



ÖGER Research Paper Series

Nr. 4/2021

**„Die Zukunft der Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene -
Braucht das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) die Europäische
Staatsanwaltschaft (EUSTa) zum effektiven Schutz der finanziellen Interessen der
Europäischen Union? “**

verfasst von
Liam Alexander Wülbeck

Wien, 2021

<https://oeger.eu/research-paper-series/>

Disclaimer: Die in dieser Arbeit vertretenen Auffassungen sind jene des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise die amtliche Auffassung der Europäischen Kommission wider.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Primär- und sekundärrechtliche Grundlagen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union	4
1.1. <i>EUV und AEUV</i>	4
1.2. <i>Die PIF-Richtlinie</i>	6
2. Das System der Mittelverwaltung auf EU-Ebene und dessen Konsequenzen für die Betrugsbekämpfung	7
3. Das institutionelle Gefüge zur Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene	9
4. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	11
4.1. <i>Entstehungsgeschichte</i>	11
4.2. <i>Rechtsgrundlagen für das OLAF</i>	12
4.3. <i>Struktur und Aufgabenbereich</i>	14
4.4. <i>Über Einschränkungen in OLAFs Rechtsrahmen und die Notwendigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft</i>	16
5. Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)	18
5.1. <i>Entstehungsgeschichte</i>	18
5.2. <i>Rechtsgrundlagen für die EUSTa</i>	19
5.3. <i>Struktur und Aufgabenbereich</i>	21
5.4. <i>Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung der EUSTa und mögliche zukünftige Entwicklungen</i>	22
Resümee	27
Literaturverzeichnis	29
Rechtsprechungsverzeichnis	32

Einleitung

Am Anfang der Europäischen Union stand die Vision ihrer Gründer*innen, ein anderes Europa zu schaffen und den über Jahrhunderte hinweg zerrissenen Kontinent zu einen. Nach zwei verheerenden Weltkriegen beschlossen zunächst sechs Länder, einen Schlussstrich unter den ewigen Teufelskreis immer wiederkehrender Kriege zu ziehen und ein Projekt – die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – ins Leben zu rufen, welches den Grundstein für den Auf- und Ausbau der Europäischen Union legte.¹ Viele Jahrzehnte später hat dieses Projekt ein Ausmaß angenommen, das damals wohl niemand für möglich gehalten hat.

Mit der Europäischen Union wurde eine Organisation geschaffen, die es in solch einer Form bisher nicht gab. Doch die Umsetzung eines solch ambitionierten Projektes birgt auch ihre Tücken und Probleme. Die Union ist eine Konstruktion sui generis², die zahlreiche Besonderheiten aufweist und deren Ausgestaltung in weiten Teilen sehr kompliziert und abstrakt wirken mag. Dies manifestiert sich nicht zuletzt auch in ihrer institutionellen Struktur und Rechtsordnung, die den schmalen Grat zwischen Wahrung der Souveränität der Mitgliedsstaaten und Vergemeinschaftung von Politikbereichen, auf dem die Union stets wandelt, zum Ausdruck bringt.

Der Politikbereich Betrugsbekämpfung ist hiervon keine Ausnahme. Da er auch Fragen wie Harmonisierung des Strafrechtes und grenzüberschreitende Strafverfolgung – eine Kompetenz, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der staatlichen Souveränität steht – berührt, ist das Thema Betrugsbekämpfung in gewisser Hinsicht besonders sensibel und umkämpft.³ Zusätzlich zu dieser Problematik haben sich die Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit nicht sonderlich um die Strafverfolgung von Betrugsfällen zulasten des EU Haushaltes gekümmert, da sie selbst keinen direkten eigenen Schaden durch diese Straftaten davontragen.⁴ Wie vieles auf europäischer Ebene ist die Betrugsbekämpfungslandschaft über die Jahre hinweg vor dem Hintergrund der Diskussionen und Verhandlungen zwischen Mitgliedsstaaten und europäischen Institutionen gewachsen und weiterentwickelt worden. Diese Genese ist nicht

¹ *Europäische Kommission*, Die Geschichte der Europäischen Union, https://europa.eu/european-union/about-eu/history_de (2. Mai 2021).

² *Knellingen*, Regierungssystem sui generis? Die institutionelle Ordnung der EU in vergleichender Sicht, ZSE 3 (2005), 7 (9).

³ *Grünwald*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch das Strafrecht, Juru 2015, 245 (246).

⁴ *Stefanou/White/Xanthaki*, Studies in International and Comparative Criminal Law, Volume 7: OLAF at the crossroads: action against EU fraud (2011) 5ff.

zuletzt auch im Kontext der immerwährenden Debatte über das Verhältnis zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalität zu verstehen.⁵

Diese Arbeit wird den Fokus auf zwei europäische Institutionen legen, die eine sehr wichtige Rolle bei der Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene spielen – das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa). Gerade letztere wird momentan intensiv debattiert, ist sie doch neu und hat ihre operative Tätigkeit erst vor kurzem aufgenommen. Die EUSTa wurde als Antwort auf eine Reihe bestehender Problematiken in diesem Bereich ins Leben gerufen, wozu nicht zuletzt auch mangelnde rechtliche Befugnisse des OLAF zur effektiven Strafverfolgung gehörten. Diese Problematiken sollen erklärt und erörtert werden, um anschließend Ableitungen darüber treffen zu können, inwiefern die EUSTa Verbesserungen herbeiführen könnte und wo mögliche zukünftige Hürden zu verorten sein könnten.

Um die in dieser Arbeit angesprochenen Problemstellungen ausreichend zu kontextualisieren, sei zunächst auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene eingegangen. Zum besseren Verständnis sei anschließend das vollständige institutionelle Gefüge sowie das System der Mittelverwaltung auf europäischer Ebene kurz angesprochen. Im Anschluss daran seien anhand des historischen Kontextes Rechtsrahmen, Rolle, Entstehungsgeschichte und Notwendigkeit des OLAF und der EUSTa erörtert. Aktuelle und vergangene Problematiken bezüglich des rechtlichen und operativen Rahmens dieser beiden Institutionen seien angesprochen, ebenso wie mögliche Lösungsansätze und Reaktionen darauf. Abschließend soll ein Resümee über die derzeitige Rechts- und Sachlage gezogen und eine erste Bewertung der Europäischen Staatsanwaltschaft gegeben werden. Da diese ihre tatsächliche operative Tätigkeit zum Stand der Abfassung dieser Arbeit (29. August 2021) gerade erst aufgenommen hat, wird die Bewertung in dieser Abhandlung ausschließlich auf theoretischer Basis anhand des vorhandenen Rechtsrahmens erfolgen.

⁵ *Knellingen*, ZSE 3 (2005), 7 (19).

1. Primär- und sekundärrechtliche Grundlagen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union

1.1. EUV und AEUV

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon 2009 finden sich Regelungen über Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union in vier Artikeln des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“): Art 85 Abs 1 lit a und b, 86, 310 Abs 6 und 325.⁶ Art 85 Abs 1 lit a und b AEUV widmet sich vor allem dem Aufgabenbereich von Eurojust und ist für das Forschungsinteresse dieser Arbeit daher nicht von weiterer Relevanz. Art 86 AEUV stellt die primärrechtliche Grundlage für die Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft dar. Art 310 AEUV regelt die Haushaltsgrundsätze der Union und verweist in diesem Kontext in Abs 6 ausdrücklich darauf, dass die Union und die Mitgliedsstaaten „nach Artikel 325 Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen“ zu bekämpfen haben. Wie dieser Verweis bereits vermuten lässt, ist Art 325 AEUV das Herzstück der primärrechtlichen Grundlagen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union.

Art 325 AEUV befindet sich im sechsten Teil des AEUV („Institutionelle Bestimmungen und Finanzvorschriften“), er ist der einzige Artikel unter Kapitel 6 „Betrugsbekämpfung“. Art 325 AEUV besteht aus fünf Absätzen. Abs 1 normiert folgendes:

„Die Union und die Mitgliedsstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedsstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.“

Abs 2 verpflichtet die Mitgliedsstaaten, dieselben Maßnahmen, die zur Anwendung kommen, um ihre eigenen finanziellen Interessen zu schützen, auch gegen Betrügereien zulasten der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen.

Art 325 Abs 1 und 2 AEUV kodifizieren die ständige Rechtsprechung des EuGHs, der vor allem in der wegweisenden Entscheidung „Griechischer Maisskandal“⁷ (griechische Beamte

⁶ Grünewald, Juru 2015, 245 (248).

⁷ EuGH 21.09.1989 Rs 68/88 (Kommission v Griechische Republik), ECLI:EU:C:1989:339.

unterschlagen durch das Nichtdeklarieren von aus Jugoslawien importierten Mais Agrarabgaben, die der EG zugestanden hätten⁸) urteilte, dass Mitgliedsstaaten im Sinne der in Art 4 Abs 3 EUV verankerten Loyalitätspflicht dazu verpflichtet sind

„alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten“⁹ falls „eine gemeinschaftsrechtliche Regelung keine besondere Vorschrift, die für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelung eine Sanktion vorsieht“¹⁰ enthält.

Art 325 Abs 3 AEUV schreibt eine enge Koordination zwischen den Mitgliedsstaaten untereinander und mit der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor.

Besonders erwähnenswert sei an dieser Stelle der Wortlaut des Art 325 AEUV Abs 4, ein Passus, der in dieser Form erst mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde:

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

Nach hA wurde mit diesem Passus erstmals eine Kompetenz der Union zur Schaffung supranationaler europäischer Straftatbestände geschaffen. (Allerdings lediglich im Rahmen des in Art 325 Abs 4 AEUV beschriebenen Bereichs der Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien gegen die finanziellen Interessen der Union.)¹¹ Diese Kompetenz ist jedoch, wie im System des EU-Rechts üblich, durch die ebenfalls primärrechtlich verankerten Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität beschränkt.¹²

Bisher hat die Union von der ihr eingeräumten Kompetenz zur Setzung supranationaler europäischer Straftatbestände im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union

⁸ Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht⁹ (2020) §9 Rz 28.

