

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 107

**Die Grundrechtsbindung
der Europäischen Staatsanwaltschaft
im Lichte ihrer dezentralen und
hybriden Struktur**

**Strafverfolgung und Rechtsschutz im
Europäischen Strafverfolgungsverbund**

Von

Kira Scholler



Duncker & Humblot · Berlin

KIRA SCHOLLER

Die Grundrechtsbindung
der Europäischen Staatsanwaltschaft im Lichte
ihrer dezentralen und hybriden Struktur

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von
Martin Nettesheim
in Gemeinschaft mit
Heinz-Dieter Assmann, Jochen von Bernstorff
Jörg Eisele, Martin Gebauer, Kristian Kühl
Hans von Mangoldt, Wernhard Möschel †
Thomas Oppermann †, Stefan Thomas
Wolfgang Graf Vitzthum
sämtlich in Tübingen

Band 107

Die Grundrechtsbindung der Europäischen Staatsanwaltschaft im Lichte ihrer dezentralen und hybriden Struktur

Strafverfolgung und Rechtsschutz im
Europäischen Strafverfolgungsverbund

Von

Kira Scholler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen
hat die vorliegende Arbeit 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Typodienst – Büro für typographische Dienstleistungen, Altenberge

Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0720-7654

ISBN 978-3-428-19643-2 (Print)

ISBN 978-3-428-59643-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Meiner Großmutter
Lilli Scholler

Vorwort

Die Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen im Sommersemester 2025 als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 14. Juli 2025 ebendort statt. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Mitte Juni 2025 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn *Professor Dr. Bernd Hecker*, an dessen Lehrstuhl ich zunächst als Studentische und anschließend während meiner Promotion als Akademische Mitarbeiterin beschäftigt war. Dank seiner Gesprächsbereitschaft, seinen stets konstruktiven Anregungen und gleichzeitig der mir gewährten Freiheit zur wissenschaftlichen Entfaltung durfte ich eine herausragende Betreuung meiner Promotion genießen.

Darüber hinaus danke ich Herrn *Professor Dr. Martin Nettesheim* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie für wertvolle Denkanstöße insbesondere zu Beginn meiner Promotion. Ihm und den weiteren Herausgebern sei für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht“ gedankt. Herrn *Professor Dr. Stefan Huber, LL. M. (Köln/Paris)* danke ich für die freundliche und anregende Leitung der Disputation.

Ferner möchte ich Herrn *Professor Valsamis Mitsilegas* für die bereichernde Betreuung während meines Forschungsaufenthalts an der School of Law and Social Justice der University of Liverpool danken. Für den wertvollen Austausch über den Arbeitsalltag, die Struktur und Herausforderungen der Europäischen Staatsanwaltschaft danke ich Herrn *Dr. Sebastian Trautmann* (Delegierter Europäischer Staatsanwalt und Stellvertretender Europäischer Staatsanwalt für Deutschland).

Zudem möchte ich meinen Dank der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit aussprechen, die zunächst mein Studium und daraufhin meine Promotion mit Mitteln des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt förderte. Auch dem gesamten Team des Verlags Duncker & Humblot danke ich für seine engagierte Begleitung des Veröffentlichungsprozesses.

Einige weitere Menschen haben auf vielfältige Weise zum erfolgreichen Abschluss meines Promotionsprojekts beigetragen – ihnen allen gebührt großer Dank: *Dr. Karin Arnold, Jule Bahlinger, Nicola Berner, PD Dr. Felix Berner, MJur (Oxford), Julia Hofmann, Erandin Jayasooriya, Nkechi Johnson, Friederike Klein, Rebekka Rentschler, Dr. Felix Schmidhäuser, Dr. Tamara Schneider, Madeleine Wacker* sowie den Mitarbeiter:innen am Lehrstuhl Professor Hecker.

Glücklich schätze ich mich besonders wegen der beständigen Unterstützung meiner Familie, namentlich meiner Mutter *Bettina Scholler*, meinem Vater *Helmut Scholler*, meinen Geschwistern *Jakob* und *Sarah Scholler*, meiner Tante und meinem Onkel *Marion*

und *Dirk Lang* sowie meiner Tante *Gertraud Tretow*, der ich in liebevoller Erinnerung verbunden bleibe.

Schließlich möchte ich von Herzen *Daniel Jacob* danken, der mir während meiner Promotionszeit Rückhalt schenkte und mich in meinem Tun unermüdlich bestärkte.

