Meijers Kommission
Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht
[redacted]

CM1905 Kommentar der Meijers Kommission zur Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft auf terroristische Straftaten

13. März 2019

Einführung

In der Lage der Union von 2018 kündigte die Europäische Kommission an, dass sie die Initiative ergreifen wird die Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft, welche nur auf Straftaten mit Bezug zu den finanziellen Interessen der Europäischen Union begrenzt sind, zu erweitern. Ihrer Ansicht nach sollte das Amt auch für Fälle von grenzüberschreitendem Terrorismus zuständig gemacht werden. In ihrer Mitteilung COM (2018) 641 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, dass der Europäische Rat und das Europäische Parlament von ihren Befugnissen gemäß Artikel 86 Absatz 4 AEUV Gebrauch machen und Artikel 86 Absätze 1 und 2 AEUV ändern sollten. Laut der Europäischen Kommission soll dies so dazu führen, dass der Vertrag es der künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft ermöglichen wird, Terrorfälle vor den Strafgerichten der an der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligten Mitgliedstaaten zu verfolgen. Die Meijers Kommission würde gerne im Folgenden einige Anmerkungen zu dieser Initiative machen.

Reglungsbedarf und Verhältnismäßigkeit

In ihrer Mitteilung hat die Europäische Kommission auf die Natur des Terrorismus, welche unsere Gesellschaft vor einer der größten Herausforderungen stellt, verwiesen. Die Bekämpfung des Terrorismus erfordert daher eine umfassende und strukturelle Reaktion der Union, einschließlich der Untersuchung und Verfolgung von terroristischen Straftaten in der gesamten EU. Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass die derzeitigen Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union unzureichend sind. Dies bezieht sich auch auf das Vorhandensein von Lücken beim Informationsaustausch und der Koordinierung und der Zusammenarbeit der nationalen Behörden. Die Europäische Kommission räumt zwar ein, dass die Bekämpfung des Terrorismus von den Mitgliedstaaten als hohe Priorität angesehen wird, signalisiert jedoch, dass die nationalen Behörden in Terrorfällen eine enge nationale Perspektive verfolgen und damit wirksame Ermittlungen behindern. Nach Ansicht der Kommission wäre es ein willkommener Fortschritt, wenn die Europäische Staatsanwaltschaft dazu befugt wäre, Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen gegen terroristische Straftaten zu übernehmen.

Die Meijers Kommission stellt zudem fest, dass die Untersuchung der Kommission, inwieweit die Bekämpfung des Terrorismus derzeit durch das Fehlen einer für diese Angelegenheiten zuständigen Europäischen Staatsanwaltschaft behindert wird, keine oder allenfalls nur wenige empirische Belege enthält. Da die Europäische Staatsanwaltschaft derzeit noch eingerichtet wird und auch noch nicht einsatzbereit ist, kann gesagt werden, dass hier mit Sicherheit noch Beweise bezüglich ihrer Effizienz bei der Bekämpfung schwerwiegender Straftaten fehlen. Wenn der Mangel an Informationsaustausch und Koordination und Zusammenarbeit die Hauptprobleme sind, müssen die Lösungen für diese Probleme in der Verbesserung des Informationsaustausches sowie der Koordinierungs- und Kooperationsmethoden gefunden werden. Die Meijers Kommission möchte darauf hinweisen, dass es

derzeit viele Aktivitäten zur Verbesserung des Informationsaustausches in Bezug auf Terrorismus gibt, z.B. durch die Interoperabilität von Strafverfolgungsdatenbanken.

Darüber hinaus sind die wesentlichen europäischen Stellen für die Zusammenarbeit und Koordinierung im Bereich der Strafverfolgung bereits eingerichtet: Europol und Eurojust. Da die Reform in diesen Instituten bereits im Gange ist, wäre es vorzuziehen, erst ihre Funktionsweise in Terrorismusfällen zu bewerten und ihre Aufgaben und Befugnisse zu verbessern, bevor eine Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft erwogen wird.

Schließlich ist eine solche Ausweitung aufgrund des Charakters der Europäischen Staatsanwaltschaft unangemessen, da ihre eigentliche Rolle sich darauf bemisst die Nichtbereitschaft der nationalen Behörden bezüglich der Verfolgung von Betrugsfällen gegen die finanziellen Interessen der Union zu überbrücken. Wie die Europäische Kommission bereits zutreffend festgestellt hat, besteht in den Mitgliedstaaten kein Unwillen zur Verfolgung von terroristischen Straftaten. Daher ist es nicht sehr unwahrscheinlich, dass die Europäische Staatsanwaltschaft nicht das geeignete Instrument ist, um die Terrorismusbekämpfung zu verbessern. Zumindest sollte eine Ausweitung der Zuständigkeiten erst in Betracht gezogen werden, nachdem die Europäische Staatsanwaltschaft längere Zeit im Kampf gegen Straftaten, welche die finanziellen Interessen der Union schädigen, tätig war und ihre Funktionsweise ordnungsgemäß bewertet wurde. Nur dann kann eine fundierte Einschätzung der tatsächlichen Eignung für die Terrorismusbekämpfung erfolgen. Ein solcher Ansatz stünde im Einklang mit der eigenen Agenda für bessere Rechtsetzung der Europäischen Kommission. Die Meijers Kommission empfiehlt daher, der Wahl der geeigneten Institution zusätzliche Aufmerksamkeit zu widmen.