⁹ EuGH 21.09.1989 Rs 68/88 (Kommission v Griechische Republik) Rn 23, ECLI:EU:C:1989:339.

¹⁰ EuGH 21.09.1989 Rs 68/88 (Kommission v Griechische Republik) Rn 23, ECLI:EU:C:1989:339.

¹¹ Zimmermann, Die Auslegung künftiger EU-Strafrechtskompetenzen nach dem Lissabon Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Jura 2009, 844 (846); Satzger, Strafrecht⁹ §8 Rz 21, 22.

¹² Satzger, Strafrecht⁹ §8 Rz 28.

jedoch keinen Gebrauch gemacht. Die weiter oben beschriebenen, aus der Loyalitätspflicht der Mitgliedsstaaten abgeleiteten Verpflichtungen zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen im Falle eines Verstoßes gegen eine Unionsrechtsvorschrift verpflichten die Mitgliedsstaaten aber dennoch dazu, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten.¹³

Abs 5 des Art 325 AEUV verpflichtet die Kommission dazu,

„in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor[zulegen], die zur Durchführung dieses Artikels getroffen wurden.“

Dieser Bericht wird auch als „PIF-Bericht“¹⁴ (abgeleitet aus dem französischen Akronym für „Protection des intérêts financiers de l'union européenne“ - „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union“) bezeichnet.

1.2. Die PIF-Richtlinie

Wenngleich die Union von der ihr durch Art 325 Abs 4 AEUV eingeräumten Kompetenz zur Setzung supranationaler europäischer Strafbestände im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union noch keinen Gebrauch gemacht hat, gibt es dennoch Sekundärrecht in Form der sogenannten „PIF-Richtlinie“¹⁵ zur Harmonisierung des materiellen Strafrechts im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union. Konkret schreibt die Richtlinie Mindeststandards für die Definition von Straftatbeständen und Strafen fest.¹⁶ Die primärrechtliche Grundlage für die Erlassung der PIF-Richtlinie ist Art 83 Abs 2 AEUV, der die Rahmenbedingungen für Harmonisierung des Strafrechtes auf europäischer Ebene vorgibt und Folgendes normiert:

„Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten als unerlässlich für die wirksame Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für

¹³ Satzger, Strafrecht⁹ §9 Rz 30.

¹⁴ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Pressemitteilung: Betrugsbekämpfung: 31. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/03-09-2020/fighting-fraud-31st-annual-report-protection-eus-financial-interests_de (10. April 2021).

¹⁵ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, Abl L 2017/198, 29.

¹⁶ Satzger, Strafrecht⁹ §9 Rz 46.

die Festlegung von Straftaten auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. Diese Richtlinien werden unbeschadet des Artikels 76 gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.“

Die Wahl dieser Rechtsgrundlage für die Erlassung der PIF-Richtlinie war allerdings nicht unumstritten. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag¹⁷ hätte Art 325 Abs 4 AEUV als Rechtsgrundlage vorgesehen (die, wie oben bereits erwähnt, nach hA der Union die Kompetenz zur Schaffung supranationaler Tatbestände im Bereich von Straftaten zulasten des EU Haushaltes einräumt), es waren die Ko-Gesetzgeber (Parlament und Rat), die sich für Art 83 Abs 2 AEUV als Rechtsgrundlage aussprachen und den ursprünglichen Vorschlag entsprechend abänderten.¹⁸ Wohlmöglich bevorzugten sie (insbesondere der Rat) eine Harmonisierung bestehender nationaler Bestimmungen der Schaffung von supranationalen Tatbeständen.

Inhaltlich behandelt die PIF-Richtlinie betrügerische oder betrugsähnliche Handlungen, die einen negativen Einfluss auf die finanziellen Interessen beziehungsweise den Haushalt der Union haben.¹⁹ In diesem Zusammenhang ist vor allem hervorzuheben, dass die PIF-Richtlinie in Art 3 eine eigene Definition des Tatbestandes Betrug beinhaltet (die gegebenenfalls von Definitionen in nationalen Strafgesetzbüchern abweichen kann), um auch hier eine Harmonisierung zu gewährleisten. Die PIF-Richtlinie deckt in ihrem Umfang sowohl die Ausgaben- (z.B. Subventionen, Beihilfen) als auch die Einnahmenseite (z.B. Verstöße gegen das Mehrwertsteuer-System) ab.²⁰

2. Das System der Mittelverwaltung auf EU-Ebene und dessen Konsequenzen für die Betrugsbekämpfung

Um das System der Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene besser zu kontextualisieren, soll an dieser Stelle kurz auf das grundsätzliche System der europäischen Mittelverwaltung eingegangen werden. Dies soll den Leser*innen dabei helfen, die Wichtigkeit später angesprochener Problematiken besser einordnen zu können (beispielsweise weshalb die

¹⁷ Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.7.2012 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug, KOM (2012) 363 endg.

¹⁸ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2014 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug, Abl C 2017/443, 982.

¹⁹ Satzger, Strafrecht⁹ §9 Rz 46.

²⁰ Satzger, Strafrecht⁹ §9 Rz 46.

Kooperation der Behörden der Mitgliedsstaaten auf allen Ebenen für die Effizienz und Effektivität der Tätigkeit des OLAF von großer Wichtigkeit ist).

Das System zur Mittelverwaltung auf EU-Ebene kennt drei Methoden: die direkte, indirekte und geteilte Mittelverwaltung. Direkte Mittelverwaltung bedeutet, dass die Kommission und ihre Exekutivagenturen die Gelder selbst verwalten. Bei der indirekten Mittelverwaltung verwalten andere Institutionen die Mittel für die Kommission, beispielsweise internationale Organisationen. Bei der geteilten Mittelverwaltung erfolgt die Administration der Gelder durch die Mitgliedsstaaten.²¹

Grundsätzlich ist die Europäische Kommission letztverantwortlich für die korrekte Umsetzung des Haushaltsplanes, in der Praxis kommt jedoch für etwa 80% des EU-Haushaltes die geteilte Mittelverwaltung zur Anwendung. Das bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten die konkreten Empfänger*innen der Gelder auswählen und die Zahlungen tätigen, nicht die Kommission selbst. Konsequenz dessen ist, dass die Mitgliedsstaaten, falls das OLAF eine entsprechende Empfehlung ausspricht, auch selbst für die Wiedereinziehung finanzieller Mittel zuständig sind – die Kommission zieht die Summe vom betreffenden Mitgliedsstaat in Form von Finanzkorrekturen ein und der Mitgliedsstaat ist dafür zuständig, dass die Gelder vom Begünstigten rückgefordert werden. Dieser letzte Schritt wurde in der Vergangenheit jedoch aus verschiedenen Gründen öfters ausgelassen.²² Da der Großteil des EU Haushaltes durch geteilte Mittelverwaltung administriert wird, ist eine gute Kooperation zwischen europäischen und nationalen Behörden somit von großer Wichtigkeit dafür, dass Gelder auch tatsächlich wiedereingezogen werden.

Um zu gewährleisten, dass die Mittel sachgerecht und gemäß den rechtlichen Vorschriften verwendet werden, gibt es mehrere Ebenen der Kontrollen, sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten.²³ Das System der Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene umfasst nicht nur EU-Institutionen, sondern auch die (für die Effizienz des Systems überaus wichtige) Zusammenarbeit mit Behörden in den Mitgliedsstaaten und internationalen Organisationen (vor allem im Bereich der geteilten und indirekten Mittelverwaltung). Da dies den Umfang dieser Arbeit sprengen würde, kann auf die genaue Struktur und Ausgestaltung

²¹ Europäische Kommission, Arten der EU-Mittelverwaltung, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/eu-budget-management-types_de (16. April 2021).

²² Sonderbericht Nr 01/19: Bekämpfung von Betrug bei den EU Ausgaben: Es muss gehandelt werden (ERH), Ziff 93ff.

²³ Europäische Kommission, Arten der EU-Mittelverwaltung, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/eu-budget-management-types_de (16. April 2021).

dieser vertikalen Beziehungen leider nicht im Detail eingegangen werden. Für eine vertiefende Darstellung sei auf einschlägige Fachliteratur verwiesen.²⁴

Vereinfachend sei jedoch gesagt, dass die EU Institutionen zur effizienten Bekämpfung von Betrug zu Lasten des EU-Haushaltes wesentlich auf die Kooperation der Mitgliedsstaaten angewiesen sind. Dieser Umstand ist, wie oben bereits ausgeführt, äußerst erwähnenswert und es ist wichtig, ihn im Auge zu behalten um frühere und teils noch bestehende Problematiken im System der Betrugsbekämpfung und ihren Ursprung, die in den späteren Kapiteln erörtert werden, begreifen zu können. Zunächst sei jedoch auf den institutionellen Rahmen zur Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene eingegangen.

3. Das institutionelle Gefüge zur Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene

Die Zahl der europäischen Institutionen, die auf eine oder andere Weise dazu befugt oder berechtigt ist, Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Union zu ergreifen, ist hoch, was das System zur Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene auf den ersten Blick unübersichtlich erscheinen lassen mag.²⁵ Ganze zehn Institutionen spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle:

1. das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF),
2. die Europäische Kommission (Zum besseren Verständnis sei an dieser Stelle angemerkt, dass das OLAF eine hybride Stellung im institutionellen Gefüge hat. Es agiert hinsichtlich seiner Ermittlungen unabhängig und weisungsfrei, ist formal aber dennoch eine Generaldirektion der Europäischen Kommission²⁶ und hinsichtlich seiner Policy-Arbeit dem zuständigen Kommissar, derzeit *Johannes Hahn*, Kommissar für Verwaltung und Haushalt,²⁷ weisungsgebunden.²⁸),
3. das Europäische Parlament (insbesondere der Haushaltsausschuss CONT),
4. der Rat der Europäischen Union,

²⁴ *Sgueo*, Architektur der Betrugsbekämpfung der EU 9. In dieser Publikation finden sich auch nähere Ausführungen zur Rolle der Behörden der Mitgliedsstaaten und internationaler Organisationen.

