

Strafprozessuale Auswirkungen der Europäischen Staatsanwaltschaft auf Länder mit einem Untersuchungsrichter

Von Eleni Karapatsia, LL.M., Prof. Dr. Dr. h.c. Martin Heger, Berlin*

Mit der Gründung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Union wurden Aufgaben in diesem Bereich, die bislang den nationalen Strafverfolgungsbehörden vorbehalten waren, auf eine EU-Institution übertragen. Ihre Tätigkeit bewegt sich zwischen unionsrechtlichen Verfahrensvorgaben und fortgeltendem nationalem Strafprozessrecht. Konfliktträchtig ist dabei unter anderem die Koexistenz des staatsanwaltschaftlich geprägten Ermittlungsmodells der EUSTa mit mitgliedstaatlichen Systemen, die die Zuständigkeiten für strafrechtliche Ermittlungen auch dem Untersuchungsrichter zuweisen – mit Blick auf dessen mögliche Verdrängung im EUSTa-Verfahren. Die Analyse ausgewählter Rechtsordnungen legt diesbezüglich sowohl unionsrechtlich bedingte Anpassungen als auch ein teilweises Beharren auf traditionellen institutionellen Rollenverteilungen offen. Nicht zuletzt zeigt sich jedoch, dass die EUSTa trotz ihres Rückgriffs auf nationales Verfahrensrecht innerstaatliche Zuständigkeiten verschiebt und damit den Integrationsprozess im europäischen Strafrecht vorantreibt.

I. Einleitung

Mit der Verordnung (EU) 2017/1939¹ (im Folgenden: EUSTa-VO) wurde für zunächst 22, seit den Beitritten Polens und Schwedens nunmehr 24 EU-Mitgliedstaaten die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) errichtet. Seit dem 1. Juni 2021 ist sie zuständig für die Ermittlung, Verfolgung und Anklageerhebung in Fällen von EU-Finanzdelikten.² Die Einführung der EUSTa in die strafrechtliche Architektur der EU-Mitgliedstaaten stellt einen bedeutsamen Schritt sowohl zur Intensivierung der gemeinsamen Betrugsbekämpfung als auch zur Förderung der europäischen Integration dar.

Dieser ambitionierte Ansatz ist jedoch mit erheblichen Herausforderungen verbunden, insbesondere für diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die die Rechtsfigur des Untersuchungsrichters kennen, der eine zentrale Instanz im Ermittlungsverfahren bleibt, darunter Frankreich, Luxemburg und Belgien. Die EUSTa beansprucht nunmehr die Befugnis, in Fällen, die

in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, anstelle der nationalen Behörden und dementsprechend des Untersuchungsrichters tätig zu werden, wodurch ein Spannungsfeld konkurrierender institutioneller Zuständigkeiten entsteht. Aufgrund dessen stellt sich die Frage, inwieweit die EUSTa-VO verfahrensrechtliche Spuren in Bezug auf die Rolle des Untersuchungsrichters hinterlässt. In Deutschland hingegen, wo diese Verfahrensfigur mit der Strafprozessreform von 1975 abgeschafft wurde und die Ermittlungsarbeit seither der Staatsanwaltschaft obliegt, während nur noch die Entscheidung über besonders gravierende Grundrechtseingriffe im Zuge der Strafverfolgung einem Ermittlungsrichter (insbesondere über die Verhängung von Untersuchungshaft, vgl. § 125 StPO) vorbehalten bleibt, ist diese Problematik oft nur schwer nachvollziehbar.

Es bleibt zu klären, ob die Beibehaltung der funktionellen Zuständigkeit des Untersuchungsrichters in EUSTa-Fällen mit der Errichtungsordnung der luxemburgischen Justizbehörde vereinbar ist, oder ob letztere – unter Ausschluss nationaler Rechtsvorschriften – eine grundlegende Anpassung der Strafprozessordnung zumindest für Fälle, die die EUSTa betreiben möchte, in betroffenen Ländern erfordert. Ziel dieses Beitrags ist es, die Problematik anhand der Vorschriften der EUSTa-VO zu analysieren und zu untersuchen, wie die Gesetzgeber von Frankreich, Luxemburg und Belgien mit dieser komplexen Rechtsfrage umgegangen sind.

II. Die Rolle des Untersuchungsrichters im Ermittlungsverfahren

Eine der grundlegenden Fragen im strafrechtlichen Vorverfahren betrifft die Zuweisung der Ermittlungskompetenz.³ Im europäischen Raum existieren unterschiedliche Ermittlungsmodelle, die sich insbesondere durch die Verantwortungsträgerschaft bei den Untersuchungen unterscheiden. Dabei variiert, ob die Staatsanwaltschaft eine zentrale Rolle in der Voruntersuchungsphase einnimmt oder ob ihre Befugnisse durch die Einschaltung eines Untersuchungsrichters eingeschränkt werden.⁴

Einerseits ist Deutschland ein wichtiger Vertreter eines staatsanwaltschaftlich fokussierten Ermittlungsmodells, bei dem die Staatsanwaltschaft als alleinige Trägerin eines einheitlichen Ermittlungsverfahrens fungiert (§§ 160, 161 StPO). Dort agiert sie als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ und sobald sie von strafbaren Handlungen Kenntnis erlangt, führt

* Die Erstautorin ist Kollegiatin am DFG-Graduiertenkolleg „DynamInt“ und Doktorandin an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, der Zweitautor dort Inhaber eines Lehrstuhls für Strafrecht, Strafprozessrecht, europäisches Strafrecht und neuere Rechtsgeschichte.

