Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ANTHONY MICHAEL COLLINS
vom 4. Oktober 2024[1]

Rechtssache C-292/23

Europäische Staatsanwaltschaft
gegen
I. R. O.,
F. J. L. R.

(Vorabentscheidungsersuchen des Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional [Zentrales Ermittlungsgericht Nr. 6 des Nationalen Gerichtshofs, Spanien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Europäische Staatsanwaltschaft – Verordnung (EU) 2017/1939 – Art. 42 Abs. 1 – Verfahrenshandlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft mit Rechtswirkung gegenüber Dritten – Vorladung von Zeugen – Nationale Regelung, die eine unmittelbare gerichtliche Kontrolle durch nationale Gerichte ausschließt – Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz – Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität“

Einleitung

1. Zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union wurde mit der Verordnung 2017/1939[2] die Europäische Staatsanwaltschaft (im Folgenden: EUStA) als „unabhängige“ und „unteilbare Einrichtung der Union, die als eine einheitliche Behörde mit einem dezentralen Aufbau handelt“, errichtet[3]. Die EUStA gliedert sich in zwei Ebenen: eine zentrale Dienststelle mit Sitz in Luxemburg und eine dezentrale Ebene. Die dezentrale Ebene besteht aus den Delegierten Europäischen Staatsanwälten, die in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten integriert sind[4]. Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte sind Teil der EUStA und handeln in ihrem Namen, sind aber gleichzeitig auf operativer Ebene in ihre jeweiligen nationalen Strafverfolgungssysteme integriert[5]. Sie sind zuständig für die

1 Originalsprache: Englisch.

2 Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der [EUStA] (ABl. 2017, L 283, S. 1) (im Folgenden: EUStA-Verordnung). Die EUStA-Verordnung wurde im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 86 AEUV erlassen. Der in der Verordnung verwendete Begriff „Mitgliedstaat“ bezieht sich normalerweise auf die teilnehmenden Mitgliedstaaten (Art. 2 Abs. 1 der EUStA-Verordnung).

3 Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 der EUStA-Verordnung.

4 Art. 8 Abs. 2 bis 4 der EUStA-Verordnung.

5 Art. 13 Abs. 1 der EUStA-Verordnung.

Durchführung von Ermittlungen [6], die Verfolgung von Straftaten und die Anklageerhebung; dabei verfügen sie sowohl über die Befugnisse, die ihnen die EUStA-Verordnung unmittelbar überträgt, als auch über die, die sie in ihrer Eigenschaft als nationale Staatsanwälte ausüben [7].

2. Die EUStA erfüllt ihre Aufgabe nicht nur in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, sondern stützt sich dabei auch weitgehend auf das nationale Recht. Gemäß Art. 5 Abs. 3 der EUStA-Verordnung unterliegen „die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Namen der EUStA" dieser Verordnung, und es gilt das nationale Recht, soweit eine Frage in der EUStA-Verordnung nicht geregelt ist [8]. Zudem gilt nach dieser Bestimmung, dass grundsätzlich das nationale Recht des betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwalts Anwendung findet. Zahlreiche Bestimmungen der EUStA-Verordnung, insbesondere diejenigen verfahrensrechtlicher Art [9], verweisen auf das nationale Recht, um die Bedingungen und Verfahren zu bestimmen, nach denen sie Anwendung finden.

3. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen des Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (Zentrales Ermittlungsgericht Nr. 6 des Nationalen Gerichtshofs, Spanien) in seiner Eigenschaft als „Juez de Garantías" (Gericht für Verfahrensgarantien) [10] wird der Gerichtshof erstmals um Auslegung von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung gebeten. Diese Bestimmung begründet die Zuständigkeit der nationalen Gerichte für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten [11]. Insbesondere wird die Frage aufgeworfen, ob nationale Rechtsvorschriften, mit denen die Vorladung von Zeugen durch einen Delegierten Europäischen Staatsanwalt von der unmittelbaren gerichtlichen Kontrolle ausgeschlossen wird, mit dieser Bestimmung und mit den unionsrechtlichen Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität vereinbar sind.

[6] Gemäß Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 der EUStA-Verordnung kann der Delegierte Europäische Staatsanwalt, der für die von ihm eingeleiteten, für die ihm zugewiesenen oder für die durch Wahrnehmung seines Evokationsrechts von ihm übernommenen Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zuständig ist (im Folgenden: betrauter Delegierter Europäischer Staatsanwalt), im Einklang mit dieser Verordnung und dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats die Ermittlungsmaßnahmen und andere Maßnahmen entweder selbst treffen oder die zuständigen Behörden seines Mitgliedstaats dazu anweisen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2023, G. K. u. a. [Europäische Staatsanwaltschaft], C-281/22, EU:C:2023:1018, Rn. 43).

[7] Art. 13 Abs. 1 und 3 sowie 43. Erwägungsgrund der EUStA-Verordnung.

[8] Hierauf bezieht sich auch der zweite Absatz des 88. Erwägungsgrundes der EUStA-Verordnung.

[9] Art. 26 bis 42 der EUStA-Verordnung.

[10] In der spanischen Gesetzgebung wurde das Gericht für Verfahrensgarantien geschaffen, um die Tätigkeit der EUStA als Ermittlungsbehörde gerichtlich zu kontrollieren (siehe Nr. 36 der vorliegenden Schlussanträge).

[11] Nach Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung sind die nationalen Gerichte auch für die Kontrolle zuständig, wenn es die EUStA unterlässt, eine Verfahrenshandlung mit Rechtswirkung gegenüber Dritten vorzunehmen, obwohl sie nach dieser Verordnung dazu rechtlich verpflichtet wäre. Der vorliegende Fall betrifft nicht die Ausübung dieser Zuständigkeit.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht – EUStA-Verordnung

4. Soweit für den vorliegenden Fall relevant, heißt es in den Erwägungsgründen 86 bis 89 der EUStA-Verordnung:

„(86) Nach Artikel 86 Absatz 3 AEUV kann der Unionsgesetzgeber die Regeln für die gerichtliche Kontrolle der von der EUStA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen festlegen. Diese dem Unionsgesetzgeber gewährte Befugnis spiegelt die besondere Art der Aufgaben und Struktur der EUStA wider, die sich von der aller anderen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unterscheidet und eine besondere Regelung der gerichtlichen Kontrolle erfordert.

(87) Gemäß Artikel 86 Absatz 2 AEUV nimmt die EUStA vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr. Die Handlungen, die die EUStA im Laufe ihrer Ermittlungen vornimmt, stehen in engem Zusammenhang mit einer etwaigen Strafverfolgung und entfalten somit Wirkungen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. In vielen Fällen werden die Handlungen von nationalen Strafverfolgungsbehörden auf Weisung der EUStA ausgeführt, in einigen Fällen nach Einholung der Genehmigung eines nationalen Gerichts.