²⁵ *Sgueo*, Die institutionelle Architektur der Betrugsbekämpfung der EU, Übersicht über ein Netz, Eingehende Analyse (2018) 11.

²⁶ *Europäische Kommission*, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung: ein kurzer Überblick (2013) 2.

²⁷ *Europäische Kommission*, European Commission 2019-2024. Allocation of portfolios and supporting services (2020) 3.

²⁸ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Organisation und Management, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/organisation_de (2. April 2021).

5. der Europäische Rechnungshof,
6. Eurojust,
7. Europol,
8. der Europäische Gerichtshof,
9. die Europäische Bürgerbeauftragte, und
10. die Europäische Staatsanwaltschaft.²⁹

Die Aufgaben, die die verschiedenen Institutionen im Rahmen der Betrugsbekämpfung wahrnehmen, sind sehr unterschiedlich und umfassen im Kern folgende vier Bereiche:

1. Erarbeitung und Umsetzung von Policy-Maßnahmen,
2. Überwachung und Untersuchung,
3. Unterstützung, und
4. Berichterstattung an andere Stakeholder*innen.³⁰

Die konkreten Aufgaben divergieren jedoch je nach Institution sehr stark. Da dies den Umfang dieser Arbeit sprengen würde, ist es an dieser Stelle leider nicht möglich, die konkreten Aufgaben aller oben angeführter Institutionen näher zu beleuchten, hierfür sei auf einschlägige Fachliteratur verwiesen. Diese Arbeit wird lediglich die Entstehungsgeschichte, Rechtsgrundlagen und Aufgaben jener Institutionen beleuchten, auf denen der Fokus dieser Abhandlung liegt: Dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung und der Europäischen Staatsanwaltschaft.

Die Aufgabengebiete der eben genannten Institutionen sind aktuell einem Wandel unterworfen. Die Europäische Staatsanwaltschaft, die im Juni 2021³¹ ihre operative Tätigkeit aufgenommen hat, hat einige Aufgaben im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union übernommen, die bisher innerhalb der Kompetenz des OLAF lagen, insbesondere Agenden, die mit potenziell strafrechtlich relevanten Untersuchungen zu tun haben.³²

²⁹ *Sgueo*, Architektur der Betrugsbekämpfung der EU 11.

³⁰ *Sgueo*, Architektur der Betrugsbekämpfung der EU 11.

³¹ *Europost*, European Chief Prosecutor proposes 1 June as start date of EPPO operations, <https://europost.eu/en/a/view/european-chief-prosecutor-proposes-1-june-as-start-date-of-epo-operations-33992> (17. April 2021).

³² *Europäische Staatsanwaltschaft*, Mission and tasks, <https://www.epo.europa.eu/mission-and-tasks> (1. Mai 2021).

Im Folgenden sollen das OLAF und die EUSTa sowie ihre Entstehungsgeschichte, Rechtsrahmen und aktuelle Entwicklungen und Debatten rund um diese beiden Institutionen näher beleuchtet werden

4. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

4.1. Entstehungsgeschichte

„OLAF“ ist die Abkürzung für „Office européen de lutte antifraude“, der französische Name des Amtes.³³ Es wurde durch Kommissionsbeschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom³⁴ am 28. April 1999 gegründet³⁵ und war eine Antwort auf eine Reihe von Korruptionsskandalen innerhalb der Kommission Santer,³⁶ denen OLAFs Vorgängerin UCLAF („Unité de coordination de la lutte antifraude“ – Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung) aufgrund ihrer Organisationsstruktur und mangelnden Unabhängigkeit bei ihren Untersuchungen nicht genug entgegenzusetzen konnte.³⁷ Die Korruptionsskandale waren jedoch nur der finale Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte – das Parlament kritisierte bereits Jahre zuvor die mangelnde Unabhängigkeit UCLAFs³⁸, eine 1988 ins Leben gerufene Taskforce zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung, welche innerhalb des Generalsekretariates der Kommission angesiedelt war.³⁹ Ein weiterer Kritikpunkt war die Tatsache, dass kaum je eine Untersuchung des UCLAF in den Mitgliedsstaaten zu einer tatsächlichen Verurteilung führte. Die Gründe hierfür waren vielfältig; sie reichten von operativen und strukturellen Unzulänglichkeiten über eine schwache Rechtsgrundlage bis hin zu mangelnder Kooperationsbereitschaft und Desinteresse der Mitgliedsstaaten an der effektiven strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten zulasten des Haushaltes der Union.⁴⁰ Als Antwort darauf wurde das OLAF gegründet, gleichzeitig erging Verordnung (EG) 1073/1999⁴¹ über die allgemeinen Vorschriften von Untersuchungen seitens des neuen Amtes.⁴²

³³ *Europäische Kommission*, Amt für Betrugsbekämpfung 2.

³⁴ Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom der Europäischen Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl L 1999/136, 20.

³⁵ *Satzger*, *Strafrecht*⁹ § 10 Rz 19.

³⁶ *Europäisches Parlament*, Die EU in der Geschichte: Fall der Santer-Kommission.

https://multimedia.europarl.europa.eu/de/history-fall-of-the-santer-commission_V001-0004_ev (5. April 2021).

³⁷ *Stefanou/White/Xanthaki*, OLAF at the crossroads 5ff.

³⁸ *Stefanou/White/Xanthaki*, OLAF at the crossroads 9.

³⁹ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Hintergrund, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history_de (5. April 2021).

⁴⁰ *Stefanou/White/Xanthaki*, OLAF at the crossroads 5ff.

⁴¹ Verordnung (EG) Nr 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl L 1999/136, 1.

⁴² *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Hintergrund, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history_de (5. April 2021).

4.2. Rechtsgrundlagen für das OLAF

Anders als die Europäische Staatsanwaltschaft wird das OLAF nicht direkt im Primärrecht erwähnt, vielmehr dient Art 325 AEUV als Kompetenznorm für die Verordnung (EU, Euratom) 883/2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF),⁴³ („OLAF-VO“) welche im Oktober 2013 in Kraft getreten ist⁴⁴ und Verordnung (EG) 1073/1999 sowie Verordnung (Euratom) 1074/1999 ersetzt.

VO (EU, Euratom) 883/2013 brachte einige Neuerungen, vor allem im Bereich der Verfahrensgarantien und Effizienz der Untersuchungen OLAFs, beides Punkte, für die das Amt in der Vergangenheit kritisiert wurde.⁴⁵ So wurde beispielsweise ein Katalog an verfahrensrechtlichen Garantien für Untersuchungen im Bereich der Betrugsbekämpfung in die Verordnung eingefügt.⁴⁶ Hintergrund für diese Änderung war die Problematik der sehr eigenen Rolle des Amtes. Wenngleich die öffentliche Wahrnehmung diesen Umstand manchmal auszublenden scheint, ist OLAF nämlich keineswegs eine Strafverfolgungsbehörde. Hierzu fehlt dem Amt die rechtliche Grundlage. OLAF führt lediglich administrative Untersuchungen durch, die in weiterer Folge jedoch zu Verfahren und Konsequenzen strafrechtlicher Natur führen können.⁴⁷

Ergebnis dieser sehr eigenen Konstruktion ist, dass die in einem strafrechtlichen Verfahren üblicherweise anwendbaren und verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensgarantien keine Anwendung auf Untersuchungen des OLAFs finden, da diese formell ja bloß administrativer Natur sind – ein Umstand, der lange Zeit stark kritisiert wurde.⁴⁸ Zwar ist das OLAF wie jede europäische Behörde in seinem Handeln an die Grundrechtecharta gebunden, jedoch wurde dies als nicht ausreichend empfunden.⁴⁹ Um dieses Dilemma zu entschärfen wurde somit ein eigener Katalog an Verfahrensrechte für Untersuchungen des OLAF geschaffen, der direkt in die OLAF-VO aufgenommen wurde.⁵⁰

⁴³ Verordnung (EU, Euratom) 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) 1074/1999 des Rates, ABL L 2013/248, 1.

⁴⁴ *Grünwald*, Juru 2015, 245 (248).

⁴⁵ *Covolo*, Regulation 883/2013 – Concerning Investigations Conducted by OLAF – A Missed Opportunity for Substantial Reforms? EuCLR 7 (2017), 151 (154).

⁴⁶ Art 9 VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁴⁷ *Covolo*, EuCLR 7 (2017), 151 (159).

⁴⁸ Siehe beispielsweise *Groussot/Popov*, What’s wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy, Common Mark Law Rev 47 (2010), 605 (609ff); *Covolo*, EuCLR 7 (2017), 151 (159ff).

⁴⁹ *Covolo*, EuCLR 7 (2017), 151 (159).

⁵⁰ Art 9 VO (EU, Euratom) 883/2013.