¹ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates v. 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, ABl. EU 2017 Nr. L 283 v. 31.10.2017, S. 1.

² In ihrer sachlichen Zuständigkeit fallen grundsätzlich die in der Richtlinie (EU) 2017/1371 (sog. PIF-RL) über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug enthaltene Straftatbestände (sog. PIF-Delikte), wie sie ins nationale Recht umgesetzt worden sind (siehe Art. 4, 22 EUSTa-VO).

³ Androulakis, Grundlegende Konzepte des Strafprozesses, 4. Aufl. 2012, § 10 Rn 140, (orig. in griechischer Sprache: *Ανδρουλάκης: Θεμελιώδεις Έννοιες της Ποινικής Δίκης*).

⁴ Im Rahmen des vorliegenden Beitrags wird keine vertiefte Analyse der verschiedenen Ermittlungsmodelle durchgeführt. Vielmehr liegt der Fokus darauf, die wesentlichen Unterschiede zwischen den Systemen aufzuzeigen und die Rolle des Untersuchungsrichters im Kontext der EUSTa-VO zu erläutern, um die zentrale Problematik des Beitrags verständlich darzustellen.

sie unter Leitung der Polizei und anderer Ermittlungsbehörden die Beweisaufnahme durch. Ein Richter handelt während dieser Phase ausschließlich als Einwilligungsinstanz für gerichtliche Untersuchungshandlungen, die einen bedeutsamen Eingriff in die Grundrechte des Beschuldigten darstellen (§ 162 StPO).

Andererseits haben die Staatsanwaltschaften in einer Minderheit der EU-Länder wie Frankreich, Luxemburg und Belgien kein Ermittlungsmonopol und ein Untersuchungsrichter (sog. *juge d'instruction*) wird in schwerwiegenden Fällen hinzugezogen.⁵ Diese Institution hat ihren Ursprung in der französischen napoleonischen Tradition des frühen 19. Jahrhunderts und wurde mit dem Ziel geschaffen, Neutralität und Objektivität als Gegenstück zu einer strafverfolgungszielorientierten Staatsanwaltschaft zu gewährleisten.

Der *juge d'instruction* nimmt aktiv an den Ermittlungen teil, unabhängig von der Staatsanwaltschaft, und agiert in einem eigenständigen, verfahrensrechtlichen Ermittlungsstadium (*instruction*), das mit spezifischen strafprozessualen Regeln und Garantien versehen ist. Er besitzt eigene Ermittlungsbefugnisse und kann Untersuchungsmaßnahmen selbst durchführen sowie Beweise sammeln. Er befindet sich somit „im Herzen“ des Ermittlungsverfahrens in den zu prüfenden französischsprachigen Ländern und erfüllt eine wesentlich differenziertere Rolle anstatt als richterliche Unterstützung in den Diensten der Staatsanwaltschaft zu fungieren.⁶ Dennoch ist auch hier gelegentlich die Einschränkung seiner Rolle zugunsten der Staatsanwaltschaft Gegenstand aktueller Diskussionen und Reformen.

⁵ Ein solcher Richter existiert noch in Griechenland, Spanien und Slowenien, während die meisten kontinentalen EU-Länder, ihn abgeschafft haben. Das Amt des Untersuchungsrichters und die richterliche Voruntersuchung für die schwerwiegende Kriminalität wurde in Deutschland 1975 abgeschafft, vor allem, weil eine solche Phase als ineffektiv, kostspielig und verfahrensverzögernd für das Strafverfahren betrachtet wurde; vgl. Heger, in: Voigt (Hrsg.), Handbuch Staat, 2018, S. 874–875; Huber, in: Vogler/Huber (Hrsg.), Criminal Procedure in Europe, 2008, S. 297 ff. Mehr über die Entwicklung des Untersuchungsrichters auf rechtsvergleichender Ebene siehe Ligeti, in: Brown/Turner/Weisser (Hrsg.), The Oxford Handbook of Criminal Process, 2019, § 7 (S. 141–147); Mauro, *AJ Pénal* 10 (2010), 433.

⁶ Eine solche dem Richter des § 162 StPO entsprechende Funktion hat im französischen Recht der „*juge des libertés et de la détention*“ (Richter für Freiheit und Freiheitsentzug), der vom „*juge d'instruction*“ zu unterscheiden ist. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die beiden Begriffe, auch wenn sie im Deutschen als Ermittlungsrichter/Untersuchungsrichter wiedergegeben werden, nicht miteinander verwechselt werden dürfen. Für die Zwecke dieses Beitrags ist jede Bezugnahme auf den Untersuchungsrichter als Bezugnahme auf den *juge d'instruction* zu verstehen.

III. Die institutionelle Architektur der EUSTa und das anwendbare Verfahrensrecht

Mit der Gründung der EUSTa hatte der Unionsgesetzgeber drei wesentliche Entscheidungen zu treffen: die Festlegung ihrer institutionellen Stellung und der Reichweite ihrer Zuständigkeiten sowie die Ausgestaltung der Verfahrensregeln, nach denen sie operiert. Diese Aspekte sind in der Errichtungsverordnung geregelt.

