



11.11.2013

MITTEILUNG AN DIE MITGLIEDER

(103/2013)

Betr.: Begründete Stellungnahme des Repräsentantenhauses der Republik Zypern zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Nach Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit können die nationalen Parlamente binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ist der Rechtsausschuss für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zuständig.

Als Anlage erhalten Sie zur Kenntnisnahme eine begründete Stellungnahme des Repräsentantenhauses der Republik Zypern zu dem genannten Vorschlag.

**Begründete Stellungnahme des Parlamentsausschusses für Außen- und
Europaangelegenheiten des Repräsentantenhauses der Republik Zypern**

An die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gemäß Artikel 6 des Protokolls (Nr. 2) des Vertrags der Europäischen Union über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

**Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen
Staatsanwaltschaft [COM(2013)534]**

1. Vertraglicher Rahmen zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

1.1. In Artikel 5 Absatz 3 AEUV werden folgende Unterabsätze angefügt:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.“

1.2. Gemäß Artikel 2 des Protokolls (Nr. 2) des Vertrags führt die Kommission umfangreiche Anhörungen durch, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen.

1.3. Gemäß Artikel 5 des Protokolls (Nr. 2) des Vertrags gilt:

„Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet. Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsaktes sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Vermerk sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien. Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten berücksichtigen dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen muss.“

1.4. Laut den Bestimmungen der Artikel 5 (3) und 12 b) des Vertrags sorgen die nationalen Parlamente für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß dem im Protokoll (Nr. 2) vorgesehenen Verfahren, nach dem die begründete Stellungnahme binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in den Amtssprachen der Union abzugeben ist.

1.5. Die Leitlinien zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wurden im Vertrag von Amsterdam und insbesondere im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festgelegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Leitlinien weiterhin nützliche Instrumente zur Durchführung dieser Kontrolle darstellen.

Gemäß den Leitlinien gilt es insbesondere festzustellen,

- ob der betreffende Bereich transnationale Aspekte aufweist, die durch nationale Maßnahmen nicht ausreichend geregelt werden können,
- ob nationale Maßnahmen oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen der Verträge der Europäischen Union verstoßen oder die Interessen der

Mitgliedstaaten beeinträchtigen und

- ob Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile bringen.

Um zu entscheiden, ob eine Maßnahme der Gemeinschaft mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist oder nicht, ist die Einhaltung folgender Kriterien zu überprüfen:

- Das eingesetzte Instrument muss für die Erreichung des Ziels der Maßnahme geeignet sein.
- Das eingesetzte Instrument darf nicht über das zur Erreichung des Ziels der Maßnahme erforderliche Maß hinausgehen.

Die Protokolle der Verträge von Amsterdam und von Lissabon sehen für die EU bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bestimmte Schranken vor:

- Für die Maßnahmen der Union ist eine möglichst einfache Form zu wählen. In der Rechtsetzungstätigkeit hat die Europäische Union Richtlinien den Vorrang vor Verordnungen zu geben.
- Die Notwendigkeit, den Verwaltungsaufwand und die finanzielle Belastung für die Regierungen der Mitgliedstaaten, die nationalen Wirtschaftsteilnehmer und die Bürgerinnen und Bürger gering zu halten, ist zu berücksichtigen.
- Bei Maßnahmen der Union ist einzelstaatlichen Entscheidungen so viel Raum wie möglich zu gewähren.

2. Inhalte und Ziele des zu prüfenden Vorschlags für eine Verordnung

2.1. Der von der Europäischen Kommission vorgestellte Gesetzesentwurf sieht die Errichtung einer unabhängigen und dezentralen Staatsanwaltschaft der Europäischen Union vor, die ausschließliche Befugnisse für die Ermittlung, die Strafverfolgung und die Anklageerhebung vor Gericht bei Straftaten besitzt, die zulasten des EU-Haushaltes gehen, so wie es in der „PIF-Richtlinie“¹ festgelegt ist. Ihre Befugnisse sollen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ausgeübt werden, die für diesen Zweck als „einheitlicher Rechtsraum“ gelten. Laut dem Vorschlag soll die Europäische Staatsanwaltschaft aus einem Staatsanwalt, den

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug – COM(2012) 363 final

Stellvertretern sowie aus abgeordneten nationalen Staatsanwälten in den Mitgliedstaaten bestehen. Die abgeordneten Staatsanwälte werden mithilfe von nationalem Personal und unter Anwendung von nationalem Recht Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im jeweiligen Mitgliedstaat durchführen. Ihre Maßnahmen werden dabei jedoch von der Europäischen Staatsanwaltschaft auf Grundlage einheitlicher Verordnungen koordiniert und geleitet, um Kohärenz und Wirksamkeit zu gewährleisten. Weiterhin ist vorgesehen, dass die abgeordneten nationalen Staatsanwälte ihren Pflichten als nationale Staatsanwälte zwar nachkommen, sie jedoch, wenn sie im Auftrag der Europäischen Staatsanwaltschaft handeln, gänzlich unabhängig von der nationalen Staatsanwaltschaft sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft wird weitreichende Befugnisse besitzen, unter bestimmten Voraussetzungen Ermittlungsmaßnahmen anzuordnen, das Recht haben, Informationen von zuständigen nationalen Behörden sowie Eurojust und Europol anzufordern, generell dieselben Befugnisse wie die nationalen Strafverfolgungsbehörden bezüglich der oben genannten Straftaten innehaben und entscheiden können, vor welchem nationalen Gericht der beteiligten Mitgliedstaaten der jeweilige Fall zur Anklage gebracht wird.

