

45/30

VORTRAG AN DEN MINISTERRAT

Betrifft: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft
Mitteilung Österreichs an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission, eine Verstärkte Zusammenarbeit gemäß Art. 86 Abs. 1 Subabs. 3 AEUV auf Grundlage des Entwurfs der Verordnung zu begründen

Die Europäische Kommission hat am 17. Juli 2013 einen Vorschlag zu einer Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) vorgelegt. Die EStA soll für die Untersuchung, Verfolgung und Erhebung und Vertretung der Anklage anstelle der nationalen Staatsanwaltschaften zuständig sein (Art. 86 Abs. 2 AEUV). In den vergangenen, knapp vierjährigen Verhandlungen wurde der Verordnungsvorschlag der Kommission erheblich abgeändert. Daher wird hier zunächst ein Überblick über den Inhalt des aktuellen Verordnungstextes gegeben.

1. INHALT DES VERORDNUNGSVORSCHLAGS

Struktur

Die Struktur der EStA soll teils zentral, teils dezentral sein.

Zentrale

- Die **Behördenleitung** wird einem **Europäischen Generalstaatsanwalt** (EGenStA – European Chief Prosecutor) übertragen (Art. 10 Abs. 1 – Ernennungsverfahren Art. 13).
- Er wird von **zwei Stellvertretern** vertreten, bei denen es sich um Europäische Staatsanwälte handelt (Art. 10 Abs. 2 – Ernennungsverfahren Art. 13a).
- Aus jedem teilnehmenden MS wird ein **Europäischer Staatsanwalt** (EStA) ernannt (Art. 11 – Ernennungsverfahren Art. 14).
- Auf **Ebene der Zentrale** ist darüber hinaus ein **Kollegialorgan**, das **Kollegium der Europäischen Staatsanwälte und des EGenStA** vorgesehen (Art. 8).

Dem Kollegium obliegt die Entscheidung in **strategischen und allgemeinen Fragen**, die sich aus Einzelfällen ergeben (können). Operative Entscheidungen werden explizit ausgenommen (Art. 8 insbesondere Abs. 2). Eigens erwähnt ist die Beschlussfassung über die **Geschäftsordnung** der Behörde (Abs. 3). Die Entscheidungsfindung erfolgt durch einfache Mehrheit, jeder EStA hat ein Stimmrecht, der EGenStA darüber hinaus auch ein Dirimierungsrecht (Abs. 4).

Weiters werden auf Ebene der Zentrale auch **Permanente Kammern** (PK – Art. 9) eingerichtet, denen die **Aufsicht und Weisung** (Abs. 3a und 4) in **Einzelstrafsachen** zukommt sowie auch die Fassung **bestimmter Schlüsselentscheidungen** im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren (Abs. 3 und tw 3a). Die PK hat aber auch die Möglichkeit, in bestimmten Fällen ihre **Entscheidungskompetenz auf den EStA zu übertragen** (Abs. 5a).

Der PK hierarchisch **nachgeordnet ist ein EStA**, der ebenso die Aufsicht, jedoch detaillierter als die PK über ein Strafverfahren führt („supervising EP“). Dieser hat aus demselben MS zu sein, in dem auch die Ermittlungen durch den DESTA (Delegierter Europäischer Staatsanwalt; im Vorschlag der EK noch AESTa = Abgeordneter Europäischer Staatsanwalt genannt) geführt werden (Art. 10). Auch er selbst darf an den DESTA Weisungen erteilen, diese müssen jedoch in Übereinstimmung mit den Entscheidungen und Weisungen der PK stehen.

Weisungen der PK sind dem DESTa über „seinen“ EStA zu kommunizieren; inhaltlich setzt die VO (mit Ausnahme der Rechtmäßigkeit) keine Grenzen für die Erteilung von Weisungen.

Dezentrale Einheiten der EStA

Die **DESTaen stellen die dezentrale Einheit der Behörde** dar (Art. 12); grundsätzlich sind sie zur **Führung und Leitung des Ermittlungsverfahrens** berufen. Sie werden dazu mit den nationalen Polizeibehörden und Gerichten kooperieren müssen.