Daher sollten Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten im Einklang mit den Anforderungen und Verfahren des nationalen Rechts der Kontrolle durch die zuständigen nationalen Gerichte unterliegen. Damit sollte gewährleistet werden, dass die Verfahrenshandlungen der EUStA, die vor Anklageerhebung vorgenommen werden und Rechtswirkung gegenüber Dritten (diese Kategorie umfasst den Verdächtigen, das Opfer und andere betroffene Personen, deren Rechte durch solche Verfahrenshandlungen beeinträchtigt werden könnten) entfalten, der gerichtlichen Kontrolle durch [die] nationalen Gerichte unterliegen. …

Klagen vor den zuständigen nationalen Gerichten wegen Untätigkeit der EUStA beziehen sich auf Verfahrenshandlungen, zu deren Vornahme die EUStA rechtlich verpflichtet ist und die Rechtswirkung gegenüber Dritten entfalten sollen. Wenn nationales Recht eine gerichtliche Kontrolle von Verfahrenshandlungen ohne Rechtswirkung gegenüber Dritten oder rechtliche Schritte in Bezug auf andere Fälle von Untätigkeit vorsieht, so sollte diese Verordnung nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass durch sie die betreffenden Rechtsvorschriften berührt werden. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sein, eine gerichtliche Kontrolle von Verfahrenshandlungen ohne Rechtswirkung gegenüber Dritten, wie etwa die Ernennung von Sachverständigen oder die Erstattung von Zeugenauslagen, durch die zuständigen nationalen Gerichte vorzusehen.

Schlussendlich berührt diese Verordnung nicht die Befugnisse der nationalen Prozessgerichte.

(88) Die Rechtmäßigkeit von Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten sollte der gerichtlichen Kontrolle durch nationale Gerichte unterliegen. Diesbezüglich sollte für wirksame Rechtsbehelfe im Einklang mit Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 EUV gesorgt werden. Außerdem dürfen – wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung hervorhebt – die nationalen Verfahrensregeln, die für Klagen auf Schutz

der vom Unionsrecht gewährten individuellen Rechte gelten, nicht weniger günstig sein als diejenigen, die für vergleichbare inländische Klagen gelten (Grundsatz der Gleichwertigkeit), und sie dürfen die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Wirksamkeit).

Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer solchen Handlung durch nationale Gerichte kann auf der Grundlage des Unionsrechts – einschließlich dieser Verordnung – bzw. auf der Grundlage nationalen Rechts erfolgen, das dann anwendbar ist, wenn ein Gegenstand nicht in dieser Verordnung geregelt ist. Wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgehoben wird, sollten nationale Gerichte dem Gerichtshof stets Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen, wenn sie Zweifel an der Gültigkeit der betreffenden Verfahrenshandlung nach Unionsrecht hegen.

…

(89) Die Bestimmung dieser Verordnung über die gerichtliche Kontrolle ändert nicht die Befugnisse des Gerichtshofs, verwaltungsrechtliche Entscheidungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten zu überprüfen, d. h. Entscheidungen, die sie nicht in Ausübung ihrer Aufgaben der Ermittlung, Verfolgung oder Anklageerhebung getroffen hat. Diese Verordnung berührt ferner nicht die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat der Europäischen Union, das Europäische Parlament, den Rat oder die Kommission, Klage auf Nichtigerklärung gemäß Artikel 263 Absatz 2 AEUV und Artikel 265 Absatz 1 AEUV oder wegen Vertragsverletzung gemäß den Artikeln 258 und 259 AEUV zu erheben."

5. In Art. 30 („Ermittlungsmaßnahmen und andere Maßnahmen") der EUStA-Verordnung heißt es:

„(1) Zumindest in den Fällen, in denen die den Ermittlungen zugrunde liegende Straftat mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren bedroht ist, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Delegierten Europäischen Staatsanwälte befugt sind, die folgenden Ermittlungsmaßnahmen anzuordnen oder zu beantragen:

a) Durchsuchung von Gebäuden, Grundstücken, Beförderungsmitteln, Privatwohnungen, Kleidungsstücken und sonstigen persönlichen Gegenständen oder Computersystemen …;

b) Erwirkung der Herausgabe von relevanten Gegenständen oder Schriftstücken …;

c) Erwirkung der Herausgabe von gespeicherten Computerdaten, verschlüsselt oder entschlüsselt …;

d) Sicherstellung von Tatwerkzeugen oder Erträgen aus Straftaten …;

e) Überwachung der … elektronischen Kommunikation …;

f) Verfolgung und Ortung von Gegenständen mit technischen Mitteln …

…

(4) Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte sind befugt, zusätzlich zu den in Absatz 1 genannten Maßnahmen in ihrem Mitgliedstaat andere Maßnahmen, die den Staatsanwälten

nach dem nationalen Recht in vergleichbaren innerstaatlichen Fällen zur Verfügung stehen, zu beantragen oder anzuordnen.

(5) Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte können die in den Absätzen 1 und 4 genannten Maßnahmen nur dann anordnen, wenn hinreichende Gründe zu der Annahme bestehen, dass durch die betreffende Maßnahme Informationen oder Beweismittel erlangt werden können, die für die Ermittlungen nützlich sind, und keine weniger eingreifende Maßnahme zur Verfügung steht, mit der sich dasselbe Ziel erreichen ließe. Die Verfahren und Modalitäten für die Durchführung dieser Maßnahmen richten sich nach dem geltenden nationalen Recht."

6. Art. 41 („Umfang der Rechte Verdächtiger oder Beschuldigter") der EUStA-Verordnung bestimmt:

„(1) Die Tätigkeiten der EUStA werden in vollem Einklang mit den in der Charta [der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)] verankerten Rechten Verdächtiger und Beschuldigter, einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren und der Verteidigungsrechte, durchgeführt.

(2) Jeder Verdächtige oder Beschuldigte in einem Strafverfahren der EUStA hat mindestens die im Unionsrecht, einschließlich der in nationales Recht umgesetzten Richtlinien über die Rechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren, vorgesehenen Verfahrensrechte, wie beispielsweise

a) das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen gemäß der Richtlinie 2010/64/EU,

b) das Recht auf Belehrung oder Unterrichtung und das Recht auf Einsicht in die Verfahrensakte gemäß der Richtlinie 2012/13/EU,

c) das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und auf Benachrichtigung eines Dritten im Falle einer Festnahme gemäß der Richtlinie 2013/48/EU,

d) das Recht auf Aussageverweigerung und Unschuldsvermutung gemäß der Richtlinie (EU) 2016/343,

(e) das Recht auf Prozesskostenhilfe gemäß der Richtlinie (EU) 2016/1919.

(3) Unbeschadet der in diesem Kapitel genannten Rechte haben Verdächtige und Beschuldigte sowie andere an Verfahren der EUStA Beteiligte alle Verfahrensrechte, die ihnen das geltende nationale Recht zuerkennt, einschließlich der Möglichkeit, Beweismittel beizubringen, zu beantragen, dass Sachverständige bestellt bzw. vernommen und Zeugen gehört werden, und die EUStA aufzufordern, derartige Maßnahmen im Namen der Verteidigung zu erwirken."

7. Art. 42 („Gerichtliche Kontrolle") der EUStA-Verordnung bestimmt:

„(1) Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten unterliegen im Einklang mit den Anforderungen und Verfahren des nationalen Rechts der Kontrolle durch die zuständigen nationalen Gerichte. Gleiches gilt, wenn es die EUStA unterlässt, eine Verfahrenshandlung mit Rechtswirkung gegenüber Dritten vorzunehmen, obwohl sie nach dieser Verordnung dazu rechtlich verpflichtet wäre.