Dieses Buch widme ich in dankbarer Erinnerung meiner lieben Großmutter *Lilli Scholler*.

Hamburg, im September 2025

Kira Scholler

Inhaltsübersicht

Einführung	17
A. Grundlagen zur Europäischen Staatsanwaltschaft	19
B. Verbundsystematik in der EU	30
 <i>Kapitel 1</i>	
Grundlagen zur Grundrechtsbindung	38
A. Begriffsdifferenzierung	38
B. Charta der Grundrechte der Europäischen Union	45
C. Grundrechte des Grundgesetzes	55
 <i>Kapitel 2</i>	
Grundrechtsbindung des von der Bundesrepublik Deutschland ernannten DEStA	61
A. Doppelhutmodell der EUSTa-VO	61
B. Hoheitsrechtsübertragung	64
C. Kooperationsformen im Europäischen Verwaltungsverbund	67
D. Untersuchung der Rechtsstellung des DEStA mithilfe der Verwaltungskooperationsformen	77
E. Zusammenfassung von Kapitel 2	111
 <i>Kapitel 3</i>	
Zusammenarbeit der EUSTa mit nationalen Behörden	113
A. Einführung	113
B. Vertikale Vollzugsbehörden in der EU	116
C. Grundrechtsbindung der nationalen Behörden	120
D. Zusammenfassung von Kapitel 3	128

*Kapitel 4***Verweisungen der EUSTa-VO auf nationales Recht** 129

A. Öffnungsklauseln in der EUSTa-VO	129
B. Umgekehrter Vollzug im Unionsrecht	131
C. Funktion des umgekehrten Vollzugs im Strafverfahren der EUSTa	134
D. Rechtsnatur des anzuwendenden nationalen Rechts	136
E. Umfang des anwendbaren nationalen Rechts	143
F. Bewältigung der Grundrechtsordnungskonkurrenz	147
G. Zusammenfassung von Kapitel 4	156

*Kapitel 5***Gerichtliche Kontrolle** 158

A. Rechtsschutz im Europäischen Strafverfolgungsverbund	158
B. Rechtsschutz im Verfahren der EUSTa	161
C. Zusammenfassung von Kapitel 5	177

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse 179

Literaturverzeichnis	182
Stichwortverzeichnis	216

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
A. Grundlagen zur Europäischen Staatsanwaltschaft	19
I. Hintergrund	19
II. Aufbau und Struktur der EUSTa	24
1. Zuständigkeit	25
2. Dezentralität	26
a) Dezentrale Ebene in den Mitgliedsstaaten	26
b) Zentrale Dienststelle in Luxemburg	27
3. Hybridität	28
4. Transnationalität	29
B. Verbundsystematik in der EU	30
I. Mehrebenensystem	30
II. Europäischer Verwaltungsverbund	32
III. Europäischer Strafverfolgungsverbund	33
IV. Die EUSTa im Europäischen Strafverfolgungsverbund	36

Kapitel 1

Grundlagen zur Grundrechtsbindung	38
A. Begriffsdifferenzierung	38
I. Geltung und Anwendung einer Rechtsnorm	38
II. Anwendungsebene der Grundrechtsordnungen	39
1. Konkurrenzbestimmung der Grundrechtsordnungen	39
a) Grundrechtsordnungskonkurrenz durch Bindungserstreckung	40
b) Doppelbindung mitgliedersstaatlicher Stellen	40
2. Bewältigung der Grundrechtsordnungskonkurrenz	42
a) Koexistenz und Konvergenz von Grundrechtsordnungen	43
b) Kollision von Grundrechtsordnungen	43

B. Charta der Grundrechte der Europäischen Union	45
I. Einführung	45
II. Anwendungsbereich des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh	47
1. Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union	47
2. Mitgliedsstaaten	47
a) Bindung der Mitgliedsstaaten an die Unionsgrundrechte im Lichte der Judikatur des EuGH	47
aa) Vollzug beziehungsweise Umsetzung von Sekundärrechtsakten	47
bb) Anwendungsbereich des Unionsrechts	48
(1) Rechtssachen <i>Åkerberg Fransson</i> und <i>Melloni</i>	49
(2) Konkretisierung durch das „Indizienbündel“	50
cc) Zusammenfassung	51
b) Judikatur des BVerfG	51
aa) Alternativität der Grundrechtsordnungen	51
bb) Neujustierung der parallelen Anwendbarkeit der Grundrechtsordnungen	52
III. Vorgaben der EUStA-VO zu den Grundrechten der Charta	53
IV. Zwischenbefund	55
C. Grundrechte des Grundgesetzes	55
I. Vorgaben der EUStA-VO	55
II. Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes	56
1. Keine normative Begründung für den Standpunkt des BVerfG	57
2. Erfordernis der Zurechnung zur deutschen Staatsgewalt	59

