

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Kommission

Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft

Folgenabschätzung (SWD(2013) 275 end., SWD(2013) 274 end. (Zusammenfassung)) zu einem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (COM(2013) 534 end).

• Hintergrund

Im vorliegenden Papier wird versucht, eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung der Kommission durchzuführen, begleitend zum obengenannten Vorschlag, eingereicht am 17. Juli 2013.

Jedes Jahr werden EU-Gelder in Höhe von Hunderten von Millionen Euro nicht für ihren vorgesehenen Zweck verwendet und nur ein Bruchteil dieser Mittel kann wiedereingezogen werden. Obwohl derartiger Betrug das Potential hat, den finanziellen Interessen der EU erheblich zu schaden, werden die Verstöße von den nationalen Behörden häufig nicht erkannt, untersucht und geahndet. Die Strafverfolgung wird nicht mit der erforderlichen Konsequenz betrieben und grenzüberschreitende Fälle werden häufig nicht bemerkt. Trotz verstärkter Bemühungen von EU-Einrichtungen wie Eurojust, Europol und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) erachtet die Kommission den derzeitigen Umfang des Informationsaustauschs und der Koordinierung für die Lösung der Probleme als unzureichend. Eurojust und Europol haben allgemein den Auftrag, den Informationsaustausch und die Koordinierung einzelstaatlicher Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zu erleichtern, dürfen aber nicht selbst ermitteln oder Straftaten verfolgen. Das OLAF ermittelt bei Betrug und ähnlichen rechtswidrigen Handlungen, die sich gegen die EU richten, darf aber nur verwaltungsrechtliche Untersuchungen durchführen. Für die Verfolgung von Straftaten, die sich gegen den EU-Haushalt richten, sind derzeit allein die Mitgliedstaaten zuständig. Die Union verfügt über keinerlei Befugnisse in diesem Bereich und es gibt kein zentrales Organ, das die Kontinuität des Ermittlungs- und Strafverfolgungsprozesses in der gesamten EU sicherstellen kann.

Über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) wird seit über zehn Jahren diskutiert, aber die Ansichten sind weiterhin geteilt. Artikel 86 AEUV sieht ausdrücklich vor, dass der Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments „ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen [kann]“, und bietet somit nun die erforderliche Rechtsgrundlage für die Errichtung eines solchen Organs.

Es sei darauf hingewiesen, dass das Parlament in seiner Entschließung vom 3. Juli 2013 zum Jahresbericht 2011 über den Schutz der finanziellen Interessen der EU den vorgesehenen Vorschlag zur Errichtung der EStA begrüßte, aber aufgrund von Bedenken in Bezug auf die

Wirksamkeit und interne Funktionsfähigkeit des OLAF die Kommission nachdrücklich aufforderte, „praktische Lösungen zu formulieren, mit denen die Mängel vor Ende 2013 behoben werden können“ und „die Kommission und den Rat auf[forderte], in der Zwischenzeit alle Diskussionen und Entscheidungen über die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) auszusetzen“. In seiner Entschließung vom 23. Oktober 2013 zu organisierter Kriminalität, Korruption und Geldwäsche (P7_TA(2013)0444) forderte es die unverzügliche Annahme der Vorschläge zur Errichtung der EStA und auch zu Eurojust, und betonte, dass die EStA durch einen eindeutigen Verfahrensrechtsrahmen unterstützt und die Straftatbestände, für die sie zuständig sein würde, klar definiert werden müssten.

• Sachverhalt

Grundsätzlich geht es um das erschreckende Ausmaß an Betrug, Korruption und anderen Straftaten zum Nachteil des Unionshaushalts, die Unzulänglichkeit der derzeitigen Strukturen und Strategien zur Bekämpfung dieses Problems und das Fehlen jeglicher Strukturen zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene und einer zugrunde liegenden gemeinsamen europäischen Strafverfolgungspolitik. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Konzept der strafrechtlichen Ermittlung und Verfolgung derartiger Straftaten in den Mitgliedstaaten extrem zersplittert und uneinheitlich ist und sich das Ausmaß der Abschreckung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung der Fälle von einem Mitgliedstaat zum anderen enorm unterscheidet. Sie stellt eine erhebliche Lücke bei der Strafverfolgung fest, die nach Ansicht der Kommission am besten durch die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft geschlossen werden kann. Die Schwierigkeit besteht in der Schaffung eines bestmöglichen institutionellen Gefüges für ein solches Organ und die Integration seiner Maßnahmen in die einzelstaatlichen Rechtssysteme.