(2) Der Gerichtshof entscheidet im Wege der Vorabentscheidung gemäß Artikel 267 AEUV über Folgendes:

a) die Gültigkeit einer Verfahrenshandlung der EUStA, sofern einem Gericht eines Mitgliedstaats die Frage der Gültigkeit unmittelbar auf der Grundlage des Unionsrechts gestellt wird;

b) die Auslegung oder die Gültigkeit der Bestimmungen des Unionsrechts, einschließlich dieser Verordnung;

…

(3) Abweichend von Absatz 1 des vorliegenden Artikels unterliegen die Beschlüsse der EUStA über die Einstellung eines Verfahrens, sofern diese unmittelbar auf der Grundlage des Unionsrechts angefochten werden, im Einklang mit Artikel 263 Absatz 4 AEUV der Kontrolle durch den Gerichtshof.

…

(8) Dieser Artikel gilt unbeschadet einer gerichtlichen Überprüfung durch den Gerichtshof im Einklang mit Artikel 263 Absatz 4 AEUV von Entscheidungen der EUStA, die die Rechte der betroffenen Person nach Kapitel VIII berühren, und von Entscheidungen der EUStA, bei denen es sich nicht um Verfahrenshandlungen handelt, wie etwa Entscheidungen der EUStA über das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten oder Entscheidungen gemäß Artikel 17 Absatz 3 dieser Verordnung über die Entlassung eines Delegierten Europäischen Staatsanwalts oder sonstige administrative Entscheidungen."

Spanisches Recht

8. Art. 42 („Ermittlungsbefugnisse der Delegierten Europäischen Staatsanwälte") Abs. 1 und 3 der Ley Orgánica 9/2021 de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (Organgesetz 9/2021 zur Durchführung der [EUStA-Verordnung]) vom 1. Juli 2021[12] (im Folgenden: Gesetz 9/2021) bestimmt:

„(1) Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte führen gemäß dem [Gesetz 9/2021], der [EUStA-]Verordnung und den in ihrer Geschäftsordnung festgelegten Regeln die Ermittlungen durch, indem sie alle in der Ley de Enjuiciamiento Criminal [(Strafprozessordnung)] vorgesehenen Ermittlungsschritte und vorläufigen Schutzmaßnahmen anordnen, mit Ausnahme derjenigen, die durch die Verfassung und andere gesetzliche Bestimmungen den Gerichten vorbehalten sind und die vom Gericht für Verfahrensgarantien genehmigt werden müssen;

…

(3) Die Ermittlungen erfolgen gemäß den Bestimmungen der Strafprozessordnung, außer in besonderen Fällen, die im [Gesetz 9/2021] ausdrücklich vorgesehen sind."

[12] BOE Nr. 157, 2. Juli 2021, S. 78523.

9. Art. 43 („Zeugenaussagen“) des Gesetzes 9/2021 hat folgenden Wortlaut:

„(1) Der Delegierte Europäische Staatsanwalt kann alle Personen vorladen und als Zeugen vernehmen, die Kenntnis von Tatsachen und Umständen haben, die für die Feststellung einer Straftat und die Ermittlung der verantwortlichen Person von Bedeutung sind, oder die zu diesem Zweck nützliche Informationen liefern könnten.

Mit Ausnahme der Personen, die von der Pflicht zum Erscheinen und zur Zeugenaussage in der Hauptverhandlung befreit sind, ist jede Person, die von dem Delegierten Europäischen Staatsanwalt vorgeladen wird, verpflichtet, zu erscheinen und als Zeuge über alles auszusagen, was sie über die ihr gestellten Fragen weiß.

(2) Die Zeugenaussage wird in der in der Strafprozessordnung vorgeschriebenen Form aufgenommen.

Die Verfahrensbeteiligten können durch ihre Anwälte der Aussage des Zeugen beiwohnen. In diesem Fall wird ihnen am Ende der Aussage die Möglichkeit gegeben, den Zeugen um die Klarstellungen zu bitten, die sie für notwendig erachten.“

10. Art. 90 („Fälle“) des Gesetzes 9/2021 lautet:

„Die von dem Delegierten Europäischen Staatsanwalt während des Ermittlungsverfahrens getroffenen Entscheidungen können nur in den ausdrücklich im [Gesetz 9/2021] vorgesehenen Fällen vor dem Gericht für Verfahrensgarantien angefochten werden.“

11. Nach dem Gesetz 9/2021 kann die Verteidigung die folgenden Entscheidungen des Delegierten Europäischen Staatsanwalts anfechten:

– die Einleitung des Verfahrens,

– die Ablehnung des Antrags einer Person, gegen die ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde, sich erneut äußern zu dürfen,

– die Ablehnung der Durchführung von vor dem Delegierten Europäischen Staatsanwalt beantragten Ermittlungsmaßnahmen,

– die Ablehnung der Aufnahme von Unterlagen und Berichten in die Verfahrensakte,

– die Ablehnung der Beteiligung des von der Verteidigung benannten Sachverständigen auf dem Fachgebiet, das zu behandeln er sich bereit erklärt hat,

– die Ablehnung der Abberufung eines Sachverständigen,

– die Entscheidung über einstweilige Sicherungsmaßnahmen,

– die Anordnung der Untersuchungshaft und

– die Entscheidung zur Wiederaufnahme der Ermittlungen.

12. In Art. 91 des Gesetzes 9/2021 werden die Verfahrensschritte beschrieben, die bei der Anfechtung solcher Entscheidungen vorzunehmen sind.

13. In Art. 311 Abs. 1 und 2 der Strafprozessordnung heißt es:

„Der Ermittlungsrichter führt alle von der Staatsanwaltschaft oder einem Verfahrensbeteiligten vorgeschlagenen Ermittlungsmaßnahmen durch, es sei denn, er hält sie für unnötig oder nachteilig.

Gegen eine Entscheidung, mit der die Durchführung der beantragten Ermittlungsmaßnahmen abgelehnt wird, kann ein Rechtsbehelf eingelegt werden, der zugelassen und unverzüglich ohne aufschiebende Wirkung an das zuständige Gericht weitergeleitet wird."

Sachverhalt, Rechtsstreit, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

14. I. R. O. und F. J. L. R. waren Direktoren einer nach spanischem Recht gegründeten Stiftung, die eine Subvention zur Durchführung eines mit Mitteln der Union finanzierten Projekts erhielt. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) teilte der Fiscalía de área de Getafe-Leganés (Staatsanwaltschaft Getafe-Leganés, Spanien) mit, dass die von dieser Stiftung geltend gemachten direkten Personalkosten für zwei Forscher, die sie für die Durchführung des Projekts eingestellt hatte, nämlich Y. C. und I. M. B., nicht ausreichend belegt seien. Die Fiscalía de área de Getafe-Leganés (Staatsanwaltschaft Getafe-Leganés) reichte beim Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (Gericht erster Instanz und Ermittlungsgericht Nr. 1, Getafe, Spanien) eine Strafanzeige wegen Subventionsbetrugs ein[13]. Am 20. April 2021 eröffnete dieses Gericht strafrechtliche Ermittlungen gegen I. R. O.