Die Europäische Betrugsanklagebehörde ist eine unteilbare, supranationale Justizbehörde der Union (One-Single-Office). Sie handelt unabhängig unter Ausschluss jeglichen externen (einschließlich nationalen) Einflusses und ist lediglich dem Legalitätsprinzip unterworfen (Art. 6 Abs. 1 EUSTa-VO).⁷ Sie führt für die Fälle ihres materiellen Zuständigkeitsbereiches (vgl. Art. 22 EUSTa-VO) das Ermittlungsverfahren durch und übernimmt vor mitgliedstaatlichen Gerichten die Funktion der Staatsanwaltschaft bzw. Anklagebehörde bis zum endgültigen Abschluss des Verfahrens (Art. 4 EUSTa-VO). Hierbei ist hervorzuheben, dass die Zuständigkeit der EUSTa grundsätzlich konkurrierend zu den nationalen Strafverfolgungsbehörden gestaltet ist, jedoch exklusiv wird, sobald die EUSTa beschließt, ihre Befugnisse auszuüben, wodurch die nationalen Behörden keine eigenständigen Ermittlungen mehr in dem betroffenen Fall durchführen dürfen (Art. 25 Abs. 1 S. 2 EUSTa-VO).

Organisatorisch ist sie in einer bemerkenswerten Art und Weise aufgebaut: Sie verfügt über eine zentrale Stelle mit Sitz in Luxemburg und je eine dezentrale Stelle in jedem Mitgliedstaat (Art. 3, 6, 8 EUSTa-VO). In Luxemburg befinden sich die zwei Organe der Behörde, das Kollegium und die Ständigen Kammern, während in den mitgliedstaatlichen Büros die sog. Delegierten Europäischen Staatsanwälte (DEStA) tätig sind (Art. 8 EUSTa-VO). Die Beziehung der beiden Stellen ist hierarchisch strukturiert.

Im Speziellen sind die DEStA für die Führung der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in den ihnen zugewiesenen Verfahren in ihrem Herkunftsmitgliedstaat zuständig.⁸ Sie handeln dabei unter der Leitung und den Weisungen der zuständigen Ständigen Kammer und des die Aufsicht führenden Europäischen Staatsanwalts (Art. 10, 11, 13 EUSTa-VO). Darüber hinaus übernehmen die DEStA die Anklageerhebung, sind befugt, vor Gericht aufzutreten, an der Beweisaufnahme mitzuwirken und die nach nationalem Recht vorgesehenen Rechtsmittel einzulegen (Art. 13 Abs. 1 EUSTa-VO). Die DEStA stellen somit die zentralen Akteure im mitgliedstaatlichen EUSTa-Verfahren dar, wobei alle wichtigen Entscheidungen über die strafprozessuale Behandlung des Falles von den Ständigen Kammern – und damit auf zentraler Ebene – getroffen werden.

Die Bestimmung des anwendbaren Strafprozessrechts für die Tätigkeit der EUSTa ist komplex. Die EUSTa-VO enthält wichtige Verfahrensregeln, da sie jedoch keine eigenständige, umfassende Strafprozessordnung einführt, bleibt das nationa-

⁷ Vgl. auch Erwägungsgründe 66, 82 zur EUSTa-VO.

⁸ Die DEStA sind weiterhin aktive Mitglieder ihrer nationalen Justiz, handeln jedoch auch – im Lichte eines sog. „Doppelhut“-Prinzips – im Namen der EUSTa.

le Strafprozessrecht kraft mehrfacher Verweise anwendbar. Das besondere Rangverhältnis der beiden Rechtsquellen wird in der Errichtungsverordnung selbst geregelt: Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der EUSTa unterliegen der EUSTa-VO, während nationales Recht nur subsidiär gilt, soweit es nicht durch die EUSTa-VO verdrängt wird (Art. 5 Abs. 3 EUSTa-VO). Darüber hinaus geht die EUSTa-VO im Falle einer Doppelregelung dem nationalen Recht vor (Art. 5 Abs. 3 EUSTa-VO).

IV. Das Ermittlungsmodell der EUSTa und der Untersuchungsrichter

Die vorstehende Darstellung der institutionellen Stellung der EUSTa und ihres rechtlichen Rahmens lässt den Willen des Unionsgesetzgebers erkennen, ein dem deutschen Modell vergleichbares Ermittlungsmodell zu schaffen. Wie die deutsche Strafprozessordnung sieht die EUSTa-VO ein einheitliches Ermittlungsverfahren vor, bei dem die EUSTa die leitende Rolle als „Herrin des Verfahrens“ und die vollständige Verantwortung übernimmt, beginnend mit der Ausübung der Zuständigkeit und der Einleitung des Ermittlungsverfahrens bis hin zum endgültigen Abschluss des Verfahrens (Art. 26–40 EUSTa-VO). Insofern weicht dieses Modell auf den ersten Blick von den oben genannten nationalen Rechtsordnungen ab, die kein einheitliches Vorverfahren haben, sondern unterschiedliche Prozessphasen aufweisen, in denen der Untersuchungsrichter (*juge d'instruction*) aktiv und unabhängig von der Staatsanwaltschaft in die Ermittlungen involviert ist.