• Ziele des Legislativvorschlags

Der Vorschlag der Kommission sieht die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wie in Artikel 86 AEUV vorgesehen und die Festlegung ihrer Zuständigkeiten und Verfahren vor. Der Vorschlag ergänzt einen früheren Vorschlag, in dem die einschlägigen Straftatbestände und Sanktionen formuliert sind¹. Die konkreten Ziele bestehen darin, einen Beitrag zur Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union und zur weiteren Entwicklung des europäischen Rechtsraums zu leisten, ein einheitliches europäisches System für die Ermittlung und Strafverfolgung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union einzuführen, die Strafverfolgungsquote zu steigern, so dass es zu mehr Verurteilungen kommt und rechtswidrig erlangte Unionsmittel wieder eingezogen werden können, für stärkere Abschreckung zu sorgen und eine enge Zusammenarbeit und einen effektiven Informationsaustausch zwischen europäischen und einzelstaatlichen Behörden zu gewährleisten. Der Vorschlag unterliegt dem Zustimmungsverfahren.

• Umfang der erwogenen Optionen

Bei der FA wurden sieben politische Optionen betrachtet, von denen die letzten vier die Errichtung einer EStA vorsehen:

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)

1) *Beibehaltung des Status quo.* Es gäbe keine neuen Maßnahmen auf EU-Ebene und Straftaten würden weiterhin ausschließlich auf einzelstaatlicher Ebene verfolgt.

2) *Ausschließlich nichtrechtliche Maßnahmen.* Auf EU-Ebene würden keine legislativen Maßnahmen ergriffen und keine neuen Einrichtungen geschaffen. Allerdings würden die Maßnahmen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene durch nichtlegislative Maßnahmen verstärkt.

3) *Stärkung der Befugnisse von Eurojust.* Eurojust erhielte neue Befugnisse für die Einleitung von Ermittlungen in der gesamten EU. Eurojust und ihre nationalen Mitglieder wären gemäß Artikel 85 AEUV berechtigt, einzelstaatliche Strafverfolgungsbehörden verbindlich anzuweisen, Ermittlungen einzuleiten und Strafverfolgungsmaßnahmen in Mitgliedstaaten vorzuschlagen.

4a) *Schaffung eines EStA-Referats innerhalb von Eurojust.* Eurojust würde zur „Holding-Struktur“ der EStA. Ein EStA-Referat würde die ausschließliche Zuständigkeit in Fällen haben, die die finanziellen Interessen der EU betreffen, und würde sich aus Staatsanwälten und Ermittlern zusammensetzen, die sich auf Finanzstraftaten spezialisiert haben.

4b) *Bildung einer EStA in Form einer Art Kollegium.* Ähnlich wie Eurojust würde die EStA in Form eines Kollegiums nationaler Mitglieder organisiert, die von den Mitgliedstaaten ernannt werden. Das Kollegium würde mehrheitliche Entscheidungen zu Ermittlungen und zur Verfolgung von Straftaten in der gesamten EU treffen, die gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtet sind.

4c) *Bildung einer dezentralen EStA.* Die EStA würde aus einer zentralen Staatsanwaltschaft der EU bestehen, die von Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten in den Mitgliedstaaten unterstützt wird. Letztere werden in die einzelstaatlichen Systeme eingebunden und haben eine uneingeschränkte Strafverfolgungsbefugnis gemäß einzelstaatlichem Recht. Die zentrale Stelle würde über eine hierarchische Weisungsbefugnis gegenüber den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten verfügen. Die EStA würde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit den einzelstaatlichen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten und wäre dafür verantwortlich, die Fälle vor Gericht zu bringen. Dies ist die von der Kommission bevorzugte Option.

4d) *Bildung einer zentralen EStA.* Dies beinhaltet die Bildung einer zentralen EStA, die über uneingeschränkte rechtliche und praktische Befugnisse verfügt, die für die Durchführung von Ermittlungen und die Verfolgung der einschlägigen Straftaten erforderlich sind, ohne dabei von den einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden abhängig zu sein.