Kapitel 2

Grundrechtsbindung des von der Bundesrepublik Deutschland ernannten DEStA 61

A. Doppelhutmodell der EUStA-VO	61
B. Hoheitsrechtsübertragung	64
C. Kooperationsformen im Europäischen Verwaltungsverbund	67
I. Autonomes Handeln	68
II. Amtshilfe	68
III. Anweisung	69
IV. Mandat und Organleihe	70
1. Mandat	70
2. Organleihe	71
3. Gesamtbetrachtung	75

V.	Konzeptionslinien hinsichtlich der Rechtsstellung des DESTa	76
1.	Autonomes Handeln oder Organleihe	76
2.	Amtshilfe	76
3.	Mandat	77
4.	<i>Joint organ</i>	77
D.	Untersuchung der Rechtsstellung des DESTa mithilfe der Verwaltungskooperationsformen	77
I.	Primärrechtliche Vorgaben	77
II.	Rechtsstellung des DESTa im Lichte der Entstehungsgeschichte der EUSTa	78
1.	Prinzip der Unteilbarkeit im <i>Corpus-Juris</i> -Entwurf von 1997	78
2.	Gestaltungsvorschläge des Mandats des DESTa im Grünbuch der Kommission	81
3.	Fiktion der Ausübung nationaler Hoheitsgewalt im KOM-E 2013	82
4.	Verhandlungen im Rat	84
5.	Zwischenbefund	85
III.	Beamtenrechtlicher Status	85
1.	Allgemeines Personalrecht der Union	86
2.	Beamtenrechtliche Zuweisung	86
a)	Rechtsstellung des DESTa innerhalb der deutschen Staatsanwaltschaft	88
b)	Rechtsstellung des DESTa innerhalb der EUSTa	90
aa)	Inkorporation	90
bb)	Weisungsrecht	91
3.	Europäische Amtsträgereigenschaft	94
4.	Vergleichbare Rechtsstellung des für die Bundesrepublik Deutschland bestellten EStA	95
a)	Funktion, Aufgabe und Befugnis des EStA	96
b)	Entsendung und Sonderurlaub	98
c)	Ermittlungsbefugnis	100
d)	Organleihe	101
e)	Fazit	102
5.	Zwischenbefund	102
IV.	Haftungsbegründendes Handeln der EUSTa	102
V.	Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie nicht an der EUSTa teilnehmenden Mitgliedsstaaten	103
1.	Die Rolle des DESTa im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten	103
2.	Die Rolle des DESTa bei der Zusammenarbeit mit nicht an der EUSTa teilnehmenden Mitgliedsstaaten	105

VI. Vergleichende Strukturbetrachtung	106
1. Eurojust	106
2. Europol	110
3. Zwischenbefund	111
E. Zusammenfassung von Kapitel 2	111

Kapitel 3

Zusammenarbeit der EUSTa mit nationalen Behörden	113
A. Einführung	113
B. Vertikale Vollzugsbehörden in der EU	116
I. GD COMP	116
II. OLAF	118
C. Grundrechtsbindung der nationalen Behörden	120
I. Grundrechtsbindung der Polizei-, Zoll- und Steuerbehörden	120
1. Verhältnis des DESTa zu deutschen Polizei-, Zoll- und Steuerbehörden ...	121
a) Anweisungsbefugnis des DESTa	121
b) Mandatsverhältnis und Organleihe	122
2. Schlussfolgerungen	125
II. Amtshilfe der deutschen Staatsanwaltschaft	126
III. Eilmaßnahmen	127
D. Zusammenfassung von Kapitel 3	128

Kapitel 4

Verweisungen der EUSTa-VO auf nationales Recht	129
A. Öffnungsklauseln in der EUSTa-VO	129
B. Umgekehrter Vollzug im Unionsrecht	131
C. Funktion des umgekehrten Vollzugs im Strafverfahren der EUSTa	134
D. Rechtsnatur des anzuwendenden nationalen Rechts	136
I. Konzeptionslinien	137
II. Untersuchung des gemäß der EUSTa-VO anzuwendenden nationalen Rechts .	139
1. Sprachliche Differenzierung der europäischen und nationalen Rechtsordnung	139
2. Ausgleich zwischen dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts und der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie	141

