

Ein Europäischer Staatsanwalt mit Klotz am Bein?

Kurz vor der Sommerpause hat Justizkommissarin Viviane Reding die Pläne der EU-Kommission zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft präsentiert. Diese soll Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union verfolgen und sich dabei auf die Arbeit des EU-Betrugsbekämpfungsamt OLAF stützen. Letzteres könnte sich allerdings als Belastung für den Aufbau der neuen Staatsanwaltschaft erweisen. Denn OLAF ist auch im vierzehnten Jahr seines Bestehens eine unberechenbare und wenig verlässliche Dienststelle der Kommission. Das zeigt sich besonders dann, wenn es darum geht, die vermeintliche oder tatsächliche Verwicklung von Mitgliedern der EU-Organen in Straftaten zu untersuchen.

Jürgen Stoldt

Was normalerweise zuletzt entschieden wird, wurde im Fall der Europäischen Staatsanwaltschaft als Erstes entschieden. Ende 2003, kurz vor der letzten großen EU-Erweiterung, trafen die Staats- und Regierungschefs die Absprache, Luxemburg zum Sitz einer künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft zu machen. Damit war eine potentielle Streitfrage bereits gelöst, bevor es in den EU-Verträgen überhaupt eine Rechtsgrundlage für die Schaffung einer solchen Staatsanwaltschaft gab.

Die existiert erst, seit 2009 der Vertrag von Lissabon und mit ihm der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Kraft trat. Gestützt auf dessen Artikel 86 hat die Europäische Kommission am 17. Juli nun einen detaillierten Richtlinienvorschlag präsentiert.

Eine dezentrale Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union

Dem Vorschlag der Kommission zufolge soll die Europäische Staatsanwaltschaft als eine „dezentrale Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union“ geschaffen werden. Ihr Ziel: ein besserer Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union gegen Betrügereien.

Dazu soll die Europäische Staatsanwaltschaft mit Europol und Eurojust in Den Haag und mit dem in Brüssel bei der EU-Kommission angesiedelten Betrugsbekämpfungsamt OLAF zusammenarbeiten.

Europol und Eurojust dienen der Koordinierung und dem Informationsaustausch zwischen den Polizeien und Staatsanwaltschaften der EU-Mitgliedstaaten. Sie sind jedoch keine eigenständigen Strafverfolgungsbehörden. Und auch OLAF darf keine strafrechtlichen Ermittlungen führen, sondern lediglich administrative Untersuchungen, um Beweise für Betrügereien mit EU-Geldern oder Fehlverhalten innerhalb der EU-Institutionen zu sammeln, die dann gegebenenfalls an die nationalen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden.

Im Vergleich dazu bedeutet das, was die Kommission für die Europäische Staatsanwaltschaft vorschlägt, einen qualitativen Sprung: Strafverfolgung in exklusiver Regie einer europäischen Behörde. Die Europäische Staatsanwaltschaft soll die ausschließliche Zuständigkeit für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Straftaten zum Nachteil des EU-Haushalts bekommen. Die Dienststellen der Mitgliedstaaten werden gehalten sein, die Arbeit der Europäischen Staatsanwaltschaft zu unterstützen und ihren Anweisungen Folge zu leisten.

Die Gesamtzahl der von einer Europäischen Staatsanwaltschaft künftig zu bearbeitenden Fälle wird auf 2 500 pro Jahr geschätzt. Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU sind häufig komplex. Eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wird erschwert durch unterschiedliches Verfahrensrecht, unklare Zuständigkeiten, schwer-

fällige und zeitaufwendige Rechtshilfeverfahren, Sprachprobleme, Mangel an Ressourcen und wechselnde Prioritäten. Infolgedessen werden Verfahren wegen dieser Art von Betrug möglicherweise erst gar nicht eingeleitet oder aufgegeben, sobald Schwierigkeiten auftreten. Strafverfolgung aus einer Hand durch den Europäischen Staatsanwalt könnte dies ändern, so die Erwartung der Kommission.

