages vielleicht selbst verstärken werden!

⁶ Beschluss 102/2021 des Kollegiums der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) vom 20.10.2021.

⁷ S. verschiedene sog. „Mitteilungen“ der EU-Kommission vom 12.9.2018 („Ein Europa, das schützt: eine Initiative zur Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft auf grenzüberschreitende terroristische Straftaten“, COM(2018)641 final), vom 24.7.2020 („EU-Strategie für eine Sicherheitsunion“, COM(2020) 605 final, S. 20) und vom 9.12.2020 („Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung: antizipieren, verhindern, schützen und reagieren“, COM(2020) 795 final, S. 21–22).

⁸ Der Vorschlag der EU-Kommission vom 15.12.2021 für eine neue Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG, COM(2021) 851 final, richtet sich zunächst nur an die Mitgliedstaaten (Art. 29), d. h. die nationale Strafverfolgung. Der Vorschlag nennt aber die EUSTa ausdrücklich und ruft die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit ihr auf (S. 2 und S. 26 mit Erwägungsgrund 30).