15. Im Rahmen dieser Ermittlungen wurde I. R. O. am 21. Mai 2021 vom Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (Gericht erster Instanz und Ermittlungsgericht Nr. 1, Getafe) als „investigado" (Person, gegen die ermittelt wird) vernommen. I. R. O. machte von seinem Aussageverweigerungsrecht Gebrauch. Am 2. Juli 2021 vernahm das Gericht Y. C. als Zeugen.

16. Am 12. August 2021 erklärte sich der Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (Gericht erster Instanz und Ermittlungsgericht Nr. 1, Getafe) zugunsten der EUStA für unzuständig. Am 21. September 2021 verwies die EUStA den Fall an die zuständigen nationalen Behörden. Sie setzte den Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (Gericht erster Instanz und Ermittlungsgericht Nr. 1, Getafe) von ihrer Entscheidung in Kenntnis, das Evokationsrecht in diesem Fall nicht auszuüben.

17. Mit Beschluss vom 9. Juni 2022[14] übertrug das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) auf eine vom Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (Gericht erster Instanz und Ermittlungsgericht Nr. 1, Getafe) gestellte Zuständigkeitsfrage hin die Zuständigkeit für die Ermittlungen auf die EUStA. Mit Entscheidung vom 26. Juli 2022 übten die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte in Spanien ihr Evokationsrecht aus und leiteten das Verfahren ein, das dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen zu Grunde liegt.

[13] Straftat gemäß Art. 308 oder, je nach Fall, Art. 306 der Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (Strafgesetzbuch) vom 23. November 1995 (BOE Nr. 281 vom 24. November 1995, S. 33987).

[14] In der Vorlageentscheidung wird der 9. Juni 2021 genannt. Aus den Erklärungen der spanischen Regierung und der EUStA geht aber hervor, dass der Beschluss auf den 9. Juni 2022 datiert ist.

18. Mit Beschluss vom 27. Juli 2022 leitete das vorlegende Gericht, der Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia National (Zentrales Ermittlungsgericht Nr. 6 des Nationalen Gerichtshofs), als Gericht für Verfahrensgarantien das Verfahren zur Wahrung der Verfahrensgarantien ein.

19. Mit Verfügungen vom 22. August und 25. Oktober 2022 luden die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte I. R. O. und F. J. L. R. zu der in Art. 27 des Gesetzes 9/2021 vorgesehenen „Primera comparecencia para el traslado de cargos“ (erste Anhörung zur Mitteilung von Tatsachen und Beweisen) vor, um ihnen mitzuteilen, dass gegen sie wegen Subventionsbetrugs und Urkundenfälschung ermittelt werde [15]. Die Anhörung von I. R. O. fand am 5. Oktober 2022 statt; die Anhörung von F. J. L. R. erfolgte am 15. Dezember 2022.

20. Mit Verfügung vom 2. Februar 2023, die auf der Grundlage von Art. 43 des Gesetzes 9/2021 erging, luden die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte Y. C. und I. M. B. vor, um sie als Zeugen zu vernehmen. Unter Berufung auf Art. 90 des Gesetzes 9/2021 legten die Anwälte von I. R. O. und F. J. L. R. am 7. Februar 2023 gegen diese Verfügung, soweit sie die Ladung von Y. C. als Zeugen betraf, bei der EUStA Beschwerde ein [16]. Sie machten geltend, dass die fragliche Ermittlungsmaßnahme weder zweckmäßig noch notwendig sei, da der Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (Gericht erster Instanz und Ermittlungsgericht Nr. 1, Getafe) Y. C. bereits in dieser Eigenschaft vernommen habe. Diese Beschwerde wurde dem vorlegenden Gericht am 8. Februar 2023 zugestellt. Am 23. Februar 2023 übermittelten die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte schriftliche Stellungnahmen zu dieser Beschwerde. Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte und die Rechtsanwälte, die I. R. O. und F. J. L. R. vertreten, reichten am 22. bzw. 23. März 2023 schriftliche Stellungnahmen zu der Möglichkeit ein, dass das vorlegende Gericht ein Vorabentscheidungsersuchen stellt.

21. Das vorlegende Gericht bittet den Gerichtshof um Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts, um die Auswirkungen der EUStA-Verordnung auf das Gesetz 9/2021 in Bezug auf die Befugnis des Gerichts für Verfahrensgarantien, bestimmte Verfahrenshandlungen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte mit Rechtswirkung gegenüber Dritten zu überprüfen, beurteilen zu können. Es weist darauf hin, dass gemäß den Art. 42 und 43 in Verbindung mit Art. 90 des Gesetzes 9/2021 für eine bestimmte Kategorie von Verfahrenshandlungen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte ausdrücklich die gerichtliche Kontrolle zugelassen sei. Die Vorladung von Zeugen falle nicht in diese Kategorie, so dass gegen die Verfügung vom 2. Februar 2023 keine Beschwerde beim Gericht für Verfahrensgarantien eröffnet worden sei.

22. Das vorlegende Gericht führt aus, dass nach Art. 42 der EUStA-Verordnung Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten der gerichtlichen Kontrolle unterlägen. Die Verfügung vom 2. Februar 2023 sei eine derartige Verfahrenshandlung. Sie habe unmittelbare Auswirkungen auf die in Art. 6 der Charta garantierten Rechte von Y. C. und I. M. B. auf freie Fortbewegung und Freiheit, da sie gesetzlich verpflichtet seien, zu der in der Ladung angegebenen Uhrzeit und dem angegebenen Tag an einem bestimmten Ort zu erscheinen [17]. Die Verfügung könne auch die Verteidigungsrechte von Y. C. und I. M. B.

[15] Auf der Grundlage von Art. 308 bzw. Art. 306 sowie der Art. 390 und 392 des Strafgesetzbuchs.

[16] Weder Y. C. noch I. M. B. fochten die Verfügung vom 2. Februar 2023 an.

[17] Das vorlegende Gericht verweist auf Art. 410 der Strafprozessordnung, wonach „alle Personen, die sich im spanischen Hoheitsgebiet aufhalten, unabhängig davon, ob es sich um spanische oder ausländische Staatsangehörige handelt, und die nicht daran gehindert sind, auf eine gerichtliche Vorladung hin, die die gesetzlich vorgeschriebenen Formalitäten erfüllt, verpflichtet sind, zu erscheinen und auszusagen, was sie zu den ihnen gestellten Fragen wissen“. Es fügt hinzu, dass gemäß Art. 420 der Strafprozessordnung die als Zeuge geladene Person, die nicht erscheint, wegen Behinderung der Ermittlungen der Justiz mit einer Geldstrafe oder mit Haft bestraft werden kann.