Stehen nach den Untersuchungen der Europäischen Staatsanwaltschaft die Beschuldigten fest, dann sollen die Anklagen jedoch nicht vor dem Europäischen Gerichtshof, sondern dezentral vor den zuständigen nationalen Strafgerichten erhoben werden. Allerdings nach harmonisierten Regeln, insbesondere im Hinblick auf die Definition der einschlägigen Straftaten und das Mindeststrafmaß. Um Wirklichkeit zu werden, muss der Vorschlag der Kommission nun von den Mitgliedstaaten im Rat einstimmig angenommen werden, nachdem das Europäische Parlament zugestimmt hat.

Einige Mitgliedstaaten könnten beginnen, ohne auf die Zustimmung aller zu warten

Die erforderliche Einstimmigkeit im Rat scheint angesichts der Europa-Skepsis in einigen Mitgliedstaaten ein schier unüberwindliches Hindernis zu sein. Allerdings kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten gemäß EU-Vertrag im Wege der „verstärkten Zusammenarbeit“ vorangehen, ohne auf die Zustimmung aller anderen zu warten. Dann wäre der Europäische Staatsanwalt zunächst nur in einem Teil der Union für die Strafverfolgung zuständig, die Skeptiker könnten sich zu einem späteren Zeitpunkt anschließen. Ein Muster, das sich bereits mit dem Schengen-Abkommen bewährt hat.

In ihrer finanziellen Vorausschau geht die Kommission davon aus, dass der Aufbau der Europäischen Staatsanwaltschaft im Jahr 2017 beginnen und dass sie im Jahr 2023 ihre volle Stärke von 235 Mitarbeitern erreichen wird. Die nötigen Stellen für den Aufbau der Europäischen Staatsanwaltschaft sollen vom Betrugsbekämpfungsamt OLAF abgezogen werden, das entsprechend verkleinert wird. Trotzdem soll OLAF weiterhin für die nötigen administrativen Voruntersuchungen verantwortlich sein, bevor der Europäische Staatsanwalt tätig werden kann. Ob es die richtige Weichenstellung ist, den Aufbau der Europäischen Staatsanwaltschaft so weitgehend auf OLAF zu stützen, ist allerdings mehr als fraglich.

OLAF gefürchtet, aber nicht respektiert

OLAF wurde 1999 im Gefolge der Krise der Santer-Kommission geschaffen, um eine Null-Toleranz-



Was die Kommission für die Europäische Staatsanwaltschaft vorschlägt bedeutet einen qualitativen Sprung: Strafverfolgung in exklusiver Regie einer europäischen Behörde.

Politik gegenüber Betrug und Korruption durchzusetzen. Das Betrugsbekämpfungsamt ist organisatorisch Teil der Kommission, aber in seiner Untersuchungstätigkeit angeblich völlig unabhängig.

OLAF hatte von Beginn an Schwierigkeiten, in seiner Arbeit Maß und Mitte zu finden und damit zu einem respektierten Akteur zu werden. In EU-Kreisen werden die Ermittler des Amtes sowohl gefürchtet als auch belächelt. Belächelt wegen ihrer Inkompetenz, gefürchtet wegen der sich manchmal gerade daraus ergebenden Unberechenbarkeit.

Der Fall Dalli: OLAF im Jagdfieber

Der aus Malta stammende Gesundheitskommissar John Dalli wurde am 16. Oktober vergangenen Jahres von Kommissionspräsident Barroso zu einem als freiwillig deklarierten Rücktritt gezwungen. Barroso stützte sich dabei auf die Ergebnisse einer OLAF-Untersuchung, die durch eine Beschwerde der

Tabakfirma Swedish Match bei der Generalsekretärin der Kommission ausgelöst worden war.