Um den Rechtsrahmen den aktuellen Entwicklungen im institutionellen Gefüge anzupassen, an die durch die Aufnahme der Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft verursachten Änderungen im Aufgabenbereich des OLAF zu adaptieren und das Amt auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft vorzubereiten, wurde Verordnung (EU, Euratom) 883/2013 im Dezember 2020 einer Überarbeitung unterzogen und durch Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 abgeändert.⁵¹

Im Rahmen dieser Überarbeitung wurden auch weitere Maßnahmen ergriffen um die Sicherung von Verfahrensgarantien zu gewährleisten. OLAFs Überwachungsausschuss wurde um eine*n Beauftragte*n für Verfahrensgarantien erweitert, an den*die die Möglichkeit einer Beschwerde besteht.⁵² Zuvor gab es in diesem Zusammenhang nur die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage an den EuGH⁵³, ein Rechtsmittel, welches in diesem Kontext in der Vergangenheit als unpassend kritisiert wurde.⁵⁴

Das Hauptaugenmerk der Überarbeitung richtete sich jedoch auf die Regelung künftiger Beziehungen zwischen OLAF und EUSTa. In diesem Kontext neu hinzugefügt wurden Art 12c-12g. Die Zuständigkeit der EUSTa für sämtliche strafrechtliche Belange wurde unterstrichen und OLAF wurde dazu verpflichtet, sämtliche Fälle die, von strafrechtlichem Interesse sein könnten, an die EUSTa weiterzuleiten.⁵⁵ Außerdem wurde im Sinne der Effizienz festgeschrieben, dass OLAF und EUSTa nicht gleichzeitig Untersuchungen derselben Angelegenheit durchführen können.⁵⁶ Des Weiteren wurde OLAF die Möglichkeit eingeräumt, Voruntersuchungen durchzuführen, um festzustellen, ob die Vorwürfe verwaltungsrechtlicher oder strafrechtlicher Natur sind.⁵⁷ Die EUSTa und das OLAF schlossen auch eine Arbeitsvereinbarung ab, die die genauen Modalitäten des Informationsaustausches regelt. Ebenso treffen sich OLAFs Generaldirektor und die Europäische Generalstaatsanwältin einmal im Jahr für ein Austausch über die gemeinsame Zusammenarbeit.⁵⁸

⁵¹ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 28. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr 883/2013 im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, ABl L 2020/437, 49.

⁵² Art 9a, 9b VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁵³ *Jähnke/Schramm*, Europäisches Strafrecht (2017) 434.

⁵⁴ *Covolo*, EuCLR 7 (2017), 151 (162f).

⁵⁵ Art 12c VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁵⁶ Art 12d VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁵⁷ *Wahl*, OLAF's new amended legal framework, <https://eucrim.eu/news/olafs-new-amended-legal-framework/> (1. Mai 2021).

⁵⁸ *Wahl*, OLAF's new amended legal framework, <https://eucrim.eu/news/olafs-new-amended-legal-framework/> (1. Mai 2021).

4.3. Struktur und Aufgabenbereich

Um mit der Schaffung von OLAF Unzulänglichkeiten zu beseitigen, die schlussendlich zum Scheitern der UCLAF geführt hatte, wurde aus der ehemaligen Taskforce des Generalsekretariats eine eigene Generaldirektion. Das OLAF ist formal Teil der Kommission, allerdings ist das Amt ein hybrides Konstrukt und agiert hinsichtlich seiner Untersuchungen weisungsfrei und unabhängig.⁵⁹ Dies betrifft OLAFs Untersuchungen von Betrug, Korruption und Unregelmäßigkeiten, bei denen EU Gelder involviert sind, um somit die finanziellen Interessen der Union zu schützen.⁶⁰ Auch bei seinen Untersuchungen von beruflichem Fehlverhalten von Beamt*innen und Bediensteten von EU-Institutionen und -Einrichtungen agiert das Amt – im Gegensatz zu seinem Vorgänger UCLAF – unabhängig.⁶¹ OLAF nimmt jedoch auch andere Aufgaben wahr, vor allem im Bereich Policy und der Erarbeitung und Aushandlung von Rechtsgrundlagen zum Schutz des Haushaltes der europäischen Union.⁶² Das Amt unterstützt die Kommission auch bei der Erarbeitung und Implementierung von Strategien zur Betrugsbekämpfung, sowohl für die Mitgliedsstaaten als auch für die Kommission selbst.⁶³ Im Rahmen solcher Tätigkeiten ist das Amt nicht als unabhängige und weisungsfreie Einrichtung, sondern als Teil der Kommission anzusehen und somit dem zuständigen Kommissar, derzeit *Johannes Hahn*,⁶⁴ unterstellt und weisungsgebunden.⁶⁵

Grundsätzlich ist das OLAF eine Generaldirektion der Kommission und folgt deshalb auch dem für eine Generaldirektion typischen Aufbau. Das Amt verfügt über einen Generaldirektor (derzeit *Ville Itälä*), einen stellvertretenden Generaldirektor (derzeit mWdGb *Ernesto Bianchi*) und vier Direktor*innen, die jeweils ein in Referate unterteiltes Direktorat leiten.⁶⁶

Aufgrund seiner hybriden Sonderstellung verfügt das OLAF jedoch auch über organisatorische Besonderheiten. So hat es einen fünfköpfigen Überwachungsausschuss, dessen Aufgabe es ist, die Unabhängigkeit des Amtes sicherzustellen, Verfahrensgarantien zu gewährleisten und die

⁵⁹ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Organisation und Management, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/organisation_de (2. April 2021).

⁶⁰ *Europäische Kommission*, Amt für Betrugsbekämpfung 2.

⁶¹ *Europäische Kommission*, Amt für Betrugsbekämpfung 2.

⁶² *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Maßnahmen zur Prävention und Abschreckung von Betrug, https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud_de (5. April 2021).

⁶³ *Europäische Kommission*, Amt für Betrugsbekämpfung 2.

⁶⁴ *Europäische Kommission*, European Commission 2019-2024 3.

⁶⁵ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Organisation und Management, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/organisation_de (2. April 2021).

⁶⁶ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, OLAF Organisationsplan, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/orgchart_de.pdf (18. April 2021).

Dauer der Untersuchungen zu überwachen.⁶⁷ Dem*der Generaldirektor*in, welche*r von der Kommission nach Abstimmung mit Rat und Parlament ernannt wird,⁶⁸ ebenfalls eine Besonderheit für Generaldirektor*innen, die üblicherweise lediglich durch das Kollegium der Kommissar*innen ernannt werden,⁶⁹ steht überdies ein Klagerecht vor dem EuGH zu, wenn er*sie eine Bedrohung für die Unabhängigkeit des Agierens des Amtes wahrnimmt.⁷⁰ Er*sie ist dazu verpflichtet, dem Parlament, Rat und Rechnungshof Bericht zu erstatten.⁷¹

Wie bereits erwähnt ist OLAF keine Strafverfolgungsbehörde, das Amt hat lediglich den Auftrag, verwaltungsrechtliche Untersuchungen⁷² durchzuführen und justizielle, finanzielle, administrative oder disziplinarische Empfehlungen abzugeben.⁷³ Wie mit diesen Empfehlungen zu verfahren ist, liegt im Ermessen der zuständigen Behörde. Welche das ist, hängt von der Art der Empfehlung und der Art der Mittelverwaltung ab.

Am häufigsten sind finanzielle Empfehlungen über den Wiedereinzug der Mittel (222 im Jahr 2020) und justizielle Empfehlungen über die Eröffnung eines Strafverfahrens (87 im Jahr 2020).⁷⁴ Administrative Empfehlungen, die allgemeine strukturelle Mängel in der Verwaltung adressieren und disziplinarische Empfehlungen, die die Einleitung eines Disziplinarverfahrens aufgrund von Fehlverhalten seitens der Bediensteten der europäischen Behörden thematisieren, sind weniger häufig (32 bzw. 34 im Jahr 2020)⁷⁵ und werden an dieser Stelle daher nicht weiter behandelt, zumal sie auch nicht immer einen direkten Bezug zum Schutz der finanziellen Interessen der Union haben.

Bei der direkten Mittelverwaltung ist im Falle einer finanziellen Empfehlung des OLAF die jeweilige Generaldirektion oder Exekutivagentur, die für die Umsetzung oder Koordination des Programmes, in dessen Rahmen die Gelder gezahlt wurden, verantwortlich ist, zuständig für die Wiedereinziehung.⁷⁶ In der in der Praxis am häufigsten vorkommenden Form der geteilten Mittelverwaltung sind es die Behörden der Mitgliedsstaaten, die im Falle einer finanziellen Empfehlung für den Wiedereinzug der Gelder beim Begünstigtem zuständig sind - die

⁶⁷ Art 15 VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁶⁸ Art 17 VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁶⁹ *Europäische Kommission*, Compilation Document on Senior Officials Policy (o.J.) 10.

⁷⁰ Art 17 Abs 3 VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁷¹ Art 17 VO (EU, Euratom) 883/2013.

⁷² Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 90.

⁷³ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 90.

⁷⁴ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, The OLAF report 2020: Twenty-first report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2020 (2021) 61.

⁷⁵ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, OLAF report 2020 61.

⁷⁶ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 93.

Kommission holt die Mittel vom betreffenden Mitgliedsstaat durch Finanzkorrekturen zurück.⁷⁷ Justizielle Empfehlungen richten sich an die jeweilige nationale Strafverfolgungsbehörde.⁷⁸ An dieser Stelle sei angemerkt, dass die EUSTa, die erste supranationale Behörde zur Strafverfolgung, am 1. Juni 2021 ihre Arbeit aufgenommen hat⁷⁹, weshalb die Anzahl an justiziellen Empfehlungen des OLAF in Zukunft wohl deutlich sinken wird. Seit die EUSTa operativ ist, ist OLAF für Ermittlungen potenziell strafrechtlicher Natur nur noch für jene Länder zuständig, die sich (noch) nicht an der EUSTa beteiligen.⁸⁰

4.4. Über Einschränkungen in OLAFs Rechtsrahmen und die Notwendigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Das größte strukturelle Defizit von OLAFs Vorgängerin UCLAF, das auch bei der Schaffung des OLAF nicht beseitigt wurde, ist die Tatsache, dass das Amt nach wie vor lediglich verwaltungsrechtliche Untersuchungen durchführen und auf deren Basis Empfehlungen abgeben kann. Das OLAF hat keine polizeilichen oder justiziellen Zwangsbefugnisse, folglich kann es auch keine eigenen strafprozessualen Ermittlungen aufnehmen oder anordnen. Es ist hierzu auf die Behörden der Mitgliedsstaaten angewiesen, weigern sich diese, Anklage zu erheben, so kann das OLAF nichts dagegen unternehmen.⁸¹

Wie in Kapitel 1 dargelegt sind die Mitgliedsstaaten zwar durch primär- und sekundärrechtliche Vorschriften dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen und auch nationale strafrechtliche Vorschriften entsprechend anzupassen. Dennoch zeigen nicht zuletzt die im OLAF Bericht 2020 angeführten Zahlen, dass eine sichtbare Diskrepanz zwischen Empfehlungen des OLAF und tatsächlichen strafrechtlichen Verfolgungen in den Mitgliedsstaaten besteht.⁸²

Zu diesem Schluss kam auch der Europäische Rechnungshof, der dem OLAF und den nationalen Behörden in seinen Sonderberichten 01/2019 und 06/2019 zahlreiche Mängel in der Effizienz und Umsetzung der finanziellen und justiziellen Empfehlungen attestierte. Daraus resultierend führen sie schlussendlich oftmals ins Leere und ziehen keine weiteren oder nicht

⁷⁷ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 93.