beeinträchtigen, was einen Verstoß gegen Art. 48 der Charta darstelle, da sie verpflichtet seien, alles auszusagen, was sie wüssten, und die Wahrheit zu sagen [18], und dies vor dem Hintergrund, dass das spanische Verfahrensrecht nicht vorsehe, dass Zeugen bei ihrer Aussage von einem Anwalt unterstützt würden. Im vorliegenden Fall wiege die Verletzung der Verteidigungsrechte umso schwerer, als eine „hinreichende Möglichkeit" bestehe, dass ihre Aussagen Beweise für ihre Beteiligung an den Straftaten, die Gegenstand der Ermittlungen seien, enthüllen könnten. Die Möglichkeit, auf die sich die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte in ihrer Stellungnahme vom 22. März 2023 bezögen, nämlich dass Personen, gegen die ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sei, gemäß Art. 29 des Gesetzes 9/2021 in der Hauptverhandlung beantragen könnten, eine Verfahrenshandlung von Rechts wegen für nichtig zu erklären, weil die erste Anhörung zur Mitteilung von Tatsachen und Beweisen verzögert worden sei, stelle einen außerordentlichen Beschwerdegrund dar. U. a. aus Gründen der Rechtssicherheit sei es nicht wünschenswert, dass sich eine Person erst in einem späten Abschnitt des Strafverfahrens auf einen solchen Beschwerdegrund berufen könne. Das vorlegende Gericht vertritt ferner die Auffassung, dass die Zeugenvorladungen Auswirkungen auf die Rechtsstellung von I. R. O. und F. J. L. R. hätten. Die erneute Vorladung von Y. C. als Zeuge verletze ihr Recht auf eine gerichtliche Verhandlung innerhalb einer angemessenen Frist. Die Zeugenaussagen von Y. C. und I. M. B. könnten es den Delegierten Europäischen Staatsanwälten auch ermöglichen, belastende Beweise zu erhalten, die in den Strafverfahren gegen I. R. O. und F. J. L. R. verwendet werden könnten.

23. Angesichts dessen ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass das Fehlen eines Rechtsbehelfs gegen die Verfügung vom 2. Februar 2023 die Ausübung eines aus dem Unionsrecht hergeleiteten individuellen Rechts einschränken könnte und dass diese Einschränkung im Hinblick auf die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität nicht gerechtfertigt sei.

24. Zum Äquivalenzgrundsatz führt das vorlegende Gericht aus, dass ein Juez de Instrucción (Ermittlungsrichter), im spanischen Rechtssystem das „Pendant" zu einem Delegierten Europäischen Staatsanwalt, der mit den Ermittlungen zu den Tatvorwürfen, die Gegenstand des EUStA-Verfahrens seien, betraut wäre, das Verfahren der „Diligencias Previas" (Voruntersuchungen) befolgen würde, da bei einer Verurteilung wegen der betreffenden Straftaten keine Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren verhängt werden könne. Gemäß Art. 766 der Strafprozessordnung [19] könnten Maßnahmen, die von Ermittlungsrichtern im Rahmen von Voruntersuchungen angeordnet würden, bei dem Richter, der die Entscheidung getroffen habe, und anschließend bei einem höheren Gericht angefochten werden.

25. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte in ihrer Stellungnahme vom 22. März 2023 geltend gemacht hätten, dass Art. 311 der Strafprozessordnung im Rahmen des „Procedimiento Sumario Ordinario" (Verfahren für Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren bedroht sind) vorsehe, dass Entscheidungen über von Verfahrensbeteiligten beantragte Ermittlungsmaßnahmen nicht angefochten werden könnten. In diesem Zusammenhang stützten sich die Delegierten Europäischen Staatsanwälte auf eine Rechtsprechungslinie, nach der diese Bestimmung auch für

[18] Das vorlegende Gericht verweist auf Art. 433 der Strafprozessordnung, in dessen Abs. 2 es heißt: „Volljährige Zeugen haben einen Eid zu leisten oder feierlich zu versprechen, dass sie auf die gestellten Fragen alles aussagen, was sie wissen, und der Richter ist verpflichtet, sie in klarer und verständlicher Sprache auf ihre Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage und auf die Möglichkeit eines Meineids im Strafverfahren hinzuweisen".

[19] In Art. 766 Abs. 1 der Strafprozessordnung heißt es: „Gegen die Entscheidungen des Ermittlungsrichters und des Strafrichters, die nicht unanfechtbar sind, kann eine Abänderungsklage oder ein Rechtsmittel eingelegt werden …".

das Verfahren der Voruntersuchungen gelte. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) diese Rechtsprechungslinie nicht bestätigt habe, dass sie nicht allgemein anerkannt sei und dass sie keine Gesetzesänderung veranlasst habe.

26. Das vorlegende Gericht hat Bedenken im Hinblick auf den Äquivalenzgrundsatz, da das Gesetz 9/2021 keine gerichtliche Kontrolle von Zeugenvorladungen zulasse, die von einem Delegierten Europäischen Staatsanwalt erlassen würden, während es in der Strafprozessordnung hinsichtlich der Möglichkeit, Entscheidungen der Ermittlungsrichter über die Anordnung oder Ablehnung von Ermittlungsmaßnahmen anzufechten, keine Einschränkung gebe.

27. Zum Effektivitätsgrundsatz führt das vorlegende Gericht aus, dass sich das Recht auf einen Rechtsbehelf gegen Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten unmittelbar aus Art. 42 der EUStA-Verordnung ergebe. Diese Möglichkeit sei Ausdruck sowohl des Grundrechts auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf als auch der Achtung der Verteidigungsrechte, die durch die Art. 47 und 48 der Charta geschützt seien. Eine restriktive Auslegung der Kontrollbefugnisse des Gerichts für Verfahrensgarantien nach Art. 90 des Gesetzes 9/2021 bedeute somit eine Einschränkung für die Ausübung der Grundrechte, die nach der EUStA-Verordnung dem Einzelnen zu gewährleisten seien.

28. Unter diesen Umständen hat der Juzgado Central de Instrucción nº 6 der Audiencia Nacional (Zentrales Ermittlungsgericht Nr. 6 des Nationalen Gerichtshofs) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung dahin auszulegen, dass er einer nationalen Vorschrift wie Art. 90 des Gesetzes 9/2021 entgegensteht, die eine Verfahrenshandlung der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten (im dargelegten Sinne), wie den in der Verfügung vom 2. Februar 2023 enthaltenen Beschluss des Delegierten Europäischen Staatsanwalts, Zeugen zu laden, von der gerichtlichen Kontrolle ausschließt?

2. Sind die Art. 6 und 48 der Charta sowie Art. 7 der Richtlinie (EU) 2016/343 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren (ABl. 2016, L 65, S. 1) dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Vorschrift wie Art. 90 in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 und 3 sowie Art. 43 des Gesetzes 9/2021 entgegenstehen, die eine Verfahrenshandlung der EUStA, wie den Beschluss des Delegierten Europäischen Staatsanwalts, einen Dritten als Zeugen zu laden, im Hinblick auf den nach vernünftigem Ermessen zu erwarten ist, dass er an den Taten, wegen deren ermittelt wird, beteiligt ist, von der gerichtlichen Kontrolle ausschließt?