Aus diesem Grund erscheint die Einschaltung eines Untersuchungsrichters in das EUSTa-Verfahren problematisch und die betroffenen Länder müssen ihre Gesetzgebungen an die neue EUSTa-VO anpassen.⁹ Konkret stellt sich angesichts der Vorgaben der EUSTa-VO die Frage, ob der Untersuchungsrichter nach nationalem Recht weiterhin befugt sein kann, Ermittlungsmaßnahmen in EUSTa-Sachen durchzuführen, oder ob diese Verordnung eine solche Auslegung ausschließt und die Zuständigkeit nunmehr allein den Delegierten Europäischen Staatsanwälten. Trotz des scheinbar widersprüchlichen Willens der Union, eine supranationale EU-Strafverfolgungseinrichtung zu schaffen, welche die nationalen Strafjustizsysteme (möglichst) unberührt lässt¹⁰, sind die Bestimmungen der EUSTa-VO über die Zuständigkeit der DESTa bei der Führung der Ermittlungen hinreichend detailliert und lassen somit dem nationalen Gesetzgeber keinen Spielraum, abweichende eigene Regelungen zu treffen (Art. 5 Abs. 3 EUSTa-VO).

Insbesondere Art. 13 Abs. 1, 28 Abs. 1 EUSTa-VO sehen vor, dass die DESTa für die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zuständig sind, welche sie im Einklang mit der EUSTa-VO und dem nationalen Recht entweder selbst ergreifen oder nationale Behörden dazu anweisen können, „wobei es in ihrem Ermessen steht, in welcher Weise sie

vorgehen“¹¹. Die DESTa haben also die vollständige Verantwortung für die Durchführung der Ermittlungen sowie „ein uneingeschränktes Weisungsrecht in Bezug auf ihre auf die Aufklärung des Sachverhalts gerichtete strafverfolgende Tätigkeit, das in diesem Rahmen sogar das Weisungsrecht eines Dienstvorgesetzten umfasst“¹². Jedenfalls sind die Verweise des Art. 28 EUSTa-VO auf das mitgliedstaatliche Recht so zu verstehen, dass nationale Regelungen für die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen zulässig sind, solange sie die Rolle des DESTa als „Verantwortlicher“ nicht außer Kraft setzen.¹³ In einem Ermittlungsverfahren, in dem die DESTa auf nationaler Ebene die primäre Kontrolle ausüben und ein Tätigwerden mitgliedstaatlicher Behörden nur im Rahmen des eingeschränkten hierarchischen Abhängigkeitsverhältnisses zulässig ist, scheint es insofern, dass die EUSTa-VO die Einschaltung eines unabhängigen Untersuchungsrichters ausschließt.

Darüber hinaus wird eine Unvereinbarkeit eines Untersuchungsrichters in die EUSTa-Ermittlungen im Lichte des gesamten normativen Gefüges der luxemburgischen Behörde gemäß der EUSTa-VO verstärkt. Die EUSTa darf infolge ihrer institutionellen Unabhängigkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Weisungen von Personen außerhalb der Behörde weder einholen noch entgegennehmen (Art. 6 Abs. 1 EUSTa-VO). In der mitgliedstaatlichen Strafrechtspraxis bedeutet dies im Ergebnis, dass die DESTa autonom handeln und nur der internen operativen Hierarchiekette der EUSTa unterworfen sind, die über die nationalen Grenzen hinausgeht. Deshalb würde ein allein und unabhängig agierender Untersuchungsrichter, der verbindliche Ermittlungsbefugnisse ausübt, de facto einen fremden Entscheidungsträger außerhalb der EUSTa einführen und damit die ausschließliche Zuständigkeit der EUSTa untergraben. Als Kehrseite derselben Medaille ist der ausdrückliche Ausschluss jegliches Tätigwerdens nationaler Behörden, einschließlich des Untersuchungsrichters, hervorzuheben, wenn die EUSTa ihre Verfolgungszuständigkeit ausübt (Art. 25 Abs. 1 S. 2 EUSTa-VO).

Schließlich steht die Rolle eines Untersuchungsrichters in einem deutlichen Widerspruch zur Organisationsstruktur der EUSTa als unteilbarer und einheitlicher Einrichtung der Union (sog. „One-Single-Office-Prinzip“), die auf schnelle und effiziente Entscheidungsfindung sowie auf die Kohärenz strafrechtlicher Ermittlungen innerhalb der Mitgliedstaaten ausgerichtet ist.¹⁴ Die Einführung einer zusätzlichen Verfahrensphase mit dem Untersuchungsrichter könnte die Dauer der Ermittlungen erheblich verlängern und damit zu Verzögerungen führen. Dies gilt umso mehr für den Fortschritt grenzüberschreitender Ermittlungen der EUSTa nach Art. 31 EUSTa-VO. In Anbetracht dessen würde die Einbin-

⁹ In diese Richtung auch *Herrnfeld*, in: Herrnfeld/Brodowski/Burchard, *European Public Prosecutor's Office*, Article-by-Article Commentary, 2021, Art. 28 Rn. 5, 8, 11.

¹⁰ Erwägungsgründe 12 und 15 zur EUSTa-VO.

¹¹ *Trautmann*, in: Herrnfeld/Esser (Hrsg.), *Europäische Staatsanwaltschaft*, Handbuch, 2022, § 6 Rn. 126.

¹² Ebd.

¹³ Vgl. *Dionisopoulou*, *PoinDik* 10 (2024), 990 (991) – orig. in griechischer Sprache: Διονυσοπούλου, ΠoinΔικ. Das Wort „Verantwortlicher“ ist eine direkte Zitation von *Herrnfeld* (Fn. 9), Art. 28 Rn. 5, auf die *Dionisopoulou* verweist.