Verfahrensrecht

Die **Verordnung** enthält **kaum verfahrensrechtliche Regelungen für das Ermittlungsverfahren der EStA**: lediglich die Art. 22 bis 35 enthalten einige rudimentäre Bestimmungen über die Einleitung des Verfahrens, die Ermittlungsbefugnisse der DESTaen, die grenzüberschreitende Beweissammlung innerhalb der an der EStA teilnehmenden Mitgliedstaaten, die Beendigung des Ermittlungsverfahrens (Anklage, Einstellung), die Beweisverwertung im Hauptverfahren und die Rechte von Beschuldigten.

Darüber hinaus erklärt die VO **im Wesentlichen das nationale Verfahrensrecht** für anwendbar, denn nach Art. 5 Abs. 3 gilt **nationales Recht in dem Umfang, als der Gegenstand nicht durch die Verordnung** geregelt wird.

Für die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der EStA** sieht **Art. 26** ein neues System vor, das vom bisherigen Prinzip der gerichtlichen Bewilligung im Land der Ermittlungen abweicht und die Zuständigkeit für die gerichtliche Bewilligung grundsätzlich in das Land verlegt, in dem die Maßnahme vollstreckt werden soll. Österreich zeigte sich zu diesem neuen Modell in den Verhandlungen vor allem im Hinblick auf die Effizienz und Wirtschaftlichkeit skeptisch, konnte letztlich aber – aufgrund der isolierten Positionierung – lediglich eine explizite Aufnahme dieses Themas in die Revisionsklausel (Art. 74) erwirken.

Art. 36 regelt den Rechtsschutz gegen Handlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft. Danach sollen **im Wesentlichen nationale Gerichte** zuständig sein (Abs. 1), die jedoch verpflichtet sein können, dem **EuGH** Fragen zur **Vorabentscheidung** vorzulegen (Abs. 2). In **einzelnen Angelegenheiten kommt auch eine direkte Befassung des EuGH** durch den Betroffenen in Betracht (Abs. 3 bis 8).

Sonstige Bestimmungen der Verordnung

- Zwei Kapitel der VO sind den Bestimmungen zum **Fallbearbeitungsprogramm** (Kapitel Va) und zum **Datenschutz** (Kapitel VI) gewidmet, letzteres **übernimmt zu großen Teilen** die Vorgaben der **Richtlinie 2016/680/EU** vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.
- Das Kapitel über die **finanziellen Bestimmungen und Personalbestimmungen** (Kapitel VII) enthält weitgehend **Standardbestimmungen** für Einrichtungen und Agenturen der EU. **Hervorzuheben** sind zwei davon abweichende Besonderheiten in **Art. 49 Abs. 5** der eine **Übernahme von Verfahrenskosten** im Fall von exzeptionell hohen Kosten vorsieht, die sonst durch den Mitgliedstaat zu tragen wären. Darüber hinaus waren auch für die **DEStAen**, die **sowohl für die EStA als auch in ihren nationalen Strukturen** tätig werden können, **Sonderbestimmungen** erforderlich (**Art. 54 Abs. 5**).
- Die **Bestimmungen über das Verhältnis der EStA zu ihren Partnern** (Kapitel VIII) regeln insbesondere das Verhältnis der EStA zu anderen Akteuren innerhalb und außerhalb der EU (insbesondere OLAF, Eurojust und Europol) sowie zu den an der

EStA nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten (die durch diese Verordnung jedoch nicht gebunden werden).

- Kapitel XI beschließt die Verordnung mit **diversen allgemeine Bestimmungen** (Art. 62 ff)

2. EUROPÄISCHES GESETZGEBUNGSVERFAHREN

Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft folgt einem **besonderen Gesetzgebungsverfahren**. **Art. 86 Abs. 1 AEUV** sieht insbesondere vor:

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

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

Sofern **kein Einvernehmen** erzielt wird, **mindestens neun Mitgliedstaaten** aber eine **Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Verordnung** begründen möchten, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In diesem Fall gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 20 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 329 Absatz 1 dieses Vertrags als erteilt, und die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit finden Anwendung.“

Beim **Rat Allgemeine Angelegenheiten am 7. Februar 2017** wurde entsprechend dem in Art. 86 Abs. 1 Subabs. 1 AEUV vorgesehenen Verfahren **festgestellt**, dass **keine Einstimmigkeit** zur Annahme des Verordnungsvorschlags gegeben ist, zumal Schweden beim 11. Rat am 8. Dezember 2016 bereits angekündigt hatte, an der Annahme der Verordnung nicht teilnehmen zu wollen. Aus den Verhandlungen sind vor allem die Vorbehalte Schwedens im Hinblick auf die Weisungsunabhängigkeit der verfahrensführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als Begründung bekannt.