• Umfang der Folgenabschätzung

Die Länge der Folgenabschätzung (58 Seiten + 51 beigefügte Seiten sowie eine 10-seitige Zusammenfassung) erklärt sich aus der Tatsache, dass viele der darin enthaltenen Informationen nicht in erster Linie die Folgen des Vorschlags und der bei seiner Vorbereitung erörterten Optionen betreffen, sondern vielmehr die Auswirkungen des Betrugs zulasten der EU selbst. Natürlich ist es schwierig, die möglichen Auswirkungen einer vorgeschlagenen Lösung abzuschätzen, ohne eine Vorstellung vom Ausmaß des betreffenden Problems zu haben. Steht dieser Aspekt jedoch im Vordergrund, kann es bisweilen vorkommen, dass die wesentliche Frage der möglichen Auswirkung der vorgeschlagenen Lösungen vernachlässigt wird.

In der FA wird dargelegt, dass eine Berechnung der tatsächlichen sozialen Kosten oder Auswirkungen des Betrugs zulasten der EU, wie die Folgen für die Qualität und Verfügbarkeit von Waren und Dienstleistungen, Marktverzerrungen und das Vertrauen in die Legitimität der EU und ihrer Institutionen, nicht möglich sei. Die Berechnung der Folgen der verschiedenen Straftatbestände beschränkt sich somit auf eine Schätzung der direkten Kosten für den EU-Haushalt. Allerdings wird in der FA davor gewarnt, dass selbst diese Zahlen mit Vorsicht zu genießen seien, da sie naturgemäß auf Annahmen beruhen, die nicht unbedingt zutreffen müssen. In Anhang 3 werden die Schwierigkeiten bei der Schätzung des Ausmaßes des Betrugs zum Nachteil der EU-Finzen und die potenzielle Dunkelziffer mutmaßlicher Betrugsfälle in einer detaillierten Übersicht veranschaulicht.

Vor dem Hintergrund dieser unbekanntenen Größen findet sich in der FA eine vergleichende Bewertung der Auswirkungen der verschiedenen in Betracht gezogenen Optionen im Hinblick auf ihre Effektivität bei der Erfüllung der politischen Ziele, ihre Auswirkungen auf die Grundrechte, ihre Realisierbarkeit, ihre Auswirkungen auf die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und auf bestehende EU-Institutionen sowie auf ihre geschätzten finanziellen Kosten und Vorteile.

In Bezug auf Grundrechtsfragen liefert die FA eine klare Einschätzung der wahrscheinlichen Auswirkungen jeder politischen Option. In dem Bericht wird anerkannt, dass die Errichtung der EStA verschiedene Fragen in Bezug auf die Charta der Grundrechte der EU, insbesondere hinsichtlich des Rechts auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten, des Eigentums und der Freiheit, aufwerfen kann. Angesichts des Ausmaßes und der Ausführlichkeit von Artikel 26 des Vorschlags zu Ermittlungsmaßnahmen erscheint dieses Fazit recht zurückhaltend, obwohl in der FA betont wird, dass die bei der bevorzugten Option vorgesehenen Maßnahmen mit denen vergleichbar seien, die im Rahmen einzelstaatlicher Ermittlungen eingesetzt werden, und dass ein Recht auf gerichtliche Kontrolle der Ermittlungsbefugnisse der EStA sowie auf gerichtliche Nachprüfung ihrer Entscheidungen notwendig sei. Es ist nicht klar, ob es sich bei den von der Kommission Befragten um Experten auf diesem Gebiet handelte bzw. ob sie ausdrücklich hinzugezogen wurden.