¹⁴ Vgl. Erwägungsgründe 20 und 22 zur EUSTa-VO.

dung des juge d'instruction das angestrebte Ziel einer wirk-samen und kohärenten EU-Strafbetrugsverfolgung signifikant bedrohen.

Insgesamt demnach lässt aus der institutionellen Archi-tektur der EUSTa ableiten, dass die Einbindung eines solchen Richters „durch die Hintertür“ die supranationale und unab-hängige Entscheidungskompetenz der EUSTa sowie die Effi-zienz ihrer Untersuchungen erheblich beeinträchtigen würde, was gegen den Sinn und Zweck der entsprechenden Verord-nung erscheint.

V. Die Übernahme der EUSTa in Frankreich, Luxemburg und Belgien

Aus der obigen Analyse klingt an, dass ein eigenständiges Tätigwerden eines Untersuchungsrichters in seiner traditi-onellen Funktion nicht im Einklang mit der EUSTa-VO ist. Bis allerding der EuGH künftig vielleicht eine Entscheidung zu dieser sensiblen Frage trifft, sind die nationalen Gesetzgeber bei der Einführung der EUSTa in ihr jeweiliges nationales Strafverfahrenssystem der Herausforderung ausgesetzt gewe-sen, einen Ausgleich zwischen diesen Verfahrensparteien zu finden. Daraufhin waren – für eine Verordnung prinzipiell ungewöhnlich – Umsetzungsmaßnahmen für die ansonsten unmittelbar anwendbare EUSTa-VO erforderlich, um vor allem die DESTa in ihren nationalen Rechtsordnungen zu empfangen.¹⁵

1. Frankreich

Das französische Umsetzungsgesetz¹⁶, mit dem Art. 696-108 ff. der französischen Strafprozessordnung¹⁷ (frStPO) für die Integration der EUSTa angepasst wurden, legt eindeutig fest, dass die französischen DESTa für die Ermittlung, Verfolgung und Anklageerhebung von EUSTa-Delikten zuständig sind.¹⁸ Außerdem sieht es die Verpflichtung des nationalen Staats-anwalts und des Untersuchungsrichters vor, zugunsten der DESTa auf ihre jeweiligen Ermittlungsbefugnisse zu verzich-ten (Art. 696-112 frStPO). Dies hat zur Folge, dass die französischen DESTa im Ermittlungsverfahren der EUSTa in einem hybriden Ansatz vorgehen müssen, bei dem sie entwe-

der den staatsanwaltschaftlichen oder den untersuchungs-richterlichen Rechtsrahmen der französischen Strafprozess-ordnung anwenden. Nur die aufwändigsten Ermittlungshand-lungen oder Zwangsmaßnahmen setzen weiterhin einen Beschluss des Richters für Freiheit und Freiheitsentzug voraus (Art. 696-119–128 frStPO).

Die daraus resultierende Schlussfolgerung ist, dass sich der französische Gesetzgeber in dieser Frage für eine absolute Übertragung der Befugnisse des Untersuchungsrichters auf die DESTa und damit für dessen operative Abschaffung in EUSTa-Fällen entschieden hat. Aus seiner Sicht würde der Untersuchungsrichter die Kompetenzen der DESTa verletzen, sollte er wie zuvor prozessuale Handlungen selbst vorneh-men.¹⁹ Möglicherweise wollte Frankreich als starker Befür-worter des EUSTa-Projekts mit der Abschaffung des Unter-suchungsrichters ein gutes Beispiel für andere EU-Länder mit einem ähnlichem Untersuchungsrichtermodell setzen.

Diese Änderung stellt naturgemäß eine große Neuerung für die französische Rechtsordnung dar, da ein französischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt plötzlich „ein Staats-anwalt ist, der von Zeit zu Zeit die richterliche Amtstracht der Robe eines Richters trägt“²⁰. Während der französische Con-seil d'État die Kombination der Funktionen des Staatsanwalts und des Untersuchungsrichters in der Person des DESTa für verfassungskonform hält²¹, ist diese Reform im Schrifttum auf breite Kritik gestoßen. Ihr wird vorgeworfen, dass sie die Unabhängigkeitsgarantien des Richters ignoriert und die Beschuldigtenrechte vernachlässigt.²² Zudem sei es keine freie Entscheidung der Regierung, sondern eine Notwendigkeit, den Anforderungen des Unionsgesetzgebers an ein EU-Ermitt-lungsmodell, das dem deutschen ähnelt, gerecht zu werden, was unter dem Druck einer möglichen Erweiterung der EU-Sta-Kompetenzen die Rolle des Untersuchungsrichters wei-ter bedrohen würde.²³

¹⁹ Études d'impact Projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, S. 42, 53.

²⁰ Baab, eucrim 2021, 45.

²¹ Avis sur un projet de loi organique et un projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 23.1.2020, S. 4, abrufbar unter <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-organique-et-un-projet-de-loi-relatif-au-parquet-europeen-et-a-la-justice-penale-specialisee> (abgerufen am 21.1.2026).

²² Vgl. Christodoulou, Gazette du palais Recueil bimestral, 140 (2020), 3258; dies., Dalloz Actualité v. 27.2.2024; dies./Schneider, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 2021, 593; Letouzey, Droit pénal 2/2021, étude Nr. 6 (abrufbar über LexisNexis); Pradel, Recueil Dalloz 2019, 650; Slimani, New Journal of European Criminal Law 14 (2023), 294 (297, 300); Syndicat de la Magistrature, Observations sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 14.2.2020, S. 7.