3. Systematische Kohärenz mit der in der EUSTa-VO vorgegebenen Rechtsschutzsystematik	142
4. Zwischenbefund	142
E. Umfang des anwendbaren nationalen Rechts	143
I. Grundrechte des Grundgesetzes	143
II. Garantien der EMRK	145
III. Zwischenbefund: Atypische Grundrechtsbindung	146
F. Bewältigung der Grundrechtsordnungskonkurrenz	147
I. Anwendungsvorrang der Unionsgrundrechte	147
II. Grundrechtlicher Mindeststandard	147
III. Konzept der Grundrechtsvielfalt	149
1. Konzept der Grundrechtsvielfalt im Lichte der EuGH-Judikatur	149
2. Konzept der Grundrechtsvielfalt vor dem Hintergrund der BVerfG-Judikatur	152
3. Zusammenführung im Hinblick auf das Strafverfahren der EUSTa	153
G. Zusammenfassung von Kapitel 4	156

Kapitel 5

Gerichtliche Kontrolle	158
A. Rechtsschutz im Europäischen Strafverfolgungsverbund	158
I. Justizielle Kontrolle von Eurojust, Europol und OLAF	158
II. Rechtsschutz im Kartellbußgeldverfahren	160
B. Rechtsschutz im Verfahren der EUSTa	161
I. Rechtsschutzsystem mit geteilter Zuständigkeit	161
1. Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten	161
a) Durchbrechung des prozessualen Trennungsprinzips	161
b) Verfahrenshandlung als Gegenstand der justiziellen Kontrolle	165
aa) Ermittlungsmaßnahmen des DESTa und des ESTa	166
bb) Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen nationalen Behörden für die Strafverfolgungsarbeit der EUSTa	166
(1) Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei-, Zoll- und Steuerbehörden auf Weisung des DESTa	167
(2) Amtshilfe der deutschen Staatsanwaltschaft	167
(3) Eilmaßnahmen	167
cc) Entscheidungen der Ständigen Kammer	168
dd) Überprüfung richterlicher Anordnungen <i>ex ante</i> und <i>ex post</i> ...	168

c) Unionsrechtliche Anforderungen an die Effektivität des Rechtsschutzes . . .	168
2. Rechtsschutz vor dem EuGH	170
II. Möglichkeit der Einlegung einer Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG . . .	171
1. Verfahrenshandlungen der EUStA	171
2. Letztinstanzliche deutsche Gerichtsentscheidungen	175
C. Zusammenfassung von Kapitel 5	177
 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	179
 Literaturverzeichnis	182
Stichwortverzeichnis	216

Einführung

Die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) ist als „Leuchtturmprojekt“ der Europäischen Union (EU) im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 1 AEUV) nach jahrelangem Ringen mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2017/1939¹ (EUSTa-VO) am 20. 11. 2017 Wirklichkeit geworden. Ihre operative Arbeit nahm die erste supranationale Strafverfolgungsbehörde am 01. 06. 2021 auf. Sie betreibt „Strafverfolgung im Namen Europas“², wobei sie nicht nur die strafrechtlichen Ermittlungen führt, sondern gegebenenfalls auch die Anklage vor einem nationalen Gericht vertritt.³ Die EUSTa verfolgt Straftaten zulasten der finanziellen Interessen der Union. Ihren Sitz hat die EUSTa in Luxemburg, wobei in jedem Mitgliedsstaat mindestens zwei Delegierte Europäische Staatsanwälte (DEStA) vor Ort die strafrechtlichen Ermittlungen führen. Dabei wenden die DEStA das im jeweiligen Mitgliedsstaat geltende nationale Strafverfahrensrecht an. Diese Struktur führt zu institutionellen sowie normativen Verflechtungen auf nationaler und europäischer Ebene. Dadurch entstehen Abgrenzungsprobleme angesichts der Vielfalt der in Betracht kommenden Grundrechtsordnungen im Strafverfahren der EUSTa.⁴