Was die Auswirkungen auf die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten betrifft, so hätte der Aspekt der rein praktischen finanziellen und administrativen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten durch einen möglicherweise drastischen Anstieg der Fallzahlen und die erforderliche Anpassung an die durch die EStA entstehende zusätzliche Entscheidungsebene vielleicht einer ausführlicheren Betrachtung bedurft. Es ist nicht ganz klar, warum die Auswirkungen auf die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten zum Beispiel bei Option 4c lediglich als „mittel“ eingeschätzt werden, während die Auswirkungen bei Option 4d als „hoch“ bzw. zumindest als subjektiv hoch empfunden eingeschätzt werden, obwohl viele der Auswirkungen grundsätzlich gleich erscheinen.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf bestehende EU-Institutionen wird in der FA anerkannt, dass die gemeinsame Nutzung administrativer und funktioneller Dienste mit Eurojust Teil jeder Option sein muss, die die Errichtung der EStA beinhaltet, und dazu würde auch die Nutzung eines Teils der Ressourcen des OLAF zählen. Einige der institutionellen Einwände gegen bestimmte politische Optionen werfen allerdings neue Fragen auf. So wird bei der Aussage, dass „Interessenkonflikte und Unterschiede in der Arbeitskultur zwischen dem EStA-Referat und Eurojust“ die Effektivität der Option 4a beeinträchtigen könnten, offenbar davon ausgegangen, dass das EStA-Referat eine andere Arbeitskultur als Eurojust verfolgen würde,

obwohl es als Bestandteil dieser Einrichtung errichtet würde, aber es wird nicht erläutert, worauf diese Annahme beruht.

In der FA wird darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit Option 4d Bedenken in Bezug auf die praktische Wirksamkeit eines „Fremdkörpers“ geäußert wurden, der mit der Ermittlung von Straftaten in den Mitgliedstaaten betraut ist, sowie auf den möglichen Widerstand einzelstaatlicher Behörden gegenüber einer uneingeschränkten Kooperation. Es findet sich keine Begründung dafür, warum diese Bedenken nicht auch für andere Optionen gelten sollten, insbesondere für die von der Kommission bevorzugte Option 4c.

In diesem Zusammenhang wäre ein institutioneller Aspekt, der in der FA hätte untersucht werden können, das Ausmaß gewesen, in dem die einzelnen Optionen den Wortlaut des Artikels 86 Absatz 1 AEUV widerspiegeln, in dem es heißt, dass der Rat „ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen [kann]“.

Für die Bewertung der einzelnen Optionen in Bezug auf finanzielle Kosten und Vorteile wird in der FA die Annahme zugrunde gelegt, dass etwa 3 Mrd. EUR pro Jahr durch Betrug gefährdet sein könnten, aber es wird zugleich anerkannt, dass die tatsächliche Summe nicht präzise berechnet werden kann. Zurückzuführen ist dies auf die Unzulänglichkeit der vorhandenen Daten, unterschiedliche Interpretationen des Sachverhalts Betrug, unterschiedliche Berichtsverfahren und Schwierigkeiten bei der Erfassung des Ausmaßes unerkannter krimineller Aktivitäten.

Außerdem wird von der Annahme ausgegangen, dass eine höhere Wiedereinzugsrate von EU-Geldern ungefähr dem Anstieg der Zahl der Verurteilungen entsprechen würde. In Bezug auf Abschreckung wird davon ausgegangen, dass eine um 10 Prozent höhere Verurteilungsquote zu einer einprozentigen Senkung der jährlich entstehenden Schäden führen würde.

Da es nicht möglich ist, den Kausalzusammenhang exakt zu benennen, wird betont, dass die geschätzten finanziellen Vorteile jeder Option nicht als präzise Vorhersagen zu verstehen seien, sondern als Richtwerte für das *relative Ausmaß* der damit möglicherweise zu erzielenden Auswirkungen. Während die Annahmen somit den Vorteil haben, einen Vergleich der verschiedenen Optionen anstellen zu können, werfen sie zugleich neue Fragen auf in Bezug auf das Fehlen verlässlicher, quantifizierbarer Daten, insbesondere im Hinblick auf die Ex-post-Folgenabschätzung und -Bewertung.

Zu den weiteren spezifischeren Unwägbarkeiten, die laut der FA nicht untersucht wurden, obwohl sie eine erhebliche Auswirkung auf die Genauigkeit jeglicher Kosten-Nutzen-Analysen haben könnten, zählen der Standort der künftigen EStA und – noch wichtiger – die Anzahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Was den letztgenannten Punkt betrifft, so wird in der FA von der Teilnahme von 27 Mitgliedstaaten (Dänemark ausgenommen) ausgegangen. Für Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland gelten Sonderregelungen, die es ihnen ermöglichen, über die Teilnahme an Gesetzgebungsverfahren in dem Bereich Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts frei zu entscheiden. Darüber hinaus sieht der Vertrag das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit vor, sollte der Rat in der Frage der EStA keine Einstimmigkeit erzielen können, was bedeutet, dass zahlreiche Länder das letztendlich erzielte Ergebnis möglicherweise