Der Vorwurf: ein maltesischer Geschäftsmann und Parteifreund von Dalli habe der Tabakfirma angeboten, seine Kontakte zu dem Kommissar zu nutzen, um die geplante Neufassung der EU-Tabakrichtlinie zu ihren Gunsten so zu ändern, dass der von der Firma in Schweden vertriebene Lutschtabak „Snus“ künftig in der gesamten EU zugelassen würde. Dafür soll er 60 Millionen Euro verlangt haben. In der Presseerklärung der Kommission zum Rücktritt von Dalli hieß es unter anderem: „No transaction was concluded between the company and the entrepreneur and no payment was made. The OLAF report did not find any conclusive evidence of the direct participation of Mr Dalli but did consider that he was aware of these events.“

Der letzte Halbsatz der Erklärung bedeutete das politische Ende für Kommissar Dalli, der immer wieder versichert hat, er habe keine Kenntnis von diesen angeblichen Aktivitäten seines Parteifreundes gehabt. Dalli äußert den Verdacht, man habe ihm seitens der Tabakindustrie eine Falle gestellt, um ihn wegen seiner kompromisslosen Haltung zur geplanten Verschärfung der Tabakrichtlinie loszuwerden. Kurz vor Weihnachten hat er bei der belgischen Justiz Strafanzeige wegen Verleumdung gestellt.

In den Monaten nach dem Rücktritt Dallis kamen immer neue Einzelheiten zu dem Fall ans Licht, die die Glaubwürdigkeit der OLAF-Untersuchung erschütterten. Dies ist vor allem der Hartnäckigkeit einiger maltesischer Journalisten zu verdanken, die nicht locker ließen, bis sie im Besitz des zunächst geheim gehaltenen OLAF-Untersuchungsberichts waren.¹

Eine Analyse des OLAF-Berichts zeigt, dass die Behauptung, Dalli habe von den Aktivitäten seines Parteifreundes gewusst, sich im Wesentlichen auf Spekulationen der OLAF-Ermittler anhand der Liste der von Dalli mit seinem Parteifreund geführten Telefonate stützt. Frei nach dem Motto: Wenn die beiden zu diesem oder jenem Zeitpunkt miteinander telefoniert haben, dann muss es um die Geldforderung an Swedish Match gegangen sein. Es kann aber auch um andere Themen gegangen sein, denn Dallis Parteifreund war auch in der Lokalpolitik als Vizebürgermeister aktiv und wurde dabei von Dalli unterstützt.

Peinlich für OLAF ist die Stellungnahme des OLAF-Überwachungsausschusses zu dem Fall, die im Mai der Presse zugespielt wurde. Die von dem Gremium zusammengetragenen Informationen zeigen, dass

OLAF-Generaldirektor Giovanni Kessler weit über das hinausging, was im Rahmen von administrativen Untersuchungen seines Amtes erlaubt ist.

Die Stellungnahme legt den Schluss nahe, dass insbesondere die Ermittlungen, die Kessler höchstpersönlich in Malta führte, wohl von Anfang an der dortigen Polizei hätten überlassen werden müssen. Und zwar auch deshalb, weil das Amt in Mitgliedstaaten nur ermitteln darf, wenn es um Betrügereien mit EU-Geldern geht. Das war aber klar erkennbar nicht der Fall.

Dass Kessler kein besonders gutes Gewissen gehabt haben dürfte, zeigt sein gescheiterter Versuch, den Überwachungsausschuss zu überrumpeln. Der Ausschuss wurde erst in letzter Minute von dem Fall und der bevorstehenden Übermittlung des OLAF-Berichts an die maltesische Staatsanwaltschaft unterrichtet und erhielt vor dessen Übermittlung auch keinen Zugang zum vollständigen Fall-Dossier.