⁷⁸ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 91.

⁷⁹ *Europäische Staatsanwaltschaft*, Official start date of EPPO operations: 1 June 2021, <https://www.eppo.europa.eu/en/news/official-start-date-epo-operations-1-june-2021> (28, August 2021).

⁸⁰ *Hofmann/Stoykov*, OLAF – 20 Years of Protecting the Financial Interests of the EU, *eucri* 14 (2019), 268 (270).

⁸¹ *Schramm*, Auf dem Weg zur Europäischen Staatsanwaltschaft, *JZ* 69 (2014), 749 (750).

⁸² *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, OLAF report 2020 48.

ausreichende Konsequenzen nach sich. Der Hof wies 2019 darauf hin, dass die verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des OLAF in weniger als der Hälfte der Fälle tatsächlich zu einer anschließenden Strafverfolgung in den Mitgliedsstaaten führten und weniger als ein Drittel der Gelder, deren Wiedereinzug OLAF empfohlen hatte, auch tatsächlich zurückgeholt wurde.⁸³

Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem Sonderbericht 06/2019 außerdem fest, dass die angedrohten Strafen und Sanktionen, die potenzielle Betrüger*innen abschrecken sollten, nur eine begrenzte Effizienz aufwiesen, da entsprechende Maßnahmen zur Verhängung solcher Sanktionen seitens der zuständigen nationalen Behörden oftmals gar nicht oder nur sehr schleppend eingeleitet werden.⁸⁴

Dennoch kann man das OLAF keineswegs als erfolg- oder belanglos abtun. Eigenen Angaben zufolge führte das Amt im Zeitraum von 2010 bis 2020 über 2200 Untersuchungen durch und empfahl die Rückforderung von über 7,5 Milliarden Euro.⁸⁵ Es gab mehr als 3000 Empfehlungen zur Ergreifung justizieller, finanzieller, disziplinarer und administrativer Maßnahmen ab.⁸⁶ Selbst angesichts der Tatsache, dass derzeit eine unbefriedigende Anzahl von OLAFs finanziellen und justiziellen Empfehlungen tatsächlich reale Konsequenzen haben, hat sein Wirken zweifellos einen messbaren und nicht unwesentlichen Einfluss auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union. Das Amt ist somit keinesfalls obsolet, es stellt sich allerdings die Frage, wie man sein Wirken in manchen Bereichen effizienter gestalten könnte.

Eine auf der Hand liegende Lösung für die eben beschriebenen Dilemmas wäre die Schaffung einer Behörde mit Kompetenz zur Strafverfolgung auf europäischer Ebene. Dies führt wieder zur bereits mehrmals erwähnten Idee einer Europäischen Staatsanwaltschaft, welche mittlerweile Realität geworden ist und im Folgenden genauer ausgeführt werden soll.

⁸³ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 89ff.

⁸⁴ Sonderbericht Nr 06/19: Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben: Verwaltungsbehörden müssen Aufdeckung, Reaktion und Koordinierung verstärken (ERH), Ziff 61ff.

⁸⁵ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Das OLAF in Zahlen, https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_de (28. August 2021).

⁸⁶ *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, Das OLAF in Zahlen, https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_de (28. August 2021).

5. Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA)

5.1. Entstehungsgeschichte

Die Idee zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist keinesfalls neu, sie kam erstmals 1995 auf und wurde anschließend im Rahmen der Bemühungen zur Schaffung eines Corpus Iuris strafrechtlicher Regelungen zur Gewährleistung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union konkretisiert und ausgearbeitet.⁸⁷ Wenngleich dieses Projekt in seiner Gesamtheit niemals in Kraft gesetzt wurde, so lieferte es doch Inspiration für einzelne Rechtsakte und spätere Entwicklungen auf dem Gebiet des harmonisierten Europäischen Strafrechts, wie etwa die Schaffung einer Strafverfolgungsbehörde auf europäischer Ebene.⁸⁸

Aufbauend auf diesem Vorschlag erstellte die Kommission im Jahr 2001 ein Grünbuch zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.⁸⁹

Die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wurde vom Europäischen Rat von Nizza abgelehnt⁹⁰, die Möglichkeit ihrer Schaffung wurde wenige Jahre später allerdings in den Vertrag von Lissabon aufgenommen.⁹¹ Die Kommission arbeitete weiter an der Realisierung dieser Idee⁹², der erste konkrete legislative Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union wurde am 17. Juli 2013 vorgelegt.⁹³ Nach langwierigen Verhandlungen und trotz eines „gelbe-Karte-Verfahrens“ nach Subsidiaritätsrügen von 14 Kammern nationaler Parlamente beschlossen im Oktober 2017 zunächst 20 Mitgliedsstaaten die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit.⁹⁴ Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag wurde im Laufe der Verhandlungen allerdings stark abgeändert. Der Entwurf der Kommission sah eine relativ kompakte Behörde vor, die als unabhängige, zentrale Einrichtung Ermittlungen leiten, koordinieren und überwachen sowie Verdächtige gemäß einer gemeinsamen Strafverfolgungspolitik vor nationalen Gerichten anklagen kann.⁹⁵ Zwar sah

⁸⁷ Satzger, Strafrecht⁹ § 10 Rz 21.

⁸⁸ Satzger, Strafrecht⁹ § 8 Rz 30, 31.

⁸⁹ Grünbuch der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM (2001) 715 endg.

⁹⁰ KOM (2001) 715 endg 8.

⁹¹ Art 86 AEUV.

⁹² Jähnke/Schramm, Strafrecht 437.

⁹³ Satzger, Strafrecht⁹ § 10 Rz 21.

⁹⁴ Satzger, Strafrecht⁹ § 10 Rz 21.

⁹⁵ Jähnke/Schramm, Strafrecht 441ff.

auch der ursprüngliche Vorschlag eine zentrale und dezentrale Ebene vor, die Akteur*innen beschränkten sich jedoch auf Europäische*r Generalstaatsanwäl*in, Stellvertreter*innen und Delegierte Europäische Staatsanwäl*innen.⁹⁶ Die restlichen Ebenen (Kollegium, Ständige Kammern, Europäische Staatsanwäl*innen) reklamierte der Rat während den Verhandlungen in den Entwurf hinein,⁹⁷ wohl um den Mitgliedsstaaten mehr Einfluss auf diese neue supranationale Behörde zu sichern.

Das Vereinigte Königreich (damals noch Teil der Union), Irland, Dänemark, Schweden, Polen, Ungarn, die Niederlande und Malta beteiligten sich zunächst nicht an der Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft.⁹⁸ Das Vereinigte Königreich hat die Union mittlerweile verlassen;⁹⁹ die Niederlande und Malta wurden inzwischen Teil der EUSTa.¹⁰⁰ Weiterhin nicht dabei sind Irland, Schweden, Ungarn, Polen (aufgrund eines spezifischen Opt-outs aus der EUSTa, sie können sich aber in Zukunft beteiligen) und Dänemark (da Dänemark ein generelles Opt-out aus sämtlichen Politiken im Rahmen der ehemaligen dritten Säule der Freiheit, Sicherheit und des Rechts hat, ist eine Beteiligung Dänemarks ausgeschlossen).¹⁰¹

5.2. Rechtsgrundlagen für die EUSTa

Anders als das OLAF, das im Primärrecht nicht direkt erwähnt wird und dessen Rechtsgrundlage daher aus Art 325 AEUV als Kompetenznorm abgeleitet wird, wird die Möglichkeit zur Schaffung einer EUSTa in Art 86 AEUV ausdrücklich festgehalten. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Art 86 Abs 1 AEUV keinesfalls OLAF als Ausgangspunkt für die Schaffung einer solchen Behörde nennt, sondern die Agentur zur Förderung der justiziellen Zusammenarbeit Eurojust. Die Schaffung der EUSTa erfolgte letztendlich nicht über eine Weiterentwicklung von Eurojust, allerdings war die Generaldirektion Justiz und Verbraucher, an der auch Eurojust angedockt ist,¹⁰² maßgeblich an der Verhandlung der EUSTa-VO und der Aufsetzung der Behörde beteiligt.¹⁰³

⁹⁶ *Weyembergh/Briere*, Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) (2016) 14.

⁹⁷ *Weyembergh/Briere*, EPPO 14.

⁹⁸ *Hester*, Europäische Staatsanwaltschaft. Ein Überblick zu Struktur, Zuständigkeit und Verfahrensführung, JSt 7 (2018), 236 (236).

⁹⁹ *Europäische Kommission*, Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich – Aufbau einer neuen Partnerschaft, https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom_de (18. April 2021).

¹⁰⁰ *Wahl*, European Public Prosecutor's Office Netherlands and Malta join EPPO, <https://eucrim.eu/news/european-public-prosecutors-office-netherlands-and-malta-join-eppo/> (18. April 2021).

¹⁰¹ *Europäische Staatsanwaltschaft*, Members, <https://www.eppo.europa.eu/members> (18. April 2021).

¹⁰² *Europäische Kommission*, Justiz – Organigramm, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/010421_organigramm_de.pdf (26. April 2021).

¹⁰³ *Europäische Kommission*, Annual Activity Report 2019: DG Justice and Consumers, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/just_aar_2019_en.pdf (26. April 2021).