²³ Vgl. Christodoulou, Dalloz Actualité v. 27.2.2020; dies./Schneider, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 2021, 593; Syndicat de la Magistrature (Fn. 22).

¹⁵ Für eine detaillierte Analyse der Umsetzung von EUSTa-VO ins deutsche Recht siehe Heger, ZRP 2020, 115; Petrasch, CCZ 2021, 126 (128–132). Weiterhin zur Frage der Beziehung des Untersuchungsrichters mit der EUSTa aus spanischer Sicht siehe Álvarez, eucrim 2018, 124. Allgemein über die Notwendigkeit zur Implementierungsmaßnahmen in den Mit-gliedstaaten siehe Herrnfeld, eucrim 2018, 117; De Matteis, New Journal of European Criminal Law 14 (2023), 6.

¹⁶ Loi no 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

¹⁷ Code de procédure pénale, jeweils aktuelle Fassung unter: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT00006071154/.

¹⁸ Für einen Rechtsvergleich der deutschen und französischen Umsetzungsmaßnahmen siehe auch Christodoulou/Schneider, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 2021, 593; Schneider, Actualités 2/2020, 12.

Auf der anderen Seite kommentiert *Baab*, der erste französische Europäische Staatsanwalt, dass die Reaktionen in Frankreich gegen eine solche Änderung zu einem Misstrauen gegenüber der EUSTa führen, in dem der zuvor kritisierte Untersuchungsrichter plötzlich als letzte Bastion gegen diesen Angriff angesehen werde.²⁴ Er hält die Abschaffung des Untersuchungsrichters für notwendig, mit allen Konsequenzen, die eine solche Entscheidung mit sich bringen könnte.²⁵ Andernfalls würde die EUSTa zu einem „unverständlichen Flickenteppich“ verkommen, da die Kontrolle über die Ermittlungen und die Strafverfolgung je nach Land verloren ginge.²⁶

2. Luxemburg

Die gesetzgeberischen Entscheidungen Luxemburgs hinsichtlich der Rolle der DESTa und des Untersuchungsrichters im EUSTa-Verfahren ähneln mehr oder weniger denen ihres französischen Nachbarn. Ihnen wird durch das luxemburgische Umsetzungsgesetz²⁷ zur EUSTa-VO das Recht zur Durchführung von Ermittlungen sowie zur Erhebung der Anklage verliehen (Art. 7–15; vgl. Art. 136–4 ff. luxStPO²⁸).

Auch hier werden die DESTa ihre Aufgaben in einer hybriden Form wahrnehmen, weil sie das Verfahren nach den Vorschriften der luxemburgischen Strafprozessordnung über die Befugnisse der Staatsanwaltschaft bzw. des Untersuchungsrichters durchführen werden (Art. 136–8 luxStPO). Darüber hinaus ist auch hier für bestimmte Ermittlungsmaßnahmen auf Antrag des zuständigen DESTa eine richterliche Anordnung erforderlich (Art. 136–48 ff. luxStPO).

Es ist daher festzuhalten, dass sich der Sitzstaat der EU-Strafverfolgungsbehörde ebenso wie Frankreich dafür entschieden hat, die Ermittlungsbefugnisse des Untersuchungsrichters auf die DESTa zu übertragen. Andernfalls stünde die „Oberhand“ des *juge d'instruction* über die Fälle der EUSTa im Widerspruch zur EUSTa-VO.²⁹ Erwähnenswert ist allerdings eine äußerst kritische Stellungnahme des luxemburgischen Conseil d'État zum Entwurf des Umsetzungsgesetzes hinsichtlich des Verhältnisses zwischen DESTa und Untersuchungsrichter.³⁰

²⁴ *Baab*, *Revue européenne du droit* 2/2021, 56.

²⁵ *Baab*, *Revue européenne du droit* 2/2021, 56 (58).

²⁶ *Baab*, *Revue européenne du droit* 2/2021, 56 (58).

²⁷ *Loi du 22 juillet 2022 modifiant le Code de procédure pénale aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen*, Memorial A, N°428 du 5 août 2022.

²⁸ Code de procédure pénale, jeweils aktuelle Fassung unter: https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/procedure_penale/20251226.

²⁹ *Projet de Loi relatif à la mise en application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen et modifiant le Code de procédure pénale*, N° 7759 v. 11.3.2021, S. 8, 12, 13.

³⁰ Dazu *Claes/Werding/Franssen*, *European Papers* 6 (2021), 357 (386).