nicht mittragen würden. Dies hätte erhebliche Auswirkungen nicht nur in Bezug auf die Kosten-Nutzen-Analyse, sondern auch auf die praktische Arbeit der vorgeschlagenen EStA, die sich in dem Fall, dass einige Mitgliedstaaten teilnehmen würden und andere nicht, mit grenzüberschreitenden Fragen befassen müsste, und auch auf die Aktivitäten von Eurojust.

In der FA wird ausdrücklich erklärt, dass nicht versucht wurde, die speziellen Auswirkungen der verschiedenen Optionen im Rahmen eines anderen Gesetzgebungsverfahrens zu untersuchen, und dass es ohne detaillierte Informationen nicht möglich sei, die Auswirkungen einzuschätzen, sollten sich andere Länder gegen eine Teilnahme entscheiden. Da diese Möglichkeit tatsächlich besteht, wäre es jedoch hilfreich gewesen, wenn der Vollständigkeit halber im Rahmen der FA der Versuch unternommen worden wäre, einige Alternativszenarien auf Grundlage der Zahl der teilnehmenden Länder zu entwickeln.

• Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

In der FA wird dargelegt, dass die Verpflichtung zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Handlungen (Artikel 325 Absatz 1 AEUV) gleichermaßen für die Union, ihre Institutionen und die Mitgliedstaaten gelte. Weiterhin heißt es: „Da die EU in der besten Ausgangsposition ist, die eigenen finanziellen Interessen [...] zu schützen, ist sie auch am besten aufgestellt, um die Verfolgung von Straftaten, die gegen diese Interessen gerichtet sind, zu gewährleisten.“ Die jährlichen Berichte des OLAF gäben deutliche Hinweise darauf, dass auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkte strafrechtliche Ermittlungen keinen gleichermaßen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union böten, da das Ausmaß des Schutzes von einem Mitgliedstaat zum anderen stark variere.

Laut der FA wurde bei der Definition aller Optionen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt. Es heißt, dieser Grundsatz solle so viel Raum wie möglich für nationale Entscheidungen lassen und könne auch zur Dezentralisierung beitragen. Damit erscheint die Definition der bevorzugten politischen Option 4c als eine „zentrale Stelle[, die] über eine hierarchische Weisungsbefugnis gegenüber den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten verfügen [würde]“ etwas widersprüchlich.

Zahlreiche nationale Parlamente haben ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips geäußert und von 14 nationalen Parlamenten gingen während des Konsultationsverfahrens begründete Stellungnahmen ein. Aufgrund dessen wurde das in Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 des Vertrags genannte Verfahren eingeleitet, das Folgendes vorsieht: „Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten [...] zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden.“ Am 27. November 2013 nahm die Kommission im Anschluss an eine gründliche Prüfung der eingegangenen begründeten Stellungnahmen eine Mitteilung an, in der die Gründe für die Aufrechterhaltung ihres Vorschlags dargelegt werden. Laut dieser Mitteilung ergab die Prüfung, dass der Vorschlag dem in Artikel 5 Absatz 3 AEUV niedergelegten Subsidiaritätsprinzip entspricht, da die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unzureichend seien und Maßnahmen auf EU-Ebene einen Mehrwert erbrächten. In der Mitteilung wird außerdem daran erinnert, dass der AEUV ausdrücklich die Möglichkeit der Errichtung der EStA vorsieht (Artikel 86). Schließlich wird in der Mitteilung darauf hingewiesen, dass die Kommission die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente beim Gesetzgebungsverfahren gebührend berücksichtigen werde.