3. Sind Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 86 Abs. 3 AEUV dahin auszulegen, dass sie einem System gerichtlicher Kontrolle wie demjenigen entgegenstehen, das in den Art. 90 und 91 des Gesetzes 9/2021 in Bezug auf nach Art. 42 Abs. 1 und Art. 43 des Gesetzes 9/2021 erlassene Handlungen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte vorgesehen ist, das eine vom Delegierten Europäischen Staatsanwalt in Ausübung seiner Ermittlungsbefugnisse erlassene Verfügung von der gerichtlichen Kontrolle ausschließt und das in keinem Äquivalenzverhältnis zu den nationalen Verfahrensvorschriften steht, die die Anfechtung von Beschlüssen regeln, die von Ermittlungsrichtern in Ausübung ihrer Ermittlungsbefugnisse erlassen wurden?

4. Ist Art. 2 EUV, in dem die Werte des Rechtsstaats niedergelegt sind, auf die sich die Union gründet, in Verbindung mit dem Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und dem Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 47 der Charta sowie dem in Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV vorgesehenen Effektivitätsgrundsatz dahin auszulegen, dass er einem System gerichtlicher Kontrolle der Handlungen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte entgegensteht, das die Situationen für eine Anfechtung auf eine abschließende Zahl von Fällen beschränkt, wie die im spanischen Recht in den Art. 90 und 91 des Gesetzes 9/2021 vorgesehenen?

29. I. R. O. und F. J. L. R., die EUStA, die französische, die italienische, die niederländische und die spanische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der mündlichen Verhandlung vom 10. September 2024 haben dieselben Beteiligten mit Ausnahme der italienischen Regierung mündlich verhandelt und Fragen des Gerichtshofs beantwortet.

Würdigung

Zulässigkeit der zweiten Frage

30. Die EUStA, die französische, die niederländische und die spanische Regierung sowie die Kommission machen geltend, dass die zweite Frage unzulässig sei, da sie rein hypothetisch sei und ihre Beantwortung keinen Einfluss auf das Ergebnis des Ausgangsverfahrens haben könne. Im Ausgangsverfahren gehe es nämlich darum, dass die von den Ermittlungen betroffenen Personen die Entscheidung der Delegierten Europäischen Staatsanwälte beanstandeten, Dritte als Zeugen zu laden, während die zweite Frage die Möglichkeit betreffe, dass die Zeugen selbst diese Verfügung anfechten könnten.

31. Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein Sache des nationalen Gerichts, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, anhand der Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Unionsrechts betreffen. Somit spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit von Fragen, die das Unionsrecht betreffen. Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, das Problem hypothetischer Natur ist oder er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind [20].

32. Aus dem Wortlaut der zweiten Frage, aus den darin erwähnten Bestimmungen des Unionsrechts und aus den Erläuterungen in der Vorlageentscheidung [21] geht hervor, dass das vorlegende Gericht wissen möchte, ob Personen, die durch eine Verfügung eines Delegierten Europäischen Staatsanwalts zur Vernehmung als Zeugen geladen wurden, diese Verfügung vor Gericht anfechten können. Die geladenen Zeugen Y. C. und I. M. B. stellen die Gültigkeit der Verfügung vom 2. Februar 2023 aber nicht in Frage. Im Ausgangsverfahren geht es um die

[20] Urteil vom 13. Oktober 2022, Baltijas Starptautiskā Akadēmija und Stockholm School of Economics in Riga (C-164/21 und C-318/21, EU:C:2022:785, Rn. 32 und 33 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[21] Siehe Nr. 22 der vorliegenden Schlussanträge.

Anfechtung dieser Verfügung durch die von den Ermittlungen betroffenen Personen, nämlich I. R. O. und F. J. L. R. Unter diesen Umständen ist es meines Erachtens eindeutig, dass die Antwort auf die zweite Frage keinen Einfluss auf das Ergebnis des Ausgangsverfahrens hat und hypothetischer Natur ist. Gemäß der in Nr. 31 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung schlage ich dem Gerichtshof vor, diese Frage für unzulässig zu erklären.

Gemeinsame Prüfung und Umformulierung der ersten, der dritten und der vierten Frage

33. Nach Auffassung der Kommission sollte der Gerichtshof die erste, die dritte und die vierte Frage gemeinsam prüfen. Ich schließe mich dem an, da es für die Beantwortung dieser Fragen auf die Auslegung von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung ankommt.

34. Im Übrigen bin ich der Ansicht, dass diese drei Fragen dahingehend umformuliert werden sollten [22], ob Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung im Licht von Art. 47 der Charta, Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der Personen, gegen die ein Ermittlungsverfahren anhängig ist, nicht in der Lage sind, vor einem zuständigen nationalen Gericht unmittelbar eine Verfügung anzufechten, mit der im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungen gegen diese Personen der betraute Delegierte Europäische Staatanwalt Dritte vorlädt, um als Zeugen auszusagen [23].

35. Folgende Gründe veranlassen mich, diese Umformulierung vorzuschlagen. Wie ich in Nr. 32 der vorliegenden Schlussanträge ausführe, geht es im Ausgangsverfahren um einen Rechtsbehelf von Personen, gegen die ein Ermittlungsverfahren durchgeführt wird, gegen eine Verfügung, mit der die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte Dritte vorgeladen haben, um als Zeugen vor ihnen zu erscheinen. Die Bestimmungen, auf die sich die vierte Frage bezieht, nämlich Art. 2 EUV, Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 47 der Charta, sind im Zusammenhang mit der umformulierten Frage zu prüfen, da Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung auf ihre Anwendung im Kontext von Verfahrenshandlungen der EUStA abzielt [24]. In Anbetracht der Bezugnahme sowohl auf Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV als auch auf Art. 47 der Charta kann der Gerichtshof entscheiden, auf eine Prüfung von Art. 2 EUV zu verzichten. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die dritte Frage das Problem des Äquivalenzprinzips als Begrenzung der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten aufwirft; diese Problematik ist daher in der vorgeschlagenen Umformulierung enthalten. Wie in Nr. 55 der vorliegenden Schlussanträge näher ausgeführt wird, wird in der Vorlageentscheidung offenbar davon ausgegangen, dass Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung verlangt, dass es möglich sein muss, eine Verfahrenshandlung wie die Verfügung vom 2. Februar 2023 mit einem unmittelbaren Rechtsbehelf vor einem zuständigen nationalen Gericht anzufechten.

[22] Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Verfahren nach Art. 267 AEUV Aufgabe des Gerichtshofs, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zweckdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren (Urteil vom 30. Januar 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia“ pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[23] Die spanische Regierung schlägt vor, die Fragen so umzuformulieren, dass die ersten beiden Fragen als eine und die letzten beiden Fragen zusammen beantwortet werden. Angesichts meiner Beurteilung der Zulässigkeit der zweiten Frage erscheint dieser Ansatz nicht möglich.

[24] Siehe Nr. 37 der vorliegenden Schlussanträge.

Materielle Prüfung

36. Wie aus Art. 1 des Gesetzes 9/2021 hervorgeht, wird mit diesem Gesetz die EUStA-Verordnung in die spanische Rechtsordnung integriert. Mit diesem Gesetz wurde ein neues Verfahrenssystem eingeführt, bei dem die Delegierten Europäischen Staatsanwälte in Bezug auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen durchführen, während eine nationale Gerichtsinstanz als unparteiischer Dritter die Grundrechte der Personen, gegen die ermittelt wird, zu wahren hat [25]. Die bei dem zuständigen Gericht [26] einzurichtende Instanz, „die nicht an der Durchführung des Verfahrens beteiligt ist, aber dennoch die ausdrücklich im [Gesetz 9/2021] vorgesehenen Aufgaben der gerichtlichen Kontrolle wahrnimmt“ [27], ist das Gericht für Verfahrensgarantien.