Damit ging Kessler das Risiko einer erneuten Verurteilung durch das EU-Gericht in Luxemburg ein. Das Gericht hat die Kommission bereits im Fall des früheren Eurostat-Generaldirektors Franchet unter anderem deshalb zu Schadenersatzzahlungen verurteilt, weil dem Überwachungsausschuss keine Gelegenheit gegeben worden war, sich vor Übermittlung des Dossiers an die Justiz zu vergewissern, dass die Rechte der von den OLAF-Untersuchungen betroffenen Personen gewahrt worden waren.

Im Juni fällt dann der maltesische Polizeichef ein vernichtendes Urteil über die Qualität der OLAF-Untersuchung. Er würde riskieren, seinen Job zu verlieren, so der Polizeichef in einem Interview, wenn er in der gleichen Weise handeln würde wie der OLAF-Generaldirektor in diesem Fall. „If I were to take people to court because somebody said something, I would be wrong“, so der Polizeichef laut einem Bericht von *Malta Today*.

Rücktrittsforderungen aus dem Europaparlament ließen denn auch nicht auf sich warten. Sie kommen aus der größten Fraktion, der konservativen Europäischen Volkspartei, aber auch aus dem grünen Lager.

OLAF-Chef Kessler versteht sich auf das politische Spiel in Brüssel

Allerdings zeigt sich OLAF-Chef Kessler davon nicht weiter beeindruckt. Er versteht sich auf das politische Spiel. Seit 2001 war der frühere Staatsanwalt, der dem linken Lager angehört, in der nationalen italienischen Politik und in der Regionalpolitik aktiv,

Er würde riskieren, seinen Job zu verlieren, so der maltesische Polizeichef in einem Interview, wenn er in der gleichen Weise handeln würde wie der OLAF-Generaldirektor in diesem Fall. „If I were to take people to court because somebody said something, I would be wrong“, so der Polizeichef laut einem Bericht von *Malta Today*.

bevor er im Dezember 2010 zum OLAF-Chef gekürt wurde. Geschickt stilisiert er sich nun zum Opfer eines angeblichen Anschlags auf die Unabhängigkeit des Betrugsbekämpfungsamtes.

Bei den Sozialdemokraten im Europaparlament, die Kessler zu seinem Job verhalfen und ihn weiterhin unterstützen, heißt es an die Adresse der konservativen Europäischen Volkspartei: Schlagt ihr unseren Kessler, schlagen wir euren Barroso, der ja letztendlich für die Entlassung von Dalli verantwortlich ist.

Während der Fall Dalli OLAF-Ermittler im Jagdfieber zeigt, lassen diese sich in einer anderen prominenten Affäre nicht einmal zum Jagen tragen. Diese zweite Affäre sieht auf den ersten Blick so aus, wie man sich einen typischen Betrug mit EU-Geldern vorstellt: Eine Nichtregierungsorganisation erhält von der EU-Kommission einen Zuschuss für ein Entwicklungshilfeprojekt in Brasilien. Als die vereinbarten Fristen abgelaufen sind und die Kommission abrechnen will, ist die *Fédération mondiale des cités unies* (FMCU) nicht mehr erreichbar. Mahnschreiben bleiben unbeantwortet und eine vermeintliche Nachfolgeorganisation erklärt sich für nicht zuständig. Am Ende fehlen rund 325 000 Euro, über deren Verbleib keine Rechenschaft abgelegt wird.

Eine Untersuchung, die nie vom Fleck kam

Zwei Jahre ermittelt OLAF wegen Veruntreuung der Gelder, dann wird die Untersuchung, die nie vom Fleck gekommen ist, ergebnislos eingestellt. Es sei, so heißt es Anfang 2009, unmöglich gewesen, die für die Verwaltung der FMCU verantwortlichen Personen zu identifizieren und zu lokalisieren.