- **Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen**

Anhang 4 der FA enthält eine Beschreibung der Methode und eine sehr umfassende Kosten-Nutzen-Analyse der verschiedenen Optionen mit Schätzungen der direkten und indirekten Kosten auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten. Während die Kosten z. B. für Personal und Infrastruktur vielleicht einigermaßen sicher eingeschätzt werden können, ist dies bei den allgemeinen Kosten und Vorteilen in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen des Betrugs weitaus schwieriger. Es ist jedoch nur durch eine Bewertung der durch Betrug entstehenden finanziellen Verluste möglich, die tatsächliche Wirksamkeit derartiger Maßnahmen zu beurteilen. Auch in der FA wird vernünftigerweise davor gewarnt, dass die Kosten-Nutzen-Analyse wegen des grundsätzlichen Problems fehlender zuverlässiger und genauer Daten die Grenzen des Möglichen sehr stark ausreize. Laut der FA liegen keine zuverlässigen Schätzungen der Verluste europäischer Steuergelder durch strafbares Verhalten im Zusammenhang mit den Ausgaben des EU-Haushalts vor und intuitive Schätzungen der Verluste durch Straftaten zulasten des EU-Haushalts reichten in den vergangenen Jahrzehnten von 1 bis 20 % des Gesamthaushalts der EU. Wesentliche Teile der Analyse basieren in dieser Hinsicht somit auf Annahmen, bei denen nicht klar ist, inwieweit sie den Tatsachen entsprechen, und die jede zukünftige Kosten-Nutzen-Bewertung extrem schwierig machen würden.

- **KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit**

KMU wären von der Errichtung der EStA nicht unmittelbar betroffen.

- **Vereinfachung und sonstige regulatorische Folgen**

Die vorgeschlagene Verordnung ist Teil eines Maßnahmenpakets zum Schutz der finanziellen Interessen der EU. Im Interesse der Kohärenz müssten vor allem die Vorschläge zur strafrechtlichen Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union und zur Reform von Eurojust bzw. OLAF angepasst werden.

- **Beziehungen zu Drittstaaten**

In der FA wird festgestellt, dass die verschiedenen Optionen sämtlich der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass die EStA mit den Behörden in Drittstaaten zusammenarbeiten muss, da Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union auch außerhalb der EU begangen werden. Es heißt, dass in dieser Hinsicht nur Option 4a (die Schaffung eines EStA-Referats innerhalb von Eurojust) gewisse Vorteile bieten würde, da die EStA unmittelbar von den Kooperationsvereinbarungen profitieren würde, die mit Eurojust bestehen. Im Falle der anderen Optionen wäre die EStA für eine mögliche Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf spezifische künftige Rechtsinstrumente angewiesen. Die Möglichkeit der Nutzung bestehender Kooperationsvereinbarungen würde einer speziellen Regelung bedürfen.

- **Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen**

In der FA wird auf einen umfangreichen Bestand an institutionellen Dokumenten, Studien und unabhängigen Analysen Bezug genommen, die im Laufe des letzten Jahrzehnts im Rahmen der Debatte erstellt wurden. Zusätzlich wurden im Auftrag der Kommission zwei externe Studien durchgeführt, mit denen für die Erstellung der Folgenabschätzung das Ausmaß offener technischer, rechtlicher und politischer Fragen erfasst werden sollte. Bei der ersten Studie ging es um die Auswirkungen der verschiedenen politischen Optionen, bei der zweiten um die

Auswirkungen einer Stärkung der verwaltungs- und strafrechtlichen Verfahrensvorschriften. Beide Studien wurden von ECORYS durchgeführt und umfassten Feldforschungen in zahlreichen Mitgliedstaaten.

Was die Qualität der Daten betrifft, so ist die Kommission, wie bereits ausgeführt, sehr darauf bedacht zu betonen, dass keine zuverlässigen Schätzungen der Verluste europäischer Steuergelder durch strafbares Verhalten im Zusammenhang mit den Ausgaben des EU-Haushalts vorliegen und dass die Folgenabschätzung somit auf Annahmen beruht.