37. Aus Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung ergibt sich meines Erachtens die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, für eine effektive gerichtliche Kontrolle der Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten Sorge zu tragen [28]. Der wirksame gerichtliche Schutz der Rechte des Einzelnen wird nicht nur im 88. Erwägungsgrund der EUStA-Verordnung (wiedergegeben in Nr. 4 der vorliegenden Schlussanträge) verlangt, sondern ist auch ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist. Art. 47 der Charta bekräftigt diesen Grundsatz, so dass er in einem Kontext wie dem vorliegenden bei der Auslegung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV zu berücksichtigen ist [29]. Es ist auch daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts (wie es hier der Fall ist) zu gewährleisten haben, dass das in Art. 47 Abs. 1 der Charta verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gewahrt ist [30].

38. Im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssache steht die Frage, ob eine Verfügung, mit der ein Delegierter Europäischer Staatsanwalt einen Dritten als Zeugen vorlädt, im Sinne von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung eine Verfahrenshandlung der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Personen, gegen die ermittelt wird, darstellt. Handelt es sich bei der Verfügung um eine solche Verfahrenshandlung, so verlangt diese Bestimmung, dass sie einer gerichtlichen Kontrolle durch ein zuständiges nationales Gericht unterliegt.

39. In diesem Zusammenhang ist zunächst die Frage zu klären, ob der Begriff „Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“ ein autonomer Begriff des Unionsrechts ist, der innerhalb der Europäischen Union einheitlich ausgelegt werden

[25] Abschnitt II der Präambel des Gesetzes 9/2021.

[26] Im vorliegenden Fall die Audiencia Nacional (Nationaler Gerichtshof).

[27] Abschnitt IV der Präambel des Gesetzes 9/2021. Art. 8 des Gesetzes 9/2021 sieht vor, dass „im Rahmen des durch [das Gesetz 9/2021] geregelten Verfahrens“ das Gericht für Verfahrensgarantien dafür zuständig ist, „über Rechtsbehelfe gegen die Entscheidungen des Delegierten Europäischen Staatsanwalts zu entscheiden“.

[28] Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D. und Burchard, C. sind der Auffassung, dass „Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung nicht nur dahingehend auszulegen ist, dass dem Mitgliedstaat die Zuständigkeit für die Ausübung der gerichtlichen Kontrolle ‚im Einklang mit den Anforderungen und Verfahren des nationalen Rechts‘ zuerkannt wird, sondern im Licht von Art. 47 der Charta und Art. 19 Abs. 1 EUV so auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ein Schutzniveau zu gewährleisten, das (mindestens) dem gerichtlichen Schutz gleichwertig ist, den der Gerichtshof gemäß Art. 263 AEUV gewähren würde, wenn die EUStA-Verordnung diese Zuständigkeit nicht stattdessen auf die nationalen Gerichte ‚übertragen‘ hätte“ (*European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, Nomos, Baden-Baden, 2021, S. 420).

[29] Urteile vom 6. Oktober 2021, W. Ż. (Kammer für außerordentliche Überprüfung und öffentliche Angelegenheiten des Obersten Gerichts – Ernennung) (C-487/19, EU:C:2021:798, Rn. 102 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 29. März 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, Rn. 89).

[30] Urteil vom 19. Dezember 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

muss. Für die Entscheidung dieser Frage sind der Wortlaut der Bestimmung, in der dieser Begriff vorkommt, der Zusammenhang, in den sich diese Bestimmung einfügt, und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, zu berücksichtigen [31].

40. Die EUStA-Verordnung definiert diesen Begriff nicht, und die Verweisung auf das nationale Recht in Art. 42 Abs. 1 ist für seine Bedeutung und Tragweite nicht entscheidend.

41. Aus dem Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung ergibt sich im Licht der allgemeinen Systematik und des Zwecks dieses Artikels, dass er darauf abzielt, den nationalen Gerichten die Zuständigkeit für die gerichtliche Kontrolle von Handlungen zu übertragen [32], die, da die EUStA eine Einrichtung der Union ist [33], andernfalls in die ausschließliche Zuständigkeit der Unionsgerichte fallen würden [34]. Aus Art. 42 Abs. 2 bis 8 der EUStA-Verordnung ergibt sich, dass die Unionsgerichte außerhalb der Zuständigkeit, die Abs. 1 dieses Artikels den nationalen Gerichten vorbehält, für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der EUStA zuständig sind [35]. Dies gilt insbesondere für die „administrative[n] Entscheidungen“ der EUStA, auf die sich Abs. 8 bezieht und die unter Art. 263 Abs. 4 AEUV fallen, im Gegensatz zu den „Verfahrenshandlungen“ der EUStA, auf die sich Abs. 1 bezieht und die grundsätzlich [36] „der Kontrolle durch die zuständigen nationalen Gerichte“ unterliegen.

42. Die Verwendung der Formulierung „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“ in Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung bestätigt ebenfalls, dass die Bestimmung darauf abzielt, den nationalen Gerichten Zuständigkeiten zu übertragen, die andernfalls von den Unionsgerichten wahrgenommen würden. In ihren schriftlichen Erklärungen weisen die EUStA, die französische und die spanische Regierung sowie die Kommission darauf hin, dass diese Formulierung

[31] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (C-278/22, EU:C:2023:1026, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[32] Siehe jedoch Fn. 36 der vorliegenden Schlussanträge.

[33] Siehe Nr. 1 der vorliegenden Schlussanträge.

[34] In Übereinstimmung mit den Art. 263 und 265 AEUV. Art. 86 Abs. 3 AEUV sieht vor, dass in der Verordnung des Rates zur Errichtung des EUStA u. a. „die Regeln … für die gerichtliche Kontrolle der von der [EUStA] bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen“ festgelegt werden. Im 86. Erwägungsgrund der EUStA-Verordnung, in dem auf diese Bestimmung Bezug genommen wird, heißt es, dass die dem Unionsgesetzgeber gewährte Befugnis „die besondere Art der Aufgaben und Struktur der EUStA wider[spiegelt], die sich von der aller anderen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unterscheidet und eine besondere Regelung der gerichtlichen Kontrolle erfordert“. Mit Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung hielt es der Rat für angemessen, den nationalen Gerichten die Zuständigkeit für die gerichtliche Kontrolle der Verfahrenshandlungen der EUStA zu übertragen, da es sich um eine hybride Einrichtung handelt, die bei der Ermittlungstätigkeit und beim Ergreifen sonstiger Maßnahmen weitgehend auf der Grundlage des nationalen Rechts tätig wird (siehe hierzu die Art. 30 und 31 sowie Abs. 1 und 2 des 87. Erwägungsgrundes der EUStA-Verordnung). Wie es in den schriftlichen Erklärungen der Kommission heißt, war der Unionsgesetzgeber der Ansicht, dass „dieses System kohärenter ist und besser funktioniert, da die [EUStA] gemäß Art. 86 Abs. 2 AEUV Strafverfahren vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten einleitet“. Ein weiterer Vorteil bestehe darin, dass „eine Aufteilung der gerichtlichen Kontrolle zwischen den Unionsgerichten während der Ermittlungen und den nationalen Gerichten während des Hauptverfahrens vermieden wird, wobei gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen wird, dass diese Kontrolle im Einklang mit der Verordnung 2017/1939 und dem Unionsrecht ausgeübt wird, das in großem Umfang durch nationale Verfahrensvorschriften ergänzt wird“.