Als Mitarbeiter des EU-Rechnungshofs anlässlich einer Bewertung der Aktivitäten des OLAF ein Jahr später den Fall zu Gesicht bekommen, stellen sie fest, dass es nur einer kurzen Internetrecherche bedurft hätte, um herauszufinden, wer die verantwortliche Präsidentin der FMCU ist: Mercedes Bresso, seinerzeit Präsidentin der Region Piemont und Vorsitzende der sozialdemokratischen Fraktion im EU-Ausschuss der Regionen, die damals gerade dabei ist, die Präsidentschaft dieses EU-Ausschusses anzustreben. Ihre Brüsseler Büros sind kaum mehr als tausend Meter Luftlinie vom OLAF-Hauptquartier entfernt, aber kein OLAF-Ermittler hat den Weg zu ihr gefunden.

Im Sommer 2010 startet der EU-Bürgerbeauftragte Nikiforos Diamandouros eine ebenfalls vertrauliche Untersuchung des Falles. Der für Untersuchungen von Missständen in den EU-Institutionen zuständige Bürgerbeauftragte ist durch die Beschwerde eines Beamten auf den Fall aufmerksam geworden.

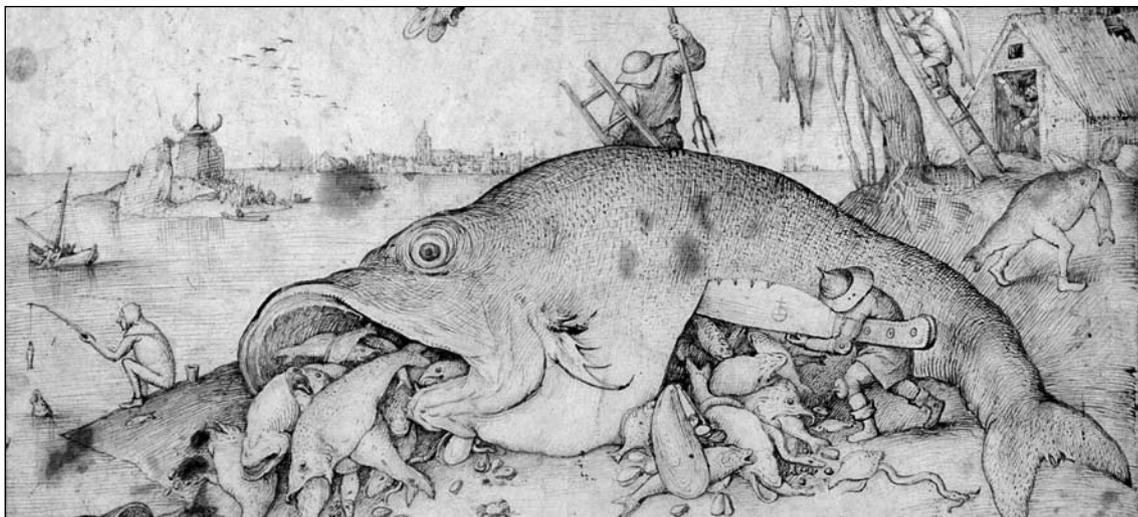


In EU-Kreisen werden die Ermittler des Amtes sowohl gefürchtet als auch belächelt. Belächelt wegen ihrer Inkompetenz, gefürchtet wegen der sich manchmal gerade daraus ergebenden Unberechenbarkeit.

Gegenüber Diamandouros versucht sich OLAF damit herauszureden, man habe Frau Bresso deshalb nie kontaktiert, weil man davon ausgegangen sei, dass sie als Präsidentin der FMCU eine rein ehrenamtliche Funktion gehabt habe und nicht für die Verwaltung der FMCU verantwortlich gewesen sei.

Keine überzeugende Argumentation, stellt der EU-Bürgerbeauftragte in seinem Abschlussbericht im März 2013 fest.² OLAF hätte es besser wissen müssen: Das Amt sei im Besitz der Statuten der FMCU und daraus ergebe sich, dass die Präsidentin der FMCU sehr wohl für die Verwaltung der Organisation mitverantwortlich und auch diejenige gewesen sei, die die Vertretungsberichtigung („signature sociale“) für die FMCU habe.