Vorschlag zur Änderung des Artikels 86 AEUV

Der Artikel 86 Absatz 4 AEUV ermöglicht es dem Europäischen Rat, einen Beschluss zur Änderung von Artikel 86 Absatz 1 AEUV zu erlassen, um die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf „schwere Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension“ ausdehnen zu können. Darüber hinaus gibt dies dem Europäischen Rat die Möglichkeit den Artikel 86 Absatz 2 AEUV folgendermaßen entsprechend zu ändern: „die Täter und Mittäter von schweren Straftaten, die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen“.

Die Kommission hat zudem vorgeschlagen, dass der Artikel 86 Absatz 1 AEUV dahingehend geändert werden soll, dass zusätzlich zu den „Straftaten, die die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen“ und welche derzeit die einzigen Straftaten darstellen, die von der Europäischen Staatsanwaltschaft verfolgt werden dürfen, auf den Begriff „Terrorismus“ erweitert werden soll. Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, den Artikel 86 Absatz 2 AEUV dahingehend zu ändern dass: „ Die Europäische Staatsanwaltschaft ist, gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer terroristischer Straftaten, welche mehr als einen Mitgliedstaat betreffen, oder Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Absatz 1 festgelegt sind [zuständig] (...) “.

Bemerkenswerterweise ist die vorgeschlagene Änderung von Artikel 86 Absatz 1 nicht ausdrücklich auf Fälle von Terrorismus mit grenzüberschreitender Dimension beschränkt, da der Vorschlag lediglich von „Terrorismus“ spricht. Der Grund, warum Artikel 86 Absatz 1 AEUV einen solchen Anwendungsbereich haben würde, einschließlich nicht grenzüberschreitender Fälle, ist nicht klar. Es ist fraglich, ob diese Erweiterung angesichts der in Artikel 86 Absatz 4 AEUV enthaltenen Bezugnahme auf „schwere grenzüberschreitende Straftaten“ gerechtfertigt ist.

Darüber hinaus ermächtigt Artikel 86 Absatz 4 AEUV den Europäischen Rat, die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft nach Artikel 86 Absatz 2 AEUV auf „schwere Straftaten, die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen“ auszudehnen. Dies ist zu unterscheiden von dem Ausdruck „schwere grenzüberschreitende Straftat“, der im Hinblick auf mögliche Änderungen in Art. 86 Abs. 1 AEUV gilt. Das sind unterschiedliche Konzepte. Immerhin kann eine Straftat eine grenzüberschreitende Dimension haben auch wenn es beispielsweise nur einen Mitgliedstaat und ein Drittland betrifft. In diesem Fall ist eine grenzüberschreitende Dimension gegeben, obwohl die Straftat nicht mehr als einen Mitgliedstaat betrifft. Der Vorschlag der Kommission scheint diese beiden Änderungsmöglichkeiten, die in Artikel 86 Absatz 4 AEUV enthalten sind, damit zu verschmelzen.

Darüber hinaus verweist Erwägungsgrund 2 des Entwurfs der Europäischen Kommission für den Beschluss des Europäischen Rates mit Hinblick auf die Harmonisierung des materiellen Strafrechts gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV eindeutig auf die Bedingung der „grenzüberschreitenden Dimension“. Auch wenn es der Fall wäre, dass die Bedingungen in Art. 86 Abs. 4 und Art. 83 Abs. 1 AEUV gleich auszulegen sind, macht der zweite Erwägungsgrund nicht deutlich, warum der Charakter des Terrorismus zwangsläufig eine grenzüberschreitende Dimension hat.

Auch wenn das Kriterium der grenzüberschreitenden Dimension (gemäß Artikel 83 Absatz 1) auf die Notwendigkeit der Bekämpfung von bestimmten Straftaten aufgrund einer gemeinsamen Grundlage verweist, kann dieses Kriterium nicht unbedingt für den Fall der Europäischen Staatsanwaltschaft gelten.

In diesem bestimmten Kontext kann sich die „gemeinsame Grundlage“ nicht auf Definitionen und Sanktionen von Straftaten beziehen, wie sie dies im Fall des Artikel 83 Absatz 1 tut. Dies geht bereits aus dem Erwägungsgrund 2 des Entwurfs der Europäischen Kommission hervor, in dem es von einer „(..) Notwendigkeit einer umfassenden europäischen Antwort zum Terrorismus“ handelt. Eine umfassende Antwort ist sicherlich nicht dasselbe wie eine Harmonisierung von Strafbeständen. Die Meijers Kommission würde daher empfehlen, dass die Rechtsgrundlage für die Änderung weiter analysiert wird und der Vorschlag dementsprechend geändert wird.