Grundsätzlich normiert Abs 1 Unterabs 1 des Art 86 AEUV Einstimmigkeit der Mitgliedsstaaten und Zustimmung des Europäischen Parlaments als Voraussetzung für die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.¹⁰⁴ Art 86 Abs 1 Unterabs 2 AEUV eröffnet jedoch auf die Möglichkeit, die Europäische Staatsanwaltschaft im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art 20 EUV in Verbindung mit Art 329 Abs 1 AEUV ins Leben zu rufen.¹⁰⁵ Dieser Weg wurde letztendlich auch beschritten. Die Verordnung (EU) 2017/1939 über die Europäische Staatsanwaltschaft¹⁰⁶ („EUSTa-VO“) wurde nach Zustimmung des Parlamentes am 11.10.2017 von zunächst 20 Mitgliedsstaaten verabschiedet.¹⁰⁷ Wie bereits erwähnt partizipieren mittlerweile 22 Mitgliedsstaaten an der EUSTa.¹⁰⁸

Die Schaffung der EUSTa brachte in ihrem Kompetenzbereich einige nennenswerte Neuerungen für die Funktionsweise der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Ein*e Delegierte*r Europäischer Staatsanwält*in kann etwa in grenzüberschreitenden Fällen (vorbehaltlich einer erforderlichen richterlichen Genehmigung) einem*r unterstützendem*r Delegierten Europäischen Staatsanwält*in Ermittlungsmaßnahmen zuweisen, ohne auf die bisher notwendigen Instrumente für die gegenseitige Anerkennung oder grenzüberschreitende Zusammenarbeit zurückgreifen zu müssen.¹⁰⁹ Dies ermöglicht der EUSTa innerhalb der ganzen Union als einheitliche Behörde aufzutreten und grenzüberschreitende Ermittlungen zu beschleunigen. Die einzige Ausnahme hiervon ist eine Auslieferung, diese unterliegt nach wie vor dem Verfahren nach dem Europäischen Haftbefehl.¹¹⁰

Wie auch das OLAF und jede andere EU-Institution ist die EUSTa in ihrem Handeln an die Grundrechtecharta gebunden.¹¹¹ Da die EUSTa dezidiert eine Strafverfolgungsbehörde ist, sind, anders als beim OLAF, auch alle im Bereich der Verfahrensrechte angenommenen Richtlinien auf das Handeln der EUSTa anwendbar,¹¹² worauf in Art 41 der EUSTa-VO auch

¹⁰⁴ Satzger, Strafrecht⁹ §10 Rz 21.

¹⁰⁵ Satzger, Strafrecht⁹ §10 Rz 21.

¹⁰⁶ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABI L 2017/283, 1.

¹⁰⁷ Satzger, Strafrecht⁹ §10 Rz 21.

¹⁰⁸ Europäische Staatsanwaltschaft, Members, <https://www.eppo.europa.eu/members> (18. April 2021).

¹⁰⁹ Jähnke/Schramm, Strafrecht 445.

¹¹⁰ Europäische Kommission, Die Europäische Staatsanwaltschaft: Schutz der Steuerzahler gegen Betrug und Korruption (2019) 7.

¹¹¹ Art 41 Abs 1 VO (EU) 2017/1939.

¹¹² Zeder, Der Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft – Große, kleine, keine Lösung?, JSt 2013, 173 (178).

ausdrücklich verwiesen wird. Darüber hinaus kommen die Verfahrensrechte des jeweiligen nationalen Rechts zur Anwendung.¹¹³

Die EUSTa unterliegt grundsätzlich der Kontrolle der nationalen Gerichte des Staates, in dem sie tätig wird. Zusätzlich kann der EuGH im Wege der Vorabentscheidung über Fragen der Gültigkeit von Verfahrenshandlungen, die sich vor einem nationalen Gericht stellen, über Auslegung und Gültigkeit von Bestimmungen des EU-Rechts, einschließlich der EUSTa-VO, und über die Auslegung der Bestimmungen ebendieser Verordnung zur sachlichen Zuständigkeit der EUSTa oder der Ausübung dieser Zuständigkeit in Bezug auf mögliche Konflikte mit nationalen Behörden entscheiden.¹¹⁴

Dieses Konstrukt deckt sich nicht mit der von Vertreter*innen der Rechtswissenschaft erhobenen Forderung¹¹⁵, dem EuGH die Rolle des Europäischen Strafgerichtshofes zukommen zu lassen. (*Böse* argumentiert etwa, das bestehende System sei mit den primärrechtlichen Grundlagen unvereinbar, *Weyembergh/Briere* äußern ähnliche Bedenken¹¹⁶.) Der Rat pochte jedoch auf oben beschriebenes Modell und eine prominente Rolle nationaler Gerichte.¹¹⁷

5.3. Struktur und Aufgabenbereich

Wie bereits erwähnt ist die sehr komplexe Struktur der EUSTa gemischt und enthält sowohl zentrale¹¹⁸ (Sitz in Luxemburg¹¹⁹) als auch dezentrale¹²⁰ (sich in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten befindende) Elemente. Die Europäische Staatsanwaltschaft agiert unabhängig, hat aber eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament, dem Rat und der Kommission.¹²¹

Auf zentraler Ebene gibt es den*die die Behörde leitende*n Generalstaatsanwalt*in¹²², derzeit *Laura Codruța Kövesi*¹²³, er*sie wird vom Parlament und vom Rat ernannt und bildet gemeinsam mit den vom Rat ernannten Europäischen Staatsanwalt*innen (eine*r pro

¹¹³ Art 41 Abs 3 VO (EU) 2017/1939.

¹¹⁴ *Jähnke/Schramm*, Strafrecht 446.

¹¹⁵ Siehe beispielsweise *Zeder*, JSt 2013, 173 (179); *Böse, Martin*, Die Europäische Staatsanwaltschaft „als“ nationale Strafverfolgungsbehörde? Kritik eines neuen Rechtsschutzmodells, JZ 72 (2017), 82 (82ff).

¹¹⁶ *Weyembergh/Briere*, EPO 38.

¹¹⁷ *Jähnke/Schramm*, Strafrecht 446.

¹¹⁸ Art 8 Abs 3 VO 2017/1939.

¹¹⁹ Art 106 Abs 2 VO 2017/1939.

¹²⁰ Art 8 Abs 4 VO 2017/1939.

¹²¹ *Europäische Kommission*, Die Europäische Staatsanwaltschaft 4.

¹²² Art 11 Abs 1 VO 2017/1939.

¹²³ *Europäische Staatsanwaltschaft*, European Chief Prosecutor, <https://www.eppo.europa.eu/european-chief-prosecutor> (1. Mai 2021).

teilnehmendem Mitgliedsstaat¹²⁴) das Kollegium¹²⁵. Dort gibt es auch Ständige Kammern,¹²⁶ die aus einem*r Vorsitzenden und zwei ständigen Mitgliedern bestehen. Das Kollegium ernennt außerdem eine*n Verwaltungsdirektor*in und beschäftigt über 100 Mitarbeiter*innen zur Unterstützung der Dienststelle und der dezentralen Ebenen in den Mitgliedsstaaten.¹²⁷

Die dezentrale Ebene besteht aus den sogenannten Delegierten Europäischen Staatsanwält*innen, die sich vor Ort in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten befinden. Jeder teilnehmende Mitgliedsstaat muss mindestens zwei Delegierte Europäische Staatsanwält*innen nominieren.¹²⁸

Aufgabe der Europäischen Staatsanwaltschaft ist die Durchführung von Ermittlungen und die Ergreifung von Strafverfolgungsmaßnahmen in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten.¹²⁹ Dabei ist sie jedoch nicht für beliebige grenzüberschreitende Straftaten zuständig, sondern für Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der europäischen Union.¹³⁰ Zur genauen Identifizierung solcher Straftaten wird auf die Definitionen in der PIF-Richtlinie verwiesen.¹³¹ Im Falle anderer grenzüberschreitender Straftaten kann die EUSTa nur dann tätig werden, wenn ein untrennbarer Zusammenhang zu einer in der PIF-Richtlinie angeführten Straftat besteht.¹³²

Mit der Schaffung der EUSTa kann somit erstmals eine supranationale europäische Behörde selbst Maßnahmen zur Strafverfolgung ergreifen und ist nicht, wie bis dato OLAF, auf die Kooperation der nationalen Behörden angewiesen. Die EUSTa soll außerdem existierende Lücken bei der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten schließen (wofür derzeit die EU-Agentur Eurojust zuständig ist).¹³³

5.4. Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung der EUSTa und mögliche zukünftige Entwicklungen

Bezüglich der derzeit sehr komplexen Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft wurden einige Bedenken vorgebracht. Es bestehen Befürchtungen, dass die hohe Anzahl der Ebenen

¹²⁴ Art 16 VO 2017/1939.

¹²⁵ Art 9 VO 2017/1939.

¹²⁶ Art 10 VO 2017/1939.

¹²⁷ *Europäische Kommission*, Die Europäische Staatsanwaltschaft 4.

¹²⁸ *Europäische Kommission*, Die Europäische Staatsanwaltschaft 3.

¹²⁹ *Europäische Kommission*, Die Europäische Staatsanwaltschaft 4.

¹³⁰ Art 22 Abs 1 VO 2017/1939.

¹³¹ *Europäische Kommission*, Die Europäische Staatsanwaltschaft 4.

¹³² *Hester*, JSt 7 (2018), 236 (237).