Aufgrund ihres dezentralen institutionellen Aufbaus und ihrer hybriden Rechtsanwendung ist die EUSTa als eine EU-Einrichtung *sui generis* zu bezeichnen. Sie besteht institutionell aus einer zentralen und dezentralen Ebene, wobei der operative Arbeitsschwerpunkt auf der dezentralen Ebene liegt. Die DEStA üben ihre Strafverfolgungstätigkeit auf dem Hoheitsgebiet desjenigen Mitgliedsstaats aus, der sie ernannte. Sie sind zum einen integrierter Teil der EUSTa, gehören aber zum anderen dem nationalen Justizkörper an (sogenanntes „Doppelhutprinzip“); diese Struktur ist für eine Einrichtung der EU ungewöhnlich. Zudem wendet die EUSTa – insbesondere der DEStA – im Rahmen der von ihr geführten Verfahren nicht nur Unionsrecht, sondern auch nationales Recht an. Dass eine Unionseinrichtung nationales Recht anwendet, durchbricht den Grundsatz des Trennungsprinzips des direkten und indirekten Vollzugs im Unionsrecht. Aufgrund dieser spezifischen Eigenheiten der EUSTa ist für das von ihren Strafverfolgungsmaßnahmen betroffene Individuum nicht ohne Weiteres ersichtlich, auf welche Grundrechtsordnung es sich berufen kann.

¹ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABL. EU 2017 Nr. L 283, S. 1.

² Brodowski, GA 2022, 421.

³ EuGH, Urt. v. 21. 12. 2023 – C-281/22 (*G. K. u. a.*), Rn. 40; Brodowski, GA 2022, 421; Wirth, EUSTa, S. 21.

⁴ Vgl. Sauer, in: Matz-Lück/Hong, Mehrebenensystem, 1 (3).

Demnach wird die Frage nach der Grundrechtsbindung der EUSTa aufgeworfen. Die Arbeit legt dabei einen Schwerpunkt auf den DESTa⁵, der das Ermittlungsverfahren in seinem Mitgliedsstaat leitet und gegebenenfalls die Anklage vor den nationalen Gerichten vertritt. Die Ausgestaltung der ihm von der EUSTa-VO eingeräumten strafprozessualen Befugnisse und sein Agieren auf der europäischen und nationalen Ebene machen ihn nicht nur zu einer der operativ wichtigsten, sondern gleichzeitig auch zu dem in rechtlicher Hinsicht diffusesten Akteur der EUSTa.

Mit Blick auf die Verflechtungen der nationalen und unionalen Ebene ist zunächst zu klären, welcher Hoheitsgewalt der von der Bundesrepublik Deutschland ernannte DESTa zuzuordnen ist und welche Konsequenzen sich hieraus für die Frage seiner Grundrechtsbindung ergeben. Es ist zu analysieren, wie sich die zahlreichen in der EUSTa-VO enthaltenen Öffnungsklauseln, die auf die Anwendung nationalen Rechts verweisen, auf die Grundrechtsbindung der EUSTa auswirken. Hinsichtlich der Anwendung der Grundrechte durch Gerichte und Behörden im Verfahren der EUSTa stellt sich die Frage, wie sich die deutsche und die europäische Grundrechtsordnung im Fall einer möglichen Doppelbindung der EUSTa zueinander verhalten. In den Fokus der Betrachtung ist dabei nicht nur der Anwendungsvorrang des Unionsrechts als Kollisionsnorm, sondern auch das Konzept der Grundrechtsvielfalt zu rücken. Zusammenfassend soll die Untersuchung einen Beitrag zur Bildung einer Kohärenzgrundlage sowie -sicherung für die Grundrechtsbindung der EUSTa bieten.

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist ausschließlich die passivlegitimatorische Frage nach dem Grundrechtsverpflichteten und nicht die aktivlegitimatorische Frage hinsichtlich der Grundrechtsberechtigung.⁶ Es gilt, die grundsätzlichen Prinzipien zur Grundrechtsbindung der EUSTa herauszuarbeiten. Dabei konzentriert sich diese Untersuchung weitestgehend auf die Grundrechte der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) sowie die des Grundgesetzes.⁷

Zunächst werden die erforderlichen Grundlagen für den Untersuchungsgegenstand gelegt. Nach einer knappen⁸ Vorstellung zur Institution der EUSTa und ihrer funktionalen Einordnung in den Europäischen Strafverfolgungsverbund (Einführung A., B.), werden die wesentlichen Grundsätze der Bindung an die Grundrechte der Charta und des Grundgesetzes referiert (Kapitel 1 B., C.).