• Konsultation der Interessenträger

In den Jahren 2012/2013 fanden auf europäischer Ebene etliche Sitzungen und Diskussionen mit Staatsanwälten, Strafverteidigern, Experten und hochrangigen Vertretern aus Wissenschaft, EU-Institutionen und Mitgliedstaaten statt. Auch gab es zahlreiche bilaterale Konsultationssitzungen mit Behörden der Mitgliedstaaten. Es wurden zwei Fragebögen verteilt – einer für Angehörige der Rechtsberufe und einer für die Öffentlichkeit –, deren Ergebnisse in Anhang 1 der FA aufgeführt sind. Insgesamt nahmen 17 einzelstaatliche Strafverfolgungsbehörden sowie Eurojust und 25 Juristen oder Verbände an der Online-Konsultation teil. Auf die wesentliche Frage, ob die Errichtung einer spezialisierten Europäischen Staatsanwaltschaft mit EU-weiter Zuständigkeit einen Mehrwert erbrächte, reichte das Spektrum der Positionen von „versteckter Ablehnung“ bis hin zu eindeutiger Unterstützung. Für mehrere Befragte, darunter Angehörige einzelstaatlicher Strafverfolgungsstrukturen und von Eurojust, lag die optimale Lösung darin, zunächst die Effektivität bestehender Instrumente und Einrichtungen wie Eurojust, OLAF und Europol zu verbessern.

Bezeichnenderweise zeigten die Antworten auf die Frage nach dem bevorzugten Aufbau der EStA, dass die Begriffe „zentralisiert“ und „dezentralisiert“ unterschiedlich interpretiert wurden. Damit und aufgrund der Tatsache, dass das Konzept der Dezentralisierung wesentlicher Bestandteil der von der Kommission bevorzugten Option und ihrer Interpretation des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist, ist es überraschend, dass die Kommission nicht versucht hat, einen anderen Begriff zu finden, um die beiden wesentlichen Alternativen, die sie für die EStA vorschlägt, voneinander abzugrenzen und Unklarheiten zu beseitigen.

Die Folgenabschätzungen für die einzelnen Optionen werden systematisch mit einem Abschnitt mit den Ansichten der Interessenträger eingeleitet. Dabei wird nicht immer deutlich, um welche spezifischen Interessengruppen es jeweils geht. In manchen Fällen werden sie überhaupt nicht genannt, an anderer Stelle wird konkret auf die Ansichten von Staatsanwälten, Experten und Mitgliedstaaten verwiesen, und es gibt kaum Hinweise auf die exakte Gewichtung der geäußerten Meinungen. Ausdrücke wie „wenige“, „verschiedene“, „einige“, „viele“ geben weder zwingend den Grad der Unterstützung an noch die betreffenden Interessenträger. Eine gewisse Klärung dieser Punkte findet sich jedoch in Anhang 1 in den Zusammenfassungen der Antworten auf die Fragebögen, aber es wird nicht immer deutlich, ob es sich hier um dieselben Befragten handelt wie im Haupttext.

Die Beschreibung der Ansichten der Interessenträger zu Option 1 (das Status-quo-Szenario) erscheint widersprüchlich, denn dort heißt es, dass keiner der konsultierten Interessenträger die Option als für die Lösung des Problems geeignet erachte, und zugleich heißt es, einige der konsultierten Experten verträten die Ansicht, der erforderliche rechtliche Rahmen bestehe

bereits und die bestehenden Schwierigkeiten seien eher praktischer Natur. Auch in Bezug auf Option 3 (Stärkung von Eurojust) heißt es in der FA einerseits, dass keiner der konsultierten Interessenträger diese Option für einen durchweg effektiven Beitrag zum Schutz der finanziellen Interessen der Union halte, andererseits heißt es zuvor, einige Mitgliedstaaten würden ein gestärktes Eurojust in dieser Hinsicht begrüßen.

• **Überwachung und Bewertung**

Die Kommission plant, dass zwei bis vier Jahre nach Abschluss der Errichtung der EStA eine spezielle statistische Studie durchgeführt wird. Warum es nicht möglich ist, eine genauere Frist zu setzen, wird nicht erläutert. Der Vorschlag sieht vor, dass die Kommission dem Parlament und dem Rat spätestens fünf Jahre nach Beginn der Anwendung der Verordnung einen Evaluierungsbericht vorlegt. Dieser Bericht wird auch Ergebnisse im Hinblick darauf enthalten, ob die Ausweitung der Zuständigkeit der EStA auf weitere Straftaten in Übereinstimmung mit Artikel 86 Absatz 4 AEUV durchführbar und ratsam ist. Sollte die Kommission ihre statistische Studie zwei Jahre nach Errichtung der EStA durchführen, erscheint ein Zeitraum von drei Jahren bis zur Übermittlung eines Evaluierungsberichts an das Parlament und den Rat übertrieben.

