

Herrnfeld | Esser [Hrsg.]

# Europäische Staatsanwaltschaft

Handbuch



Nomos

MANZ 

Dr. Hans-Holger Herrnfeld | Prof. Dr. Robert Esser [Hrsg.]

# Europäische Staatsanwaltschaft

Handbuch

**Jun.-Prof. Dr. Dominik Brodowski**, Universität des Saarlandes | **Prof. Dr. Robert Esser**, Universität Passau | **Dr. Till Gut**, Legal Officer, Luxemburg | **Dr. Hans-Holger Herrnfeld**, Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof a.D. | **Prof. Dr. Gerrit Hornung**, Universität Kassel | **Prof. Dr. Frank Meyer**, Universität Zürich | **Dr. Tanja Niedernhuber**, LMU München | **RAin Dr. Anna Oehmichen**, Berlin | **Dr. Stephan Schindler**, Universität Kassel | **Dr. Sebastian Trautmann**, Stv. Europäischer Staatsanwalt



**Nomos**

**MANZ**

**Zitiervorschlag:** Herrnfeld/Esser EUStA-HdB/Bearbeiter § ... Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5681-0 (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden)

ISBN 978-3-214-08793-7 (MANZ'sche Verlags- u. Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort

Die Idee zur Schaffung einer europäischen Strafverfolgungsbehörde geht zurück auf das 1998 aus der Wissenschaft vorlegte *Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen*. Nach anfänglicher Skepsis auf politischer Ebene und gehegten Zweifeln an der Legitimation der Europäischen Union zur Errichtung einer derartigen supranationalen Justizbehörde auf Unionsebene, nahmen die politischen Gespräche mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 zwar deutlich an Fahrt auf, sie gestalteten sich aufgrund zahlreicher nationaler Vorbehalte und Bedenken aber von Anfang an als komplex und im Ergebnis als langwierig. Auf der Grundlage von Art. 86 AEUV wurde schließlich die Verordnung (EU) 2017/1939 („EUSTa-VO“) angenommen – allerdings nur im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit unter Beteiligung von gegenwärtig 22 Mitgliedstaaten.

Im Juni 2021 hat die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) als neue Einrichtung der Europäischen Union ihre operative Tätigkeit aufgenommen. Zukünftig wird sie Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union verfolgen und vor den nationalen Strafgerichten zur Anklage bringen können – ohne dabei auf eine Europäische Strafprozessordnung zurückgreifen zu können oder in ihrer Arbeit von einem Europäischen Strafgericht begleitet zu werden. Vielmehr finden auf das Ermittlungsverfahren der EUSTa neben den einzelnen Fragen abschließend regelnden Bestimmungen der EUSTa-VO ergänzend die einschlägigen Vorschriften der Verfahrensordnungen der Mitgliedstaaten Anwendung – ohne Zweifel eine rechtliche Herausforderung.

Das vorliegende Werk erscheint wenige Monate nach Aufnahme der operativen Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa). Praktische Erfahrungen aus der Arbeit der EUSTa lagen mithin bei Abfassung der Manuskripte noch nicht vor.

Das Handbuch soll der juristischen Praxis ebenso wie der Wissenschaft einen Überblick über wesentliche Regelungen der EUSTa-VO und deren vielfältige Verschränkungen mit dem innerstaatlichen Recht geben.

Das aus Wissenschaft und Strafrechtspraxis stammende Autorenteam richtet dabei den Fokus auf die zu erwartenden praktischen Abläufe und Verfahrensfragen, nimmt aber auch politische Hintergründe und historische Bezüge mit in die Überlegungen auf.

Neben Erläuterungen zu Grundlagen, Struktur und Zuständigkeiten der EUSTa stehen daher die strafverfahrensrechtlichen Regelungen der Verordnung im Mittelpunkt der Betrachtung. Gerade in diesem Bereich soll das Handbuch den Leserinnen und Lesern erleichtern, das Verhältnis der – grundsätzlich vorrangigen – Regelungen der Verordnung zu dem subsidiär und ergänzend anwendbaren deutschen und österreichischen Verfahrensrecht zu ergründen (siehe zur Gliederung des Handbuchs die Übersicht in Kapitel § 1).

