

Buchrezension

Hans-Holger Herrnfeld/Dominik Brodowski/Christoph Burchard, European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office („the EPPO“), Beck-Hart-Nomos, München, 2021, 798 S., € 200.

Die Europäisierung des Strafrechts nimmt immer mehr Fahrt auf und stellt insbesondere die staatsanwaltschaftliche Praxis vor Herausforderungen. Auch Gerichte und Verteidiger sehen sich immer wieder damit konfrontiert, dass grenzüberschreitendes Wirtschaften und Reisen innerhalb der EU zwar zur absoluten Normalität geworden sind, das Straf(prozess)recht indes noch immer den Nationalstaat und dessen Behörden und Gerichte im Blick hat. Der europäische Gesetzgeber hat verschiedene Anläufe genommen, der Situation Herr zu werden. Nachdem in den letzten Jahrzehnten dabei vor allem eine immer engere Zusammenarbeit der nationalen Ermittlungsbehörden angestrebt wurde (z.B. Europäische Haftbefehl¹, Europäische Ermittlungsanordnung²) und zur Absicherung eine Harmonisierung der Verfahrensrechte erfolgte,³ setzen die EU-Mitgliedstaaten bzw. eine ausgewählte Gruppe von Mitgliedstaaten nunmehr auf eine institutionelle Lösung: Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft als EU-Institution. Trotz Bestrebungen einzelner Mitgliedstaaten ist dieser Versuch indes auf ein Anwendungsfeld beschränkt: Den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Sollte sich die Europäische Staatsanwaltschaft beweisen, könnte dies allerdings schnell zur Blaupause für eine weitergehende Institutionalisierung werden. Mit der, im Rahmen der nach Art. 86 AEUV zulässigen Verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) ist ein bedeutender Schritt gemacht worden, der auch außerhalb der Fachöffentlichkeit Beachtung gefunden hat. Erstmals hat das europäische Strafrecht ein „Gesicht“. Im September 2020 wurde die erste EU-Generalstaatsanwältin, die Rumänin Laura Kövesi, vereidigt und leitet die neue gegründete Europäische Staatsanwaltschaft mit Sitz in Luxemburg. Ihr Stellvertreter ist der bisherige Leiter der Rostocker Staatsanwaltschaft, Herr Andrés Ritter.

Pünktlich zur Aufnahme der Dienstgeschäfte liegt nunmehr ein von Praktikern und Wissenschaftlern verfasster Kommentar der Verordnung (EU) 2017/1939 vor, der weit mehr zu bieten hat, als eine erste Orientierungshilfe. Den Herausgebern und Autoren des Werkes ist es gelungen, eine

äußerst fundierte Analyse der Gründungsverordnung vorzulegen und dabei auch die für die Abgrenzung der materiellen Kompetenzen der EUSTa zentrale 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 umfassend zu würdigen. Die einzelnen Kommentierungen zeichnen die Entstehungsgeschichte der 120 Artikel in dem rund vierjährigen Gesetzgebungsprozess nach und unterziehen diese einer kritischen Würdigung, auch im Hinblick auf die zu erwartenden praktischen Anwendungsprobleme. Dabei bleiben die drei aus Deutschland stammenden Autoren dem Konzept der Verordnung (EU) 2017/1939 treu und analysieren die Vorschriften aus einer dezidiert europäischen Perspektive. Die in englischer Sprache verfasste Kommentierung erhebt zu Recht den Anspruch, als Wegweiser für Praxis und Theorie in allen Mitgliedstaaten zu dienen. Es ist zu begrüßen, dass sich die Herausgeber und Autoren des „EPPO“ für die Schaffung eines derartigen Grundlagenwerks entschieden haben.