¹³³ *Europäische Kommission*, Die Europäische Staatsanwaltschaft 3.

die Behörde lähmen könnten.¹³⁴ Ein weiterer Kritikpunkt ist der vermeintlich mangelnde Grad an Europäisierung durch die Anwendung nationaler Rechtsordnungen auf das Verfahren und die Zuständigkeit nationaler Gerichte. Allerdings sei an dieser Stelle auch eingeräumt, dass zwar die Kompetenzen der Europäischen Generalstaatsanwältin im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf stark eingeschränkt wurden, die meisten operativen Entscheidungen in der derzeitigen Struktur aber dennoch auf europäischer Ebene, namentlich von den Ständigen Kammern, getroffen werden, was wiederum zumindest einen gewissen Grad an Europäisierung gewährleistet.¹³⁵

Des Weiteren wurde kritisiert, dass die Europäische Staatsanwaltschaft in Fällen, bei denen mehrere Mitgliedsstaaten involviert sind, zu großen Spielraum bei der Entscheidung in welchem Mitgliedstaat Anklage erhoben werden soll, habe. Dies birgt das Risiko des ‘forum shopping‘ und die EUSTa könnte dazu neigen, grundsätzlich immer jenen Mitgliedsstaat zu wählen, in dem die Erfolgsaussichten für eine Verurteilung am höchsten sind.¹³⁶ Um dies zu vermeiden wurde schlussendlich ein Mechanismus in Art 26 Abs 4 EUSTa-VO eingefügt, der klar regelt, nach welchen Kriterien der Staat, in dem Anklage erhoben wird, auszuwählen ist. Manche, etwa *Falletti*, argumentieren, dass ‘forum shopping‘ Bedenken somit unbegründet seien¹³⁷, andere, etwa *Albers/Travers*, plädieren für mehr Zurückhaltung und argumentieren, es bestehe dennoch ein Restrisiko und es liege an der Verteidigung, genau auf die Unterbindung eines solchen Verhaltens seitens der EUSTa zu achten.¹³⁸

Der Europäische Rechnungshof äußerte sich in seinem Sonderbericht 01/2019 grundsätzlich wohlwollend über das Vorhaben der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und die dazugehörige Verordnung in ihrer jetzigen Form. Er hielt fest, dass einige vom Hof am derzeitigen System bemängelten Unzulänglichkeiten beseitigt werden würden. Dazu gehört etwa der Zeitverlust (und dadurch das mögliche Verstreichen der Verjährungsfrist), der durch das System der verwaltungsrechtlichen Ermittlungen OLAFs auf europäischer Ebene, denen anschließend strafrechtliche Untersuchungen auf nationaler Ebene folgen, entsteht, sowie die zuweilen nicht ideal funktionierende Kooperation zwischen OLAF und nationalen Behörden.¹³⁹

¹³⁴ *Weyembergh/Briere*, EPPO 15.

¹³⁵ *Weyembergh/Briere*, EPPO 16.

¹³⁶ *Weyembergh/Briere*, EPPO 30.

¹³⁷ *Falletti*, The European Public Prosecutor and the Principle of Equality, *eucri* 12 (2017), 25 (26).

¹³⁸ *Travers/Albers*, Die Europäische Staatsanwaltschaft, *jurisPR-Compl* 4/2021, Anm 4, 1 (3f).

¹³⁹ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 127.

Der Hof hielt jedoch ebenfalls fest, dass er an der Ausgestaltung der EUSTa in ihrer jetzigen Form auch Bedenken hatte. Zum einen sei hier die Tatsache genannt, dass die Tätigkeit der Delegierten Staatsanwält*innen unter die operative Aufsicht von Ständigen Kammern der EUSTa gestellt wurde. Der Hof merkte an, dass dieses System breite Kenntnisse der nationalen Straf- und Strafprozessrechte der Mitgliedsstaaten seitens der Behörde in Luxemburg verlange, ebenso wie eine enorme Übersetzungsleistung. Hierfür wären vor allem zeitliche Ressourcen notwendig, die, wie der Hof unterstrich, in diesem Kontext oftmals besonders knapp wären (u.a. wegen der Gefahr des Verstreichens der Verjährungsfrist).¹⁴⁰

Zum anderen merkte der Hof an, dass die Verordnung keinen Mechanismus vorsieht, der es der EUSTa ermöglichen würde, nationale Behörden dazu anzuhalten, den Delegierten Staatsanwält*innen Ressourcen zuzuweisen. In der Praxis werden solche Ressourcen für die Anklageerhebung allerdings vonnöten sein. Somit ist der Erfolg und die Effizienz der EUSTa sehr stark von der Kooperation nationaler Behörden abhängig.¹⁴¹ Dieser Umstand ist insofern als besonders kritisch zu betrachten, da eines der Ziele der EUSTa die Effizienzsteigerung der Ermittlungen und tatsächlichen strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten zulasten des EU-Haushaltes ist. Wie weiter oben erörtert wurde, ist einer der Gründe für die niedrige Rate tatsächlicher Verurteilungen nach OLAF-Ermittlung mangelnde Kooperation der nationalen Behörden. Durch die Verordnung in ihrer jetzigen Form ist allerdings auch die EUSTa von der Kooperation nationaler Behörden abhängig und läuft somit in Gefahr, in diesem Bereich mit denselben Problemen zu kämpfen zu haben wie das OLAF.

Der Europäische Rechnungshof bemängelte außerdem die in der EUSTa-VO vorgesehene Möglichkeit für Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU, etwaige Fälle dem OLAF für eine erste Einschätzung zukommen zu lassen. Der Hof rief in Erinnerung, dass Verjährung eines der Gründe für die niedrige Rate an strafrechtlichen Konsequenzen für Betrug zulasten des EU-Haushaltes sei und unterstrich die Wichtigkeit einer schnellen Abklärung darüber, ob eine Ermittlung strafrechtlicher (EUSTa) oder verwaltungsrechtlicher (OLAF) Natur sei. Um diesbezüglich in Zukunft schnell Entscheidungen treffen zu können sei eine enge Zusammenarbeit der EUSTa mit dem OLAF besonders wichtig.¹⁴²

¹⁴⁰ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 128.

¹⁴¹ Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 128.

¹⁴² Sonderbericht (ERH) Nr 01/2019, Ziff 128.

Grundsätzlich sei nochmals in Erinnerung gerufen, dass die EUSTa im Wege einer verstärkten Zusammenarbeit geschaffen wurde und nicht alle Mitgliedsstaaten an der Errichtung dieser Behörde partizipierten. Die EUSTa kann somit auch nicht in den nicht-teilnehmenden Mitgliedsstaaten tätig werden, was insbesondere bei grenzüberschreitenden Fällen, in welche sowohl teilnehmende als auch nicht-teilnehmende Mitgliedsstaaten verwickelt sind, zu Herausforderungen führen könnte.¹⁴³ An dieser Stelle zu problematisieren sei auch der Verweis in Art 22 der VO 2017/1939 auf die PIF-Richtlinie zur Definition der sachlichen Zuständigkeit der EUSTa. Letztere wurde durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durch qualifizierte Mehrheit erlassen, was bedeutet, dass alle Mitgliedsstaaten ein Stimmrecht im Falle einer Abänderung dieser Richtlinie hätten, auch jene, die nicht an der EUSTa teilnehmen. Dies würde bedeuten, dass auch die nicht-teilnehmenden Staaten über die Zuständigkeit der EUSTa bestimmen könnten.¹⁴⁴ *Löffler* problematisiert diesen Aspekt in einer Abhandlung und schließt mit der Konklusion, dass zu hoffen sei, dass sich langfristig alle Mitgliedsstaaten für eine Teilnahme an der EUSTa entscheiden. Dieser Schlussfolgerung ist sich grundsätzlich anzuschließen, wobei an dieser Stelle einzuwerfen sei, dass dies gerade aufgrund des generellen Opt-outs Dänemarks aus dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹⁴⁵ wohl nicht eintreten wird. Dennoch wäre es förderlich, wenn sich zumindest jene Mitgliedsstaaten zur Teilnahme an der EUSTa bereit erklären würden, für die dies grundsätzlich möglich ist (Irland, Schweden, Polen und Ungarn¹⁴⁶).

Zuletzt sei noch angemerkt, dass sich die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der EUSTa nicht bloß auf den möglichen Beitritt zusätzlicher Mitgliedsstaaten beschränken.

Die Entwicklung der Europäischen Staatsanwaltschaft muss somit am derzeitigen Stand nicht als final abgeschlossen betrachtet werden. Neben der Möglichkeit der Beteiligung anderer Staaten steht auch eine Ausdehnung der Kompetenzen der EUSTa zumindest theoretisch im Raum. Art 86 Abs 4 AEUV sieht die Möglichkeit vor, die Bekämpfung schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zur Zuständigkeit der EUSTa zu machen. Gerade im Zusammenhang mit Terroranschlägen wurde diese Option in der Vergangenheit schon öfters debattiert, war aber bisher nicht mehrheitsfähig¹⁴⁷. In jüngerer Zeit gibt es auch Ideen zur

¹⁴³ *Löffler*, Die Europäische Staatsanwaltschaft – Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Korruption?, RuP 56 (2020), 73 (77).

¹⁴⁴ *Löffler*, RuP 56 (2020), 73 (77).

¹⁴⁵ *Europäische Staatsanwaltschaft*, Members, <https://www.eppo.europa.eu/members> (18. April 2021).

¹⁴⁶ *Europäische Staatsanwaltschaft*, Members, <https://www.eppo.europa.eu/members> (18. April 2021).

¹⁴⁷ *Juszczak/Sason*, Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)?, eucrim 14 (2019), 66 (66ff).

Ausweitung der Kompetenzen der EUSTA auf Umweltkriminalität¹⁴⁸, *de Angelis* etwa argumentiert dies mit Parallelen zwischen der Natur von Umweltstraftaten und PIF-Straftaten. Dies ist primärrechtlich aber noch nicht vorgesehen und es bleibt abzuwarten, wie und ob die Europäischen Gesetzgeber in Zukunft erwägen werden, diese Ideen in die Tat umzusetzen.

¹⁴⁸ *De Angelis*, The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future, *eucrim* 14 (2019), 268 (274f).