Inzwischen aber hat die Kommission bereits Fakten geschaffen, die eine Rückforderung der Gelder praktisch kaum noch möglich erscheinen lassen.



Ohne die Untersuchung des Bürgerbeauftragten abzuwarten, wird im November 2012 per Kommissionsbeschluss auf eine Wiedereinziehung der Forderung in Höhe von exakt 325 934,47 EUR gegenüber der FMCU verzichtet. Begründung: „angesichts des Kosten-Nutzen-Verhältnisses“ sei es nicht angebracht, die FMCU vor ein belgisches Gericht zu bringen, um die Forderung durchzusetzen.

Treibende Kraft hinter dem Verzichtsbeschluss war der Juristische Dienst der Kommission. Dessen Recherchen bei den zuständigen französischen Behörden hatten ergeben, dass die FMCU ihre Aktivitäten eingestellt und kein Vermögen mehr hatte, aber offiziell immer noch existierte. In einem internen Vermerk des Juristischen Dienstes vom Februar 2012 für den Rechnungsführer der Kommission hieß es zur Rolle von Frau Bresso: „Le Service juridique tient à rappeler que même si Mme Mercedes Bresso est indiquée dans les informations à sa disposition comme étant toujours la présidente de la FMCU, il n'est pas possible d'agir en justice à son encontre. En effet, il ressort de l'article VI des statuts de la FMCU que „le patrimoine de la FMCU répond seul des engagements contractés par elle sans qu'aucun de ses membres, même ceux qui participent à son administration, puisse en être tenu pour responsable.“

Das ist, gelinde gesagt, eine sehr forsche Interpretation der Rechtslage. Ein Blick in einen Rechtsratgeber zur Funktionsweise einer Association loi 1901 wie der FMCU hätte genügt, und die Experten des Juristischen Dienstes hätten wissen müssen, dass deren Leitungspersonal sich nicht hinter einem Statut verstecken kann, sondern sehr wohl persönlich haftet, wenn ein „faute de gestion“ vorliegt oder es zu betrügerischen Manövern gekommen ist. Womit wir wieder bei OLAF wären, das sich partout weigert, die entsprechenden Untersuchungen anzustellen ...

Alles besser mit einer Europäischen Staatsanwaltschaft?

Würde eine Europäische Staatsanwaltschaft solche Fälle in Zukunft vermeiden können? Wohl kaum, wenn es bei den Vorschlägen der Kommission bleibt.

Denn dann wäre die Staatsanwaltschaft für einen Fall wie den von Ex-Kommissar Dalli überhaupt nicht zuständig, solange keine Verluste für den Haushalt der EU entstanden und damit die finanziellen Interessen nicht berührt sind. Der Fall läge also weiterhin in den Händen von OLAF. Und Vertuschungsmanöver von OLAF wie im Falle der FMCU wären ebenfalls weiterhin möglich.

Nötig wäre also, dem Europäischen Staatsanwalt über die Zuständigkeit für den Schutz der finanziellen Interessen hinaus die Zuständigkeit für sämtliche Antikorruptionsermittlungen im Zusammenhang mit den EU-Institutionen zu geben, und damit auch für solche Fälle, wo versucht wird, illegal Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen.

OLAF selbst sollte aufgelöst werden. Die nach dem Kommissionsvorschlag für OLAF verbleibenden Untersuchungszuständigkeiten könnte auch der Europäische Rechnungshof ausüben, der als eigenständige Institution anders als OLAF völlig unabhängig von der Kommission ist. ♦

1 Siehe www.maltatoday.com.mt. Die hier zitierten Dokumente sind dort unter der Rubrik „Dalligate“ veröffentlicht.

2 Siehe www.ombudsman.europa.eu; Fall-Nummer 1697/2010/(BEH)JN).