Die europäische Perspektive zeigt sich exemplarisch an der Kommentierung der materiellen Kompetenzen der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 22). *Brodowski* analysiert diese zentrale Vorschrift nicht etwa aus dem Blickwinkel des deutschen Rechts, sondern stellt en détail die europarechtlichen Vorgaben der PIF-Richtlinie dar, die im Zusammenspiel mit den nationalen Umsetzungsvorschriften das Tätigkeitsfeld der neuen Europäischen Staatsanwaltschaft beim Schutz der finanziellen Interessen der Union abstecken. Zwar fehle es, wie *Herrnfeld* in der Einleitung illustriert, an einer „single legal area“. Dies berge gewisse Risiken für die Einheitlichkeit der europäisierten Strafverfolgung. Dennoch wird der Rahmen auf europäischer Ebene definiert, so dass die vertiefte Auseinandersetzung mit der PIF-Richtlinie gerade für die primär mit nationalen Gepflogenheiten vertrauten Praktiker einen absoluten Mehrwert darstellt und für die Praxis der Europäischen Staatsanwaltschaft unerlässlich sein dürfte.

Die Notwendigkeit einer europäischen Perspektive wird auch deutlich in den Ausführungen von *Burchard* zur Rolle der Delegierten Europäischen Staatsanwälte, die als Teil der Europäischen Staatsanwaltschaft in den Mitgliedstaaten die Ermittlungen durchführen (Art. 8, 13). So beschreibt er äußerst treffend, dass diese Staatsanwälte im Regelfall keinen „doppelten Hut“ (double-hat status) aufhätten, sondern dezidiert europäisches Recht und ergänzend – über die Bezugnahmen der Verordnung (EU) 2017/1939 – nationale Vorschriften im Rahmen der europäischen Ermittlungen heranziehen würden. Zwar sei es nicht grundsätzlich verboten, dass ein Delegierter Europäischer Staatsanwalt in Personalunion auch als Staatsanwalt in der nationalen Justiz tätig sei. Solange dies nicht die Unabhängigkeit gefährde, habe dies allerdings mit der Anwendung der Verordnung (EU) 2017/1939 nichts zu tun. Es bleibt zu hoffen, dass diese wichtige Differenzierung auch bei allen Delegierten Europäischen Staatsanwälten gelebt und verinnerlicht werden wird. So wird mit der in Art. 6 VO (EU) 2017/1939 proklamierten Unabhängigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft die Hoffnung verbunden, dass Straftaten zu Lasten der EU effektiver und unabhängig von nationalstaatlichen Interessen geahndet wer-

¹ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, (2002/584/JI).

² Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.

³ S. z.B. Richtlinie (EU) 2010/64; Richtlinie (EU) 2013/48; Richtlinie (EU) 2016/343; Richtlinie (EU) 2016/1919.

den. Dies dürfte erschwert werden, wenn ein Staatsanwalt tatsächlich zwei Hüte trägt und auch seine Justizkarriere im eigenen Land im Blick behalten will.

Auch wenn ein Nebeneinander von nationaler und europäischer Tätigkeit bei einem Staatsanwalt hoffentlich die Ausnahme sein dürfte, werden parallele Ermittlungen auf supranationaler und nationaler Ebene voraussichtlich keine Seltenheit sein. Die zentralen Regelungen zur Abgrenzung und Abstimmung der Kompetenzen zwischen den Ermittlungsbehörden finden sich in Art. 25 VO (EU) 2017/1939. Diese bereits aufgrund der Länge äußerst komplexe Vorschrift wird von *Herrnfeld* präzise analysiert und dem Praktiker äußerst verständlich erläutert. Dabei weist er zutreffend darauf hin, dass die Konfliktlösungsregelungen noch nicht vollständig ausgereift sind und insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten und Ermittlungsbefugnissen mehrerer Staatsanwaltschaften noch einige Unklarheiten bestehen. Ergänzt wird die Analyse durch die Ausführungen von *Herrnfeld* zu Art. 42 Abs. 2 lit. c VO (EU) 2017/1939, in dem die grundsätzliche Möglichkeit vorgesehen ist, eine Klärung durch den Gerichtshof zu erreichen.

Dr. Mayeul Hiéramente, Hamburg