Mit **Schreiben vom 14. Februar 2017** haben **17 MSen** (Belgien, Bulgarien, Tschechien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, **Österreich**, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland) **die Befassung des Europäischen Rats beantragt** (Art. 86 Abs. 1 Subabs. 2 AEUV). Die Vertretung im Europäischen Rat einschließlich der Koordination der diesbezüglichen Vorbereitungsmaßnahmen wurden entsprechend dem Bundesministeriengesetz 1986 vom Bundeskanzler bzw. dem Bundeskanzleramt wahrgenommen.

Der **Präsident des Europäischen Rats traf beim Europäischen Rat am 9. März 2017 die Schlussfolgerung**, dass auch auf Ebene des ER **keine Einigung** erreicht werde; die VO wurde inhaltlich nicht diskutiert, zumal ohnehin feststand, dass die Meinung von Schweden unverrückbar ist.

Aufgrund dieses Ergebnisses kann die Europäische Staatsanwaltschaft **nur im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit begründet** werden. Nach Art. 86 Abs. 1 Subabs. 3 AEUV können daher mindestens neun MSen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mitteilen, wenn sie eine Verstärkte Zusammenarbeit auf Grundlage des Verordnungsentwurfs begründen möchten.

Bis dato haben **17 MSen** (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Tschechien, Litauen, Lettland, Luxemburg, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Rumänien und Zypern) ein Schreiben mit der **Mitteilung unterzeichnet**, sich an der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft **im Wege Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen** zu wollen.

Estland und Italien werden vermutlich noch bis zum JI Rat am 8. Juni 2017 eine entsprechende Mitteilung unterzeichnen und übermitteln.

Vereinigtes Königreich, Irland und Dänemark nehmen nicht teil (Sonderstellung). Weiters werden folgende fünf MSen mit hoher Wahrscheinlichkeit **keine derartige Mitteilung** übermitteln: Polen, Niederlande, Schweden, Ungarn und Malta.

3. FINANZIERUNG DER VERSTÄRKTEN ZUSAMMENARBEIT

Die Errichtung der EStA im Wege der VZ bringt auch **zusätzliche Kostenfolgen** mit sich.

Die Kosten werden auf Basis der VO 609/2014 berechnet. Art. 11 der VO 609/2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel bestimmt:

„Nichtbeteiligung

(1) **Beteiligt sich ein Mitgliedstaat in Anwendung des AEUV und der zugehörigen Protokolle 21 und 22 nicht an der Finanzierung einer bestimmten Maßnahme oder Politik der Union, so hat er Anspruch auf eine gemäß Absatz 2 dieses Artikels berechnete Angleichung des Betrags der Eigenmittel, die er für jedes Jahr seiner Nichtbeteiligung abgeführt hat.**

(2) Die Kommission nimmt die Berechnung der Angleichung im Laufe des auf das betreffende Haushaltsjahr folgenden Jahres zeitgleich mit der Ermittlung der BNE-Salden gemäß Artikel 10 vor. Bei der Berechnung werden folgende Daten des betreffenden Haushaltsjahres zugrunde gelegt:

a) das Gesamtaggregat „BNE zu Marktpreisen“ und dessen Bestandteile,

b) die effektive Ausführung der operativen Ausgaben für die entsprechende Maßnahme oder Politik.

Zur Berechnung der Angleichung wird der Gesamtbetrag der betreffenden Ausgaben, mit Ausnahme des von beteiligten Drittländern finanzierten Anteils, mit dem Prozentsatz multipliziert, der dem Anteil des BNE des Mitgliedstaats, der Anspruch auf eine Angleichung hat, am Gesamt-BNE aller Mitgliedstaaten entspricht. **Die Angleichung wird von den beteiligten Mitgliedstaaten finanziert; dabei wird der Finanzierungsanteil jedes einzelnen Mitgliedstaats ermittelt, indem sein BNE durch das Gesamt-BNE aller beteiligten Mitgliedstaaten geteilt wird.** Bei der Berechnung der Angleichung erfolgt die Umrechnung zwischen Landeswährungen und Euro auf der Grundlage des am letzten Börsentag des Kalenderjahres vor dem Bezugshaushaltsjahr geltenden Wechselkurses.