Im Mittelpunkt des zweiten Kapitels steht die Untersuchung der Grundrechtsbindung des DESTa. Mit Blick auf die im Europäischen Verwaltungsrecht bekannten Kooperationsformen (Kapitel 2 C.) wird umfangreich analysiert, welcher Hoheitsgewalt der DESTa zuzuordnen ist und welche Grundrechtsbindung daraus folgt (Kapitel 2 D.).

⁵ Diese Arbeit verwendet aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum. Weibliche und diverse Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint.

⁶ Siehe *Baldus*, Transnationales Polizeirecht, S. 150; siehe auch *Kahl*, in: BK-GG, Art. 1 Abs. 3 Rn. 165.

⁷ Zur Bindung an die Garantien der EMRK siehe Kapitel 4 E.II.; näher *Callevaert*, Europe of Rights & Liberties/Europe des Droits & Libertés 2021 (1) 3, 20; *Esser*, in: Herrfeld/Esser, HbEUSTa, § 12 Rn. 166 ff.

⁸ Ausführlich im Gesamten die Arbeiten von *Wirth*, EUSTa sowie *Rheinbay*, EUSTa.

Daraufhin wird die Zusammenarbeit der EUSTa mit den nationalen Behörden, die die Strafverfolgungsarbeit der EUSTa unterstützen, erläutert (Kapitel 3). In Anlehnung an die verwaltungsrechtlichen Kooperationsformen lassen sich Einordnungen zur Hoheitsgewaltausübung und zur Grundrechtsbindung treffen (Kapitel 3 C.).

Das vierte Kapitel beleuchtet die in der EUSTa-VO auf das nationale Recht verweisen den Öffnungsklauseln und ihre Auswirkung auf die Grundrechtsbindung der EUSTa. Nach grundlegenden Ausführungen zur Systematik des umgekehrten Vollzugs im Unionsrecht und der EUSTa-VO (Kapitel 4 A.–D.) wird die Reichweite der Verweise auf die Grundrechte des Grundgesetzes betrachtet (Kapitel 4 E.). Anschließend folgt eine Auseinandersetzung mit der Frage des Verhältnisses zwischen der nationalen und der unionalen Grundrechtsordnung (Kapitel 4 F.).

Darauffolgend wird die Systematik der fachgerichtlichen Kontrolle der Handlungen der EUSTa skizziert (Kapitel 5). Hierbei werden die Auflösung des prozessualen Trennungsprinzips im EU-Recht durch die Vorgabe des Art. 42 Abs. 1 EUSTa-VO und deren Auswirkungen beleuchtet (Kapitel 5 B. I. 1. a), b)). Die abschließende Betrachtung nimmt die Option des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Kontext des Strafverfahrens der EUSTa in den Blick (Kapitel 5 B. II.).

Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der gefundenen Ergebnisse in Thesen.

A. Grundlagen zur Europäischen Staatsanwaltschaft

I. Hintergrund

Der Haushalt der EU bietet ein erhebliches Angriffspotenzial für Betrügereien auf Ausgaben- und Einnahmenseite.⁹ Hinzu kommt die Erleichterung grenzüberschreitender Deliktsbegehung aufgrund des europäischen Binnenmarkts und dem freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr.¹⁰ Dies führt dazu, dass durch illegale Aktivitäten dem EU-Finanzhaushalt jährlich ein Vermögensschaden von circa 1,9 Milliarden Euro entsteht.¹¹

Konsequenterweise haben die Schäden zur Folge, dass diverse Projekte der EU aufgrund fehlender Gelder nicht durchgeführt werden können.¹² Der Schutz der finanziellen Interessen stellt nicht nur ein Internum der EU dar, sondern betrifft alle Mitgliedsstaaten

⁹ Hecker, EUSTaR, Kap. 13 Rn. 3.

¹⁰ Sieber, ZStW 121 (2009), 1 (3 f.); ders., in: Delmas-Marty, Corpus Juris, deutsche Fassung, S. 2; siehe auch Kessler, in: Nowak, EPPO and National Authorities, 1; zu den Erscheinungsformen der EU-Betrügereien siehe Hecker, EUSTaR, Kap. 13 Rn. 8 ff.

¹¹ COM(2024) 318 final, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, 35th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud – 2023, S. 16.

¹² Ritter, https://www.deutschlandfunkkultur.de/oberstaatsanwalt-ueber-betrug-mit-eu-geldergu-te.990.de.html?dram:article_id=481885, zuletzt abgerufen am 14.06.2025; Schwarzborg/Hamdorf, NSTz 2002, 617 (618).