2.2. Die rechtliche Grundlage des Vorschlages besteht in Artikel 86 Absatz 1 Unterabsatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der Folgendes vorsieht:

„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.“

2.3. Mit dem Vorschlag werden gemäß der Europäischen Kommission im Wesentlichen folgenden Ziele verfolgt:

- Beitrag zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union und zur Weiterentwicklung des europäischen Rechtsraums sowie zur Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen der EU in die Institutionen der Union bei gleichzeitiger Wahrung aller in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte
- Einführung eines einheitlichen europäischen Systems für die Ermittlung und Strafverfolgung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union

- Gewährleistung einer effizienteren und effektiveren Ermittlung und Strafverfolgung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union
- Steigerung der Strafverfolgungsquote, so dass es zu mehr Verurteilungen kommt und rechtswidrig erlangte Unionsmittel wieder eingezogen werden können
- Gewährleistung einer engen Zusammenarbeit und eines effektiven Informationsaustauschs zwischen europäischen und einzelstaatlichen Behörden
- Stärkere Abschreckung gegenüber Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union

3. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Subsidiarität

Der Parlamentsausschuss für Außen- und Europaangelegenheiten ist nach der Überprüfung des Richtlinienvorschlags zu dem Ergebnis gekommen, dass der Vorschlag nicht mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar ist. Laut Beschluss des Parlamentsausschusses liegt entgegen dem Grundsatz der Subsidiarität keine ausreichende Begründung für die Notwendigkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene vor. Weiterhin wurde entschieden, dass der Umfang der Legislativmaßnahmen der Union entgegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit über das Maß dessen hinausging, was für die Erreichung der angestrebten Ziele notwendig ist.

4. Begründung

4.1. Der Parlamentsausschuss für Außen- und Europaangelegenheiten äußert seine Zweifel, ob die betreffende Institution in vorgesehener Gestalt und mit den vorgesehenen Befugnissen unter gleichzeitiger Gewährleistung des Grundsatzes der Subsidiarität die geeignetste Option zur Lösung des Problems darstellt.

4.2. Im Dokument zur „Folgenabschätzung“ der Europäischen Kommission¹ sind sieben unterschiedliche Optionen zur Lösung des Problems durch die EU enthalten. Die Europäische Kommission gelangt zu dem Schluss, dass Option 4c – d. h. der Vorschlag, wie er in seiner gegenwärtigen Gestalt verfolgt wird – die richtigere Wahl darstellt. Dennoch führt die Europäische Kommission in Anhang 4 der Folgenabschätzung unter „Kosten-Nutzen-Analyse“ (Cost-benefit) selbst an, dass sich die grundlegenden Punkte der Analyse auf Annahmen oder Schätzungen anhand von Szenarien stützen, weswegen unter anderem die

¹ SWD(2013)274

Annahme besteht, dass die verfügbaren Daten in hohem Maße unvollständig sind und eventuell nicht objektiv beurteilt wurden. Es wird ebenfalls angeführt, dass die dargestellten Optionen in hohem Maße Interpretationen zulassen. Weiterhin wird angeführt, dass der Entschluss über den Sitz des Europäischen Staatsanwalts noch nicht gefasst wurde und folglich noch keine sichere Einschätzung hinsichtlich seiner verwaltungstechnischen Integration und der damit verbundenen Vor- und Nachteile besteht. Laut Europäischer Kommission *setze dies eine fundiertere Analyse voraus*. Im selben Zusammenhang beschreibt die Europäische Kommission ihre Analyse hinsichtlich der Kosten und des Nutzens des Vorschlages als eine Studie, die bezüglich ihrer Validität an Grenzen stößt¹.

4.3. Ebenfalls wird eingeräumt, dass aufgrund der begrenzten Menge an Daten, die in der bestehenden Bewertung² berücksichtigt wurden, zur Bewertung der Effizienz der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten eine fundiertere Analyse erforderlich ist. Trotz dieser Einräumung wird am Ende desselben Absatzes die Maßnahme für effizienter erklärt.

4.4. Bei Berücksichtigung dieser Daten ist der Parlamentsausschuss für Außen- und Europaangelegenheiten nicht der Auffassung, dass sich die Notwendigkeit einer Legislativmaßnahme auf EU-Ebene auf ausreichende qualitative und quantitative Kriterien oder eine ausführliche Bewertung, wie in Artikel 5 des Protokolls (Nr. 2) des Vertrages gefordert, stützt. In anderen Worten: Die Europäische Kommission begründet nicht ausreichend, dass die vorgeschlagene Option insbesondere in dieser Gestalt eine Notwendigkeit darstellt. Die Legislativmaßnahme auf EU-Ebene muss sich, genau weil sie sich im Widerspruch zu dem Grundsatz, dass Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden, befindet, auf zufriedenstellende und überzeugende Daten und nicht auf Annahmen oder Analysen mit großer Fehlermarge stützen.