Die Angleichung für das jeweilige Jahr ist einmalig und endgültig, ungeachtet etwaiger späterer Berichtigungen der BNE-Grundlagen.

(3) Die Kommission teilt den Mitgliedstaaten den Betrag der Angleichung so frühzeitig mit, dass diese ihn am ersten Werktag des Monats Dezember auf das in Artikel 9 Absatz 1 genannte Konto buchen können.“

Insbesondere Polen und Ungarn haben Zweifel an der Grundlage für die Kostentragung geäußert. Dass die Kostenregelung nach Art. 11 der VO 609/2014 für die Errichtung der EStA im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit angewendet werden kann, wurde seitens der EK (Schreiben der Kommissare Jourová und Oettinger vom 24.3.2017) wie auch vom Juristischen Dienst des Rates (vgl. Ratsdokument ST 9373/17 JUR 251 EPPO 15 CATS 47 JAI 501 BUDGET 17 INST 226) bestätigt.

Die EK hat darüber hinaus eine Kostenkalkulation für jeden teilnehmenden MS vorgelegt, aus der sich ergibt, dass – unter der Annahme, dass 20 MSen teilnehmen – die jährlichen Gesamtkosten im Vollbetrieb der EStA für Österreich € 696.902, -- betragen werden. Dieser Betrag setzt sich einerseits aus den Beitragszahlungen zusammen, die von Österreich zum EU Budget geleistet werden (€ 478.701, --), und andererseits aus dem Betrag, der den nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten auf Basis von Art. 11 der VO 609/2014 ersetzt werden muss (€ 218.200, --).

4. BEWERTUNG UND VORHABEN, DASS SICH ÖSTERREICH AN DER ERRICHTUNG DER EUROPÄISCHEN STAATSANWALTSCHAFT IM WEGE DER VERSTÄRKTEN ZUSAMMENARBEIT BETEILIGT

Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft ist das **größte und wichtigste Integrationsprojekt der EU im Bereich der Justiz**. Darüber hinaus muss der **Schutz der finanziellen Interessen** der EU **Österreich als Nettozahler ein wichtiges Anliegen** sein. Schon aufgrund dieser europapolitischen Aspekte bin ich der Meinung, dass Österreich die Mitteilung unterzeichnen sollte, mit der erklärt wird, eine Verstärkte Zusammenarbeit auf Grundlage der Verordnung begründen zu wollen.

In einer Gesamtschau können die Verhandlungen als sehr schwierig charakterisiert werden, zumal die sehr weit auseinander liegenden Interessen, die in divergierenden Rechtstraditionen wie auch politischen Ausrichtungen der MSen begründet sind, eine Kompromissfindung innerhalb der teilnehmenden MSen erheblich erschweren. Der Verordnungstext verlangt sämtlichen MSen Zugeständnisse ab. Aus meiner Sicht müssen und können die sich daraus ergebenden Schwächen des Verordnungstextes durch eine enge Koordinierung bei der Umsetzung zumindest teilweise ausgeglichen werden. Zu einem anderen Teil ist über Revisionsklauseln (Art. 74) sichergestellt, dass die Verordnung von der EK evaluiert werden wird, wobei die Schwerpunkte dafür schon im Verordnungstext enthalten sind.

Ich beabsichtige daher, so rasch wie möglich und jedenfalls noch vor dem JI-Rat am 8.6.2017 ein Schreiben an den Präsidenten des Rates mit der Mitteilung zu richten, dass sich auch Österreich an der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen will.

Im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler und dem Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres stelle ich daher den

A n t r a g ,

die Bundesregierung wolle diesen Bericht und dieses Vorhaben zustimmend zur Kenntnis nehmen

Wien, 6. Juni 2017

Dr. Wolfgang Brandstetter

Elektronisch gefertigt