Resümee

Wie vieles auf europäischer Ebene ist auch die Betrugsbekämpfungslandschaft einem ständigen Wandel unterworfen. Zudem ist sie eine Konstruktion sui generis, die durch Tauziehen zwischen Mitgliedsstaaten und verschiedenen europäischen Institutionen über Kompetenzverschiebungen in dem nicht zuletzt sehr sensiblen Bereich des Strafrechtes entstanden ist und weiterentwickelt wird. Vor diesem Hintergrund sind auch viele anfängliche Defizite von UCLAF zu beurteilen, eine voll entwickelte und funktionsfähige Struktur für ein System der Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene brauchte Zeit, zumal es auch keine Vorbilder für solche Konstruktionen gab. Mit der Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft hat nun erstmals eine supranationale Behörde mit Befugnissen zur Strafverfolgung ihre Arbeit aufgenommen, eine Entwicklung, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden sollte.

Prognosen über die tatsächliche Effizienz der Europäischen Staatsanwaltschaft in ihrer jetzigen Form abzugeben ist, da die Behörde erst seit kurzem operativ ist, kein leichtes Unterfangen. Einerseits hat diese Abhandlung gezeigt, dass sie Lösungen für Probleme und Unzulänglichkeiten bietet, mit denen OLAF jahrelang zu kämpfen hatte. Andererseits hat diese Erörterung auch dargelegt, dass die EUSTa auch neue Fragen aufwirft, in manchen Bereichen wieder mit denselben Problematiken zu kämpfen haben wird und auch ihr Erfolg bis zu einem gewissen Grad von der Kooperation der Mitgliedsstaaten abhängig sein wird.

Eine interessante Frage, die durch die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene aufgeworfen wird, ist auch jene nach der zukünftigen Rolle des OLAF und der Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden. Das OLAF ist durch die Schaffung der EUSTa zwar keinesfalls obsolet, da es einen sehr breiten Wirkungsbereich hat und einige Aufgaben wahrnimmt, die auch in Zukunft in keiner Weise durch die EUSTa abgedeckt werden, dennoch ist wohl mit einem Wandel seiner Rolle zu rechnen. Möglicherweise könnte sich das OLAF in Zukunft mehr auf seine Policy-Seite und die Unterstützung der Kommission bei der Erarbeitung von Konzepten und Analysen zur Betrugsbekämpfung und Betrugsprävention konzentrieren, zumal es in diesem Bereich langjährige praktische Erfahrung vorweisen kann. Mit dieser Expertise könnte das OLAF der EUSTa auch in ihrer Einarbeitungsphase unter die Arme greifen. Wie sich die langfristige

Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden ausgestaltet wird, wird sich jedoch erst zeigen.

Ob sich die derzeitige Struktur der EUSTa bewähren wird, kann zu diesem Zeitpunkt ebenfalls noch nicht abschließend beurteilt werden. Jedenfalls sei festzuhalten, dass der Themenkomplex der Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene (und damit verbundene Policy-Bereiche wie etwa Europäisches Strafrecht) auch in Zukunft sehr interessant bleiben wird. In den kommenden Jahren wird es wohl nicht an spannenden Phänomenen und Entwicklungen in diesen Bereichen fehlen, die, sobald sich die Europäische Staatsanwaltschaft eingearbeitet und in ihre neue Rolle hineingefunden hat, einiges an Stoff für weitere an diese Arbeit anschließende Abhandlungen bieten werden.

Literaturverzeichnis

- Böse, Martin, Die Europäische Staatsanwaltschaft „als“ nationale Strafverfolgungsbehörde? Kritik eines neuen Rechtsschutzmodells, JZ 72 (2017), 82-87.
- Covolo, Valentina, Regulation 883/2013 – Concerning Investigations Conducted by OLAF – A Missed Opportunity for Substantial Reforms?, EuCLR 7 (2017), 151–176.
- De Angelis, Francesco, The European Public Prosecutor’s Office (EPPO) – Past, Present, and Future, eucrim 14 (2019), 268–271.
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Das OLAF in Zahlen, https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_de (28. August 2021).
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Hintergrund, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history_de (5. April 2021).
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Maßnahmen zur Prävention und Abschreckung von Betrug, https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud_de (5. April 2021).
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Der OLAF Bericht 2019: Zwanzigster Bericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, 1. Januar bis 31. Dezember 2019 (2020).
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, The OLAF report 2020: Twenty-first report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2020 (2021).
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF Organisationsplan, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/orgchart_de.pdf (18. April 2021).
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Organisation und Management, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/organisation_de (2. April 2021).
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Pressemitteilung: Betrugsbekämpfung: 31. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/03-09-2020/fighting-fraud-31st-annual-report-protection-eus-financial-interests_de (10. April 2021).
- Europäische Kommission, 30. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Betrugsbekämpfung 2018 (2019).
- Europäische Kommission, Annual Activity Report 2019: DG Justice and Consumers, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/just_aar_2019_en.pdf (26. April 2021).

- *Europäische Kommission*, Arten der EU-Mittelverwaltung, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/eu-budget-management-types_de (16. April 2021).
- *Europäische Kommission*, Compilation Document on Senior Officials Policy (o.J.).
- *Europäische Kommission*, Die Europäische Staatsanwaltschaft: Schutz der Steuerzahler gegen Betrug und Korruption (2019).
- *Europäische Kommission*, Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich – Aufbau einer neuen Partnerschaft, https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom_de (18. April 2021).
- *Europäische Kommission*, Die Geschichte der Europäischen Union, https://europa.eu/european-union/about-eu/history_de (2. Mai 2021).
- *Europäische Kommission*, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung: ein kurzer Überblick (2013).
- *Europäische Kommission*, European Commission 2019-2024. Allocation of portfolios and supporting services (2020).
- *Europäische Kommission*, Justiz – Organigramm, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/010421_organigram_de.pdf (26. April 2021).
- *Europäisches Parlament*, Die EU in der Geschichte: Fall der Santer-Kommission, https://multimedia.europarl.europa.eu/de/history-fall-of-the-santer-commission_V001-0004_ev (5. April 2021).
- *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht Nr 01/2019: Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden (2019).
- *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht Nr 06/2019: Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben: Verwaltungsbehörden müssen Aufdeckung, Reaktion und Koordinierung verstärken (2019).
- *Europäische Staatsanwaltschaft*, European Chief Prosecutor, <https://www.eppo.europa.eu/european-chief-prosecutor> (1. Mai 2021).
- *Europäische Staatsanwaltschaft*, Members, <https://www.eppo.europa.eu/members> (18. April 2021).
- *Europäische Staatsanwaltschaft*, Mission and tasks, <https://www.eppo.europa.eu/mission-and-tasks> (1. Mai 2021).

- *Europäische Staatsanwaltschaft*, Official start date of EPPO operations: 1 June 2021, <https://www.eppo.europa.eu/en/news/official-start-date-eppo-operations-1-june-2021> (28. August 2021).
- *Europost*, European Chief Prosecutor proposes 1 June as start date of EPPO operations, <https://europost.eu/en/a/view/european-chief-prosecutor-proposes-1-june-as-start-date-of-eppo-operations-33992> (17. April 2021).
- *Falletti, Francois*, The European Public Prosecutor and the Principle of Equality, *eucri* 12 (2017), 25-27.
- *Groussot, Xavier/Popov, Ziva*, What's wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy, *Common Mark Law Rev* 47 (2010), 605-643.
- *Grünwald, Anette*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch das Strafrecht, *Juru* 2015, 245–254.
- *Hester, Judith*, Europäische Staatsanwaltschaft. Ein Überblick zu Struktur, Zuständigkeit und Verfahrensführung, *JSt* 7 (2018), 236–239.
- *Hofmann, Margarete/Stoykov, Stanislav*, OLAF – 20 Years of Protecting the Financial Interests of the EU, *eucri* 14 (2019), 268–271.
- *Jähnke, Burkhard/Schramm, Edward*, *Europäisches Strafrecht* (2017).
- *Juszczak, Adam/Sason, Elisa*, Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? What future for the EPPO in the EU's Criminal Policy?, *eucri* 14 (2019), 66-74.
- *Knellingen, Wilhelm*, Regierungssystem sui generis? Die institutionelle Ordnung der EU in vergleichender Sicht, *ZSE* 3 (2005), 7–33.
- *Löffler, David*, Die Europäische Staatsanwaltschaft – Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Korruption?, *RuP* 56 (2020), 73–77.
- *Satzger, Helmut*, *Internationales und Europäisches Strafrecht*⁹ (2020).
- *Schramm, Edward*, Auf dem Weg zur Europäischen Staatsanwaltschaft, *JZ* 69 (2014), 749–758.
- *Sgueo, Gianluca*, Die institutionelle Architektur der Betrugsbekämpfung der EU: Übersicht über ein Netz: Eingehende Analyse (2018).
- *Stefanou, Constantin/White, Simone/Xanthaki, Helen*, *Studies in International and Comparative Criminal Law, Volume 7: OLAF at the crossroads: action against EU fraud* (2011).

- *Travers, Daniel/Albers, Anna*, Die Europäische Staatsanwaltschaft, *jurisPR-Compl* 4/2021, Anm 4, 1-5.
- *Wahl, Thomas*, European Public Prosecutor's Office Netherlands and Malta join EPPO, <https://eucrim.eu/news/european-public-prosecutors-office-netherlands-and-malta-join-eppo/> (18. April 2021).
- *Wahl, Thomas*, OLAF's new amended legal framework, <https://eucrim.eu/news/olafs-new-amended-legal-framework/> (1. Mai 2021).
- *Weyembergh, Anne/Briere, Chloé*, Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) (2016).
- *Zeder, Fritz*, Der Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft – Große, kleine, keine Lösung?, *JSt* 2013, 173–180.
- *Zimmermann, Frank*, Die Auslegung künftiger EU-Strafrechtskompetenzen nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgericht, *Jura* 2009, 844–851.

Rechtsprechungsverzeichnis

- EuGH 21.09.1989 Rs 68/88 (Kommission v Griechische Republik), ECLI:EU:C:1989:339.