• **Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission**

Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission gab am 12. April 2013 eine negative Stellungnahme ab, woraufhin die FA überarbeitet und erneut vorgelegt wurde. Die zweite Stellungnahme zum FA-Entwurf wurde am 23. April 2013 vorgelegt und war positiv, jedoch verlangte der Ausschuss in einigen Aspekten Verbesserungen, von denen einige, wenn auch nicht alle, in der endgültigen Fassung der FA offenbar vorgenommen wurden.

Der Ausschuss forderte insbesondere eine bessere Erklärung dafür, warum auf verschiedene horizontale Fragen wie die Regeln für die Zusammenarbeit zwischen Behörden und die beim Umgang mit Straftaten anzuwendenden Verfahren nicht mehr eingegangen wurde. In der FA wird dargelegt, dass verschiedene horizontale Fragen, die als unwesentlich für die Bewertung und den Vergleich der Optionen erachtet wurden, nicht mehr berücksichtigt worden seien. Bedenkt man allerdings die Bedeutung dieser Fragen für die Arbeitsweise der EStA, so hätte es sich vielleicht als nützlich erwiesen, diese Informationen weiterhin aufzuführen, vor allem da eine andere horizontale Frage, nämlich die Zusammenarbeit mit Drittländern, beibehalten wurde, obwohl sie nicht als ein Punkt betrachtet wurde, der Einfluss auf die endgültige Entscheidung haben könnte.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung vertrat die Auffassung, der Bericht solle eine Reihe von quantifizierbaren operativen Zielen zur Messung des Erfolgs der neuen EStA enthalten. Weiterhin solle der Bericht Ergebnisse von Sensitivitätsanalysen der Solidität der geschätzten Vorteile enthalten (mit Variationen des angenommenen Gesamtausmaßes des Betrugs zulasten der EU). Anhang 3 zur Dimension der Kriminalität zulasten des EU-Haushalts enthält eine Reihe von Was-Wenn-Szenarios, aber dieses Konzept scheint nicht auf die Folgenabschätzung der politischen Optionen übertragen worden zu sein, die vollständig auf einer Reihe von Annahmen beruht. In Anhang 4 der FA wird ausgeführt, dass als Grundlage für die Kosten-Nutzen-Analyse eine auf Basis festgelegter Arbeitshypothesen vollumfänglich realisierte EStA diene, die Sensitivität der Ergebnisse jedoch mit einer Reihe von konservativeren Annahmen bewertet wurde, um die Solidität der Analyse zu prüfen.

- **Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung**

Der Legislativvorschlag der Kommission spiegelt die in der FA enthaltenen Empfehlungen wider. Allerdings scheint in Artikel 13 des Vorschlags ein Ansatz vertreten zu werden, der möglicherweise über alles hinausgeht, was in der FA behandelt wurde, nämlich die Möglichkeit „zusätzlicher Kompetenzen“, mit denen die EStA in bestimmten Fällen auch für Straftaten zuständig wäre, die nicht ausschließlich die finanziellen Interessen der Union betreffen. Laut der FA war die Möglichkeit der Errichtung einer EStA mit weitreichenden Kompetenzen, d. h. mit Zuständigkeit auch für schwere grenzüberschreitende Straftaten, eine politische Option, die bereits frühzeitig verworfen wurde. Die Gründe hierfür waren, dass a) Betrug zum Nachteil des EU-Haushalts ein einzigartiges Problem ist, und dass b) laut Artikel 86 AEUV ohne eine einstimmige Beschlussfassung des Europäischen Rats die Zuständigkeit der EStA nicht von Beginn an alle Formen von Kriminalität umfassen darf². Hier liegt wohl ein gewisser Widerspruch vor.

² Artikel 86 Absatz 4 AEUV sieht vor, dass der Europäische Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Beratung mit der Kommission gleichzeitig mit oder nach der Errichtung der EStA einen einstimmigen Beschluss „zur Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension“ fassen kann.

Verfasserin: Alison Davies

Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen

Direktion für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert
Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (DG EPRS)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzung für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen.

Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu -kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: Dezember 2013
Brüssel © Europäische Union, 2013.

ISBN: 978-92-823-5146-8
DOI: 10.2861/43976
Katalognummer: BA-04-13-086-DE-N