Einen herzlichen Dank richten wir an Frau *Ingrid Maschl-Clausen* und Herrn *Andrés Ritter* für die Übermittlung ihrer Geleitworte sowie an Herrn *Matthias Knopik* vom Nomos Verlag für die professionelle verlegerische Betreuung bei der Erstellung der Manuskripte und der anschließenden Drucklegung.

Für fachliche Hinweise und etwaige Verbesserungsvorschläge sind wir dankbar.

Wien/Passau im Oktober 2021

*Hans-Holger Herrnfeld/Robert Esser*

---

## Grußwort

Die Gründung der Europäischen Staatsanwaltschaft stellt nach langen Vorarbeiten und dank des überzeugten Einsatzes ihrer Vordenker einen Meilenstein in der europäischen Integration und in der grenzüberschreitenden Strafverfolgung dar. Erstmals in der Geschichte der Europäischen Union haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den im Kernbereich der staatlichen Souveränität gelegenen staatlichen Strafanspruch an eine supranationale staatsanwaltschaftliche Einrichtung der Europäischen Union übertragen.

Die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft ist zwar auf die sogenannten Straftaten zum finanziellen Nachteil der Europäischen Union beschränkt und sie ist nicht exklusiv – die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (d.h. die Staatsanwaltschaften in Deutschland und in Österreich) behalten ihre Kompetenz („geteilte Zuständigkeit“). Doch kommt der Verfahrensführung durch die Europäische Staatsanwaltschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich weitreichende Priorität gegenüber jener der nationalen Strafverfolgungsbehörden zu.

Die Arbeitsaufnahme der Europäischen Staatsanwaltschaft zum 01.06.2021 fällt – in einer von niemandem zuvor vorherzusehender Weise – mit der Implementierung des Programms „NextGenerationEU“ zusammen, mit dem zur Überwindung der Folgen der Pandemie und zur Umgestaltung der Wirtschaft in der Europäischen Union Mittel in nie dagewesener Höhe von 750 Mrd. Euro an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden. In der Bekämpfung von Betrug und Korruption darauf hinzuwirken, dass diese Haushaltsmittel auch tatsächlich für den Wiederaufbau verwendet werden, macht besonders augenfällig, vor welchen Herausforderungen die Europäische Staatsanwaltschaft steht, aber auch warum es ihrer bedarf.

Nur eine wirksame Bekämpfung der sogenannten „PIF-Straftaten“ durch eine kohärente und homogene Verfolgungspolitik, die von vornherein aus einem unionsweiten Blickwinkel formuliert wird und die Ressourcen auf jeweils nationaler und auf europäischer Ebene bündelt, kann die Gewähr dafür bieten, Vertrauen der Bürger in die zweckgerechte Verwendung der – ihrer! – Geldmittel zu erzeugen. Letztlich geht es um nichts minderes als den inneren Zusammenhalt der Union durch eine unabhängige Institution zu stärken, die sich ohne Ansehen der Person und zugleich unter Beachtung aller Verfahrensgarantien der Aufgabe des strafrechtlichen Schutzes der Haushaltsmittel der Union verschrieben hat.

Bereits in den ersten Monaten der Tätigkeit offenbart sich dabei in der Praxis, dass die Zusammenarbeit der Delegierten Europäischen Staatsanwälten aus einer einheitlichen Behörde heraus einen Quantensprung in der grenzüberschreitenden Strafverfolgung darzustellen vermag. In dieser vertrauensvollen Zusammenarbeit der Kollegen, die zugleich das Bindeglied zu den nationalen Strafverfolgungssystemen bilden, sind strafprozessuale Maßnahmen und ein Erkenntnisaustausch und -gewinn in einem Ausmaß und Intensität möglich gewesen, welches den Instrumenten der Rechtshilfe deutlich übertrifft. Damit ist ein Netzwerk im Entstehen begriffen, das den Vordenkern der Europäischen Staatsanwaltschaft Recht gibt. Bereits diese Erfahrungen zeugen von dem erheblichen Mehrwert, den man sich mit der Errichtung der Behörde versprochen hat.