[35] Einschließlich der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen nach Art. 267 AEUV (vgl. Art. 42 Abs. 2 der EUStA-Verordnung).

[36] Nach Art. 42 Abs. 3 der EUStA-Verordnung sind Beschlüsse der EUStA über die Einstellung eines Verfahrens gemäß Art. 39 von Abs. 1 ausgenommen. Zur Möglichkeit für privilegierte Parteien, Verfahrenshandlungen der EUStA vor dem Gerichtshof anzufechten, vgl. den 89. Erwägungsgrund der EUStA-Verordnung. Vgl. auch Art. 42 Abs. 2 Buchst. a der EUStA-Verordnung, der dem Gerichtshof die Zuständigkeit für Vorabentscheidungen nach Art. 267 AEUV über die Gültigkeit einer Verfahrenshandlung der EUStA überträgt, sofern einem nationalen Gericht die Frage der Gültigkeit unmittelbar auf der Grundlage des Unionsrechts gestellt wird.

wortgleich in Art. 263 Abs. 1 AEUV zu finden ist[37], in dem die Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union definiert werden, deren Kontrolle in die Zuständigkeit der Unionsgerichte fällt[38].

43. Ein weiterer Grund, der für eine autonome und einheitliche Auslegung des Begriffs „Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten" spricht, ist die Notwendigkeit, eine kohärente Zuständigkeitsverteilung zwischen den nationalen Gerichten und den Unionsgerichten bei der Ausübung der gerichtlichen Kontrolle der Handlungen der EUStA sicherzustellen. Ich teile daher die Auffassung der EUStA, dass „Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten" ein autonomer Begriff des Unionsrechts ist[39].

44. Was den Inhalt dieses Begriffs anbelangt, so ergibt sich aus dem ersten Absatz des 87. Erwägungsgrundes der EUStA-Verordnung, dass der Begriff „Verfahrenshandlungen" insbesondere die „Handlungen, die die EUStA im Laufe ihrer Ermittlungen vornimmt", umfasst. Der zweite Absatz dieses Erwägungsgrundes stellt sicher, dass „die Verfahrenshandlungen der EUStA, die vor Anklageerhebung vorgenommen werden", ebenfalls der gerichtlichen Kontrolle durch die nationalen Gerichte unterliegen. Der Ausdruck „Verfahrenshandlungen" umfasst, ist aber nicht beschränkt auf[40] „Ermittlungsmaßnahmen" im Sinne von Art. 30 der EUStA-Verordnung. Eine Verfügung, mit der ein Delegierter Europäischer Staatsanwalt eine Person als Zeugen vorlädt, ist daher, wie I. R. O. und F. J. L. R. sowie die EUStA vortragen, meines Erachtens eine Verfahrenshandlung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung. Zwar gehört diese Verfügung nach Art. 30 Abs. 1 der Verordnung nicht zu den „Ermittlungsmaßnahmen", die den Delegierten Europäischen Staatsanwälten in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen müssen, „[z]umindest in den Fällen, in denen die den Ermittlungen zugrunde liegende Straftat mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren bedroht ist". In Art. 30 Abs. 4 der EUStA-Verordnung heißt es jedoch: „Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte sind befugt, zusätzlich zu den in Absatz 1 genannten Maßnahmen in ihrem Mitgliedstaat andere Maßnahmen, die den Staatsanwälten nach dem nationalen Recht in vergleichbaren innerstaatlichen Fällen zur Verfügung stehen, zu beantragen oder anzuordnen." Art. 43 Abs. 1 des Gesetzes 9/2021 sieht ausdrücklich vor, dass die Delegierten Europäischen Staatsanwälte Personen als Zeugen vorladen können.

45. Was die Formulierung „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten" betrifft, so lässt sich aus der gleichlautenden Wortwahl in Art. 263 Abs. 1 AEUV[41] ableiten, dass der Gesetzgeber mit Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung sicherstellen wollte, dass im Rahmen eines an die Besonderheiten der EUStA angepassten Systems der gerichtlichen Kontrolle die Handlungen dieser Einrichtung, die normalerweise von den Unionsgerichten im Wege der unmittelbaren Klage überprüft würden, von den nationalen Gerichten kontrolliert werden können, womit die Einhaltung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 47 der Charta gewährleistet wird.

37 Vgl. auch die Verweise auf Art. 263 Abs. 4 AEUV in Art. 42 Abs. 3 und 8 der EUStA-Verordnung.

38 Diese Formulierung ermöglicht es auch, zwischen Verfahrenshandlungen der EUStA, die in den Anwendungsbereich von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung fallen und daher von den nationalen Gerichten überprüft werden können, und Handlungen der EUStA ohne Rechtswirkung gegenüber Dritten zu unterscheiden. Im dritten Absatz des 87. Erwägungsgrundes der EUStA-Verordnung wird klargestellt, dass die einzelstaatlichen Gerichte berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, die gerichtliche Kontrolle von Handlungen der letztgenannten Art nach ihrem innerstaatlichen Recht auszuüben.

39 Die juristische Literatur scheint diese Ansicht zu teilen: vgl. z. B. Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D. und Burchard, C., a.a.O., S. 409 bis 410, und Luchtman, M., *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*, in: Geelhoed, W., Erkelens, L., und Meij, A. (Hrsg.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Asser Press, Den Haag, 2018, S. 165.

40 Vgl. insbesondere den zweiten Absatz des 87. Erwägungsgrundes der EUStA-Verordnung, in dem von „Verfahrenshandlungen, die die Wahl des Mitgliedstaats betreffen, dessen Gerichte für die Entscheidung über die Anklage zuständig sein sollen", die Rede ist, und Art. 42 Abs. 3 der Verordnung, der sich auf „Beschlüsse der EUStA über die Einstellung eines Verfahrens" bezieht.

41 Siehe Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

46. Daraus folgt meines Erachtens, dass, wie sowohl die EUStA als auch die französische Regierung und die Kommission ausdrücklich vortragen, die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Begriff der Handlungen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten im Sinne von Art. 263 AEUV auch bei der Auslegung von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung herangezogen werden kann. Nach Art. 263 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 AEUV können unabhängig von ihrer Form alle Bestimmungen oder Maßnahmen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen, die geeignet sind, die Interessen einer natürlichen oder juristischen Person durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung zu beeinträchtigen, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein. Um festzustellen, ob eine Handlung solche Wirkungen erzeugt und daher Gegenstand einer solchen Klage sein kann, ist auf ihr Wesen abzustellen und sind diese Wirkungen anhand objektiver Kriterien wie z