3. Belgien

Im Gegensatz zu seinen französischsprachigen Nachbarn hat der belgische Gesetzgeber für die Übernahme der EUSTa in sein nationales Recht keine Neuerungen in seiner Strafprozessordnung vorgenommen. Er ist insbesondere einem unterschiedlichen Umsetzungsweg gefolgt, indem er die Trennung der Funktionen des Staatsanwalts und des Untersuchungsrichters nach nationalem Recht auch bei den strafrechtlichen Ermittlungen der EUSTa beibehalten hat. Dementsprechend stellt das belgische Anpassungsgesetz zur EUSTa³¹ die belgischen DESTa hinsichtlich der Bearbeitung von EUSTa-Fällen dem nationalen Staatsanwalt gleich und sieht die Ernennung von spezialisierten Untersuchungsrichtern für belgische EUSTa-Fälle vor (Art. 2–9, *Loi C – 2021/40541*). Somit müssen die DESTa, wenn ein Untersuchungsrichter beteiligt ist, mit sieben benannten Untersuchungsrichtern entsprechend ihrer jeweiligen territorialen Zuständigkeit zusammenarbeiten.³²

Im Falle widersprüchlicher Entscheidungen oder unzureichender oder langwieriger Ermittlungen können die belgischen DESTa in jedem Fall Berufung einlegen oder sich an das Berufungsgericht wenden.³³ Auf diese Weise kommt dem Untersuchungsrichter in Belgien eine zentrale Rolle bei der Durchführung der EUSTa-Ermittlungen zu, was interessanterweise auch die Ermittlungen in vielen EU-Finanzskandalen beeinflusst, da Brüssel als Hauptstadt Europas tatortmäßig den gemeinsamen Nenner solcher Delikte darstellt.

Während die belgische Lehre auf mögliche praktische Probleme dieser Option hinweist, wird gleichzeitig Kritik an der vermeintlich vorschnellen Abschaffung des Untersuchungsrichters in Frankreich und Luxemburg geübt.³⁴ Die mehrfachen Verweise der EUSTa-VO auf die Anwendung des nationalen Rechts sowie die Absicht des Uniongesetzgebers, die nationalen Systeme unangetastet zu lassen, werden als Hauptargumente für die Vereinbarkeit des belgischen Untersuchungsrichters mit der EUSTa-VO angeführt.³⁵ In einer ähnlichen Argumentationslinie vertritt *Van Den Berge*,

³¹ *Loi portant des dispositions diverses en matière de justice* v. 17.2.2021, C – 2021/40541.

³² *European Public Prosecutor's Office* v. 17.5.2024, unter <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/investigation-acquisition-covid-19-vaccines-clarifications> (22.1.2026).

³³ *Van Den Berge*, *eu crim* 2021, 63.

³⁴ *Verbruggen/Franssen/Claes/Werding*, *European Law Blog* v. 18.11.2019.

³⁵ Vgl. *Claes/Werding/Franssen*, *European Papers* 6 (2021), 357 (366 ff.); *Verbruggen/Franssen/Claes/Werding*, *European Law Blog* v. 18.11.2019. Darüber hinaus liegen gegen die Beseitigung dieser Institution zugunsten der Delegierten Europäischen Staatsanwälte Verfassungsvorbehalte vor, so dass die Annullierung eines solchen Umsetzungsgesetzes als verfassungswidrig erscheinen lassen, wegen der Angst einer Diskriminierung aufgrund der unterschiedlichen Behandlung von EUSTa-Fällen und ähnlichen, rein nationalen Fällen. Vgl. *Graat*, *The role of the national investigating judge in EPPU proceedings*, *Jean Monnet Network on EU Law Enforcement*, Working Paper Series No. 03/22, S. 5; *Van Den Berge*, *eu crim* 2021, 63.

der erste belgische Europäische Staatsanwalt, die Ansicht, dass ebenso wie die Ermittlungsbefugnisse national sind auch das Verhältnis zwischen den Akteuren der strafrechtlichen Ermittlungen national geregelt werden sollte.³⁶ Dementsprechend verändere Art. 28 EUSTa-VO nicht die Rolle des Untersuchungsrichters bei der Voruntersuchung von EUSTa-Fällen, welcher jederzeit anders entscheiden oder dem Antrag der DESTa widersprechen kann.³⁷

Wie bereits in der obigen Analyse ausgeführt, ergibt sich jedoch aus einer grammatikalischen, teleologischen und systematischen Auslegung der EUSTa-VO, dass der aktuelle Status des Untersuchungsrichters im Kontext des belgischen EUSTa-Verfahrens problematisch ist, da er den Anforderungen der EUSTa-VO widerspricht. Tatsächlich hat die luxemburgische Anklagebehörde bereits erklärt, dass der belgische Untersuchungsrichter mit vollen Ermittlungsbefugnissen in offensichtlichem Widerspruch zur EUSTa-VO stehe, worauf sie die Europäische Kommission aufmerksam gemacht hat.³⁸

Allerdings könnte Belgien möglicherweise auf die im europäischen Primärrecht in Art. 67 Abs. 1 AEUV enthaltene Pflicht der EU bei ihrer Rechtssetzung – und damit auch beim Erlass der EUSTa-VO – zur Achtung der verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten rekurrieren. Fraglich erscheint jedoch, ob dieser Einwand nachträglich nach dem Beitritt zur EUSTa im Wege Verstärkter Zusammenarbeit noch gegen die Bestimmungen der EUSTa-VO vorgebracht werden könnte, denn primär obliegt es sicherlich den Mitgliedstaaten, aus ihrer Rechtstradition folgende Einwendungen gegen einen Vorschlag auf EU-Ebene gegenüber der EU sobald als möglich vorzubringen und im Zweifel, da sich die Bedenken in Bezug auf die eigenen Rechtstraditionen nicht ausräumen lassen, auf den Beitritt etwa zur EUSTa zu verzichten.