Um die Europäische Staatsanwaltschaft weiter zu einer schlagkräftigen Behörde zu machen mit der Fähigkeit, komplexeste Wirtschaftsstrafverfahren in möglichst kurzer Zeit zu führen, gilt es indes eine Reihe von Herausforderungen zu meistern. Um eine gute Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften und den Gerichten der teilnehmenden Mitgliedstaaten sicher zu stellen, ist auch ein fundiertes Wissen der nationalen Staatsanwaltschaften und Gerichte selbst um die Aufgaben und Verfahrensvorschriften der Europäischen Staatsanwaltschaft nötig. Ebenso wichtig wird es sein, in der täglichen Praxis die komplex miteinander verschränkten EU-rechtlichen Vorgaben (der Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und der PIF-Richtlinie) einerseits und die nationalen Vorschriften des materiellen Rechts und vor allem des Strafverfahrensrechts andererseits im Stufenbau der Rechtsordnung richtig mit- und nebeneinander anzuwenden. Gerade dazu wird dieses Handbuch einen sehr wichtigen Beitrag leisten.

Die detaillierte rechtliche Analyse der Verfasser mit wertvollem Hintergrundwissen aus den Verhandlungen auf EU-Ebene über die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwalt-

## Grußwort

---

schaft sowie der Vergleich mit den Umsetzungsvorschriften und sonst anzuwendenden nationalen Vorschriften in Deutschland und in Österreich fügt sich zu einem umfassenden Werk zusammen, das die Europäische Staatsanwaltschaft von allen Seiten beleuchtet.

Als erste Europäische Staatsanwälte aus Deutschland und aus Österreich ist es uns eine große Freude und Ehre, am großen Abenteuer, die Europäische Staatsanwaltschaft mit Leben zu erfüllen, teilnehmen zu dürfen. In dieser Eigenschaft dürfen wir den Verfassern dieses Handbuchs zu ihrem Werk gratulieren.

Wir sind davon überzeugt, dass sie damit einen eminent wichtigen Beitrag zur praktischen Arbeit aller für die Europäische Staatsanwaltschaft tätigen oder mit ihr kooperierenden Einrichtungen und Personen, vor allem in Deutschland und in Österreich, leisten.

*Ingrid Maschl-Clausen*

*Andrés Ritter*

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	5
Grußwort .....	7
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis .....	11
Allgemeines Literaturverzeichnis .....	21
Autoren- und Herausgeberverzeichnis .....	29
§ 1 Einführung .....	31
§ 2 Entstehungsgeschichte – Rechtsgrundlage – Errichtung der EUStA .....	35
§ 3 Aufgaben der EUStA – Rolle im System europäischer Strafverfolgung .....	49
§ 4 Aufgaben, Grundprinzipien, Struktur, interne Verfahrensregelungen .....	73
§ 5 Zuständigkeiten der EUStA .....	89
§ 6 Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden .....	111
§ 7 Ermittlungsverfahren .....	141
§ 8 Zusammenarbeit mit Dritten im Ermittlungsverfahren .....	183
§ 9 Verfahrensbeendigung .....	201
§ 10 Anklageerhebung – Anklagevertretung – Vollstreckung .....	231
§ 11 Beschuldigtenrechte .....	241
§ 12 Rechtsschutz .....	293
§ 13 Datenschutz: Europäische und nationale Vorgaben .....	323
§ 14 Verteidigung in EUStA-Verfahren .....	345
Anlagen	
Anhang I. Verordnung (EU) 2017/1939 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammen- arbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) .....	373
Anhang II. Geschäftsordnung der Europäischen Staatsanwaltschaft .....	453
Anhang III. Umsetzung in Deutschland .....	483
Anhang III.1. Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Europäische-Staatsanwaltschaft-Gesetz – EUStAG) .....	483
Anhang III.2. Mitteilungen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 117 VO .....	488
Anhang III.3. Geschäftsverteilung/Kontakt Daten Deutschland .....	502
Anhang IV. Umsetzung in Österreich .....	507
Anhang IV.1. Bundesgesetz zur Durchführung der Europäischen Staatsanwalt- schaft (EUStA-DG) .....	507
Anhang IV.2. Mitteilungen Österreichs nach Art. 117 VO .....	513
Anhang IV.3. Geschäftsverteilung/Kontakt Daten Österreich .....	517
Stichwortverzeichnis .....	519