4.5. Zweifelsohne hat das Problem, welches mit diesem Legislativvorschlag gelöst werden soll, eindeutig eine grenzüberschreitende Dimension. Dennoch ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass die „PIF-Richtlinie“ das Problem des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union angesichts der Tatsache, dass die Frage der Ermittlung und der Strafverfolgung nicht geregelt wird, nur in Teilen löst. Sie ist ebenfalls

¹ Diese KNA stößt in hohem Maße an die Grenzen des Möglichen innerhalb einer KNA ...“

² Siehe S. 16 und 17 der Folgenabschätzung – SWD(2013)274.

der Ansicht, dass durch die Stärkung der bestehenden abschreckenden Verordnungen das Problem nicht effektiv angegangen wird. Die Kommission sollte jedoch das Inkrafttreten der Richtlinie abwarten, so dass deren Effizienz bewertet wird, bevor legislativ mithilfe einer Verordnung, die das rigidere und inflexiblere Instrument ist, eingegriffen wird. An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Regelung durch eine Richtlinie anstelle einer Verordnung, sofern möglich, Vorrang einzuräumen ist. Im Gegensatz dazu wird in diesem Fall, ohne das Vorliegen einer umfassenden Begründung, eine Verordnung vorgeschlagen, kraft derer die Europäische Staatsanwaltschaft die *ausschließliche Befugnis* zur Ermittlung und Verfolgung von Straftaten innehat, wobei mit einer Reihe von Vorschriften in starkem Maße in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten eingegriffen und auf diese Weise deren regulative Wirkung¹ einschränkt wird. Angesichts der Tatsache, dass sich die Wahl dieses Legislativvorschlags seitens der Europäischen Kommission nicht auf zufriedenstellende Daten stützt, wird der Umfang der Regulierungsmaßnahme in ihrer bestehenden Form für das Erreichen der von der EU gesteckten Ziele als nicht unbedingt notwendig erachtet.

4.6. Der Parlamentsausschuss für Außen- und Europaangelegenheiten hat überdies berücksichtigt, dass in den jeweiligen Dokumenten der Europäischen Kommission alternative Maßnahmenoptionen seitens der Union sowie die effektivere Stärkung der bestehenden Strukturen für das Erreichen der Ziele des Vorschlags nicht in dem gleichem Maße und mit dem gleichen Nachdruck, wie dies für die favorisierte Option der Fall ist, entwickelt werden. Dies führt in Verbindung mit der Tatsache, dass für das Inangriffnehmen des Problems nicht zumindest die Bewertung der Ergebnisse der „PIF-Richtlinie“ abgewartet wird, zu der Schlussfolgerung, dass nicht hinreichend und gründlich nach alternativen Maßnahmenoptionen gesucht wurde.

4.7. Weiterhin stellt sich angesichts der Tatsache, dass unter die Ermittlungsmaßnahmen², die in der vorgeschlagenen Verordnung enthalten sind, auch Maßnahmen fallen, die nicht in allen Mitgliedstaaten vorgesehen sind, die Frage einer weiteren Einschränkung der Rechte von Verdächtigen in bestimmten Fällen. Folglich hält die Behauptung der Europäischen

¹ Ausschließlich als Hinweis werden die Vorschriften aus Artikel 26 (Ermittlungsmaßnahmen) und Artikel 30 (Zulässigkeit von Beweismitteln) angeführt.

² Vgl. Artikel 26 der vorgeschlagenen Verordnung.

Kommission, dass in dem Vorschlag ausreichende Garantien für die Rechte von Verdächtigen enthalten sind, nicht unbedingt in allen Fällen trotz der bestehenden, in dem Vorschlag enthaltenen Garantien stand.

4.8. Der Parlamentsausschuss für Außen- und Europaangelegenheiten ist ebenfalls der Auffassung, dass mit Artikel 13 der vorgeschlagenen Verordnung das Anwendungsgebiet der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften indirekt erweitert wird, was eine noch stärkere Einschränkung der regulativen Tätigkeit der Mitgliedstaaten darstellt, entgegen der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der in Rede stehende Artikel sieht vor, dass, wenn die Straftaten aus Artikel 12, der auf die „PIF-Richtlinie“ verweist, untrennbar mit anderen als den in Artikel 12 genannten Straftaten verbunden sind, die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auch diese Straftaten umfasst.

Schlussfolgerung

Im Lichte dieser Tatsachen gelangt der Parlamentsausschuss für Außen- und Europaangelegenheiten zu dem Schluss, dass der zu prüfende Vorschlag für eine Verordnung *nicht* mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist und dass die Kriterien nicht hinreichend erfüllt werden, damit einerseits die Notwendigkeit einer Regulierungsmaßnahme seitens der Union und andererseits die Lösung des Problems in einem solchen Umfang, dass die angestrebten Ziele erreicht werden, gerechtfertigt sind.