Darüber hinaus hat die EUSTa unterstrichen, dass die Nichteinhaltung der Vorgaben der EUSTa-VO praktische Schwierigkeiten verursacht, wie ein Beispiel aus einer laufenden Untersuchung in Belgien über den Erwerb von COVID-19-Impfstoffen durch die EU verdeutlicht.³⁹ Im Rahmen dieses Ermittlungsverfahrens hatten mehrere Privatpersonen ähnliche Beschwerden beim Untersuchungsrichter in Lüttich eingereicht.⁴⁰ Die EUSTa gelangte zu dem Ergebnis, dass die zugrunde liegenden Sachverhalte in ihre sachliche Zuständigkeit fallen. Folglich obliege es nun der EUSTa als zuständiger Strafverfolgungsbehörde, zur Rechtmäßigkeit dieser Beschwerden Stellung zu nehmen, während die Entscheidung hierüber dem zuständigen Gericht (Chambre du Conseil) vorbehalten ist.⁴¹ Die parallele Existenz des Untersuchungsrichters auf die EUSTa-Ermittlungen führt unter anderem dazu, dass Beschwerden, die auf demselben Sachverhalt

beruhen, nun in getrennten Verfahren bei verschiedenen Justizbehörden anhängig sind.⁴²

Im Vergleich zu Belgien haben Frankreich und Luxemburg eine kohärente und unionsrechtskonforme Entscheidung getroffen, indem sie einen rigorosen Umsetzungsweg gewählt haben, der den Untersuchungsrichter zugunsten der jeweiligen DESTa im Rahmen der EUSTa-Fälle ausschließt. Belgien hätte sich daher entweder dem restriktiven Modell Frankreichs und Luxemburgs anschließen oder zumindest die Option einer Zwischenlösung in Betracht ziehen müssen. Mittels einer solchen könnte vorgesehen werden, dass der Untersuchungsrichter in einem unterstützenden Rahmen tätig wird, jedoch ausschließlich unter der Leitung und Koordination der DESTa, wodurch eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Verfahrensparteien gewährleistet werden könnte.

VI. Bleibt für den Ermittlungsrichter noch etwas übrig? – Anschließende Anmerkungen

Aus dieser Analyse ergibt sich, dass die Einführung der EUSTa in den Mitgliedstaaten nicht für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen wirkte. Für die strafprozessuale Landschaft der Rechtsordnungen mit einem Untersuchungsrichter wie Frankreich, Luxemburg und Belgien stellt die Einsetzung der EUSTa eine radikale Veränderung ihrer jeweiligen Rechts-traditionen dar. Die nun durch die DESTa durchgeführte instruction stellt ein Novum in der französischen und luxemburgischen Praxis dar, während die von Belgien gewählte Lösung praktische Probleme aufwirft. Verglichen mit Deutschland, dessen Ermittlungsmodell die reibungslose Integration der EUSTa erlaubt hat, räumt Baab, der französische EUSTa in diesem Zusammenhang ein, dass einige EU-Länder „gleicher als andere sind“, wie in *Orwells* „Farm der Tiere“. ⁴³

Tatsächlich deuten der Widerstand Belgiens sowie die Kritik aus Frankreich und Luxemburg darauf hin, dass die „Entwurzelung“ des *juge d'instruction* zugunsten eines staatsanwaltschaftlich fokussierten Modells nicht als freiwillige Entscheidung aller Mitgliedstaaten im Namen einer effektiven EUSTa betrachtet werden kann. Vielmehr offenbart dies das klassische Spannungsverhältnis zwischen der rechtlichen Vielfalt der EU-Mitgliedstaaten und dem Streben nach einem „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ ⁴⁴.

Die Entscheidung des Unionsgesetzgebers für ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsmodell, das den Untersuchungsrichter zurückdrängt, könnte der Anstoß für eine Angleichung der Ermittlungsstrukturen in der Union sein. In diesem Sinne könnte die EUSTa eine „Büchse der Pandora“ öffnen und eine Entwicklung hin zu einem einheitlicheren Ermittlungsmodell begünstigen, die langfristig selbst tief verwurzelte Elemente nationaler Verfahrensordnungen infrage stellt. Dies könnte dazu führen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten ihren teilweise kritisierten, aber „ehrwürdigen Untersuchungsrichter als Element ihrer nationalen juristischen Identität

³⁶ Van Den Berge, *eucrim* 2021, 63 (64).

³⁷ Van Den Berge, *eucrim* 2021, 63 (64).

³⁸ European Public Prosecutor's Office (Fn. 32).

³⁹ European Public Prosecutor's Office (Fn. 32).

⁴⁰ European Public Prosecutor's Office (Fn. 32).

⁴¹ European Public Prosecutor's Office (Fn. 32).

⁴² European Public Prosecutor's Office (Fn. 32).

⁴³ Baab, *Revue européenne du droit* 2/2021, 56 (58).

⁴⁴ Erwägungsgrund 1 der Präambel des AEUV.

begraben“⁴⁵. In dieser Hinsicht gewinnt die Annahme, dass „der Prozess der europäischen Integration im Strafrecht sein Ende noch nicht erreicht hat“⁴⁶, insbesondere mit Blick auf den *juge d’instruction* im Kontext der EUStA, eine besondere Bedeutung.

⁴⁵ *Leblois-Happe/Winkelmulle*, in: Asp (Hrsg.), *The European Public Prosecutor’s Office – legal and criminal policy perspectives*, 2015, S. 288–289.

⁴⁶ *Heger/Huthmann*, ZStW 133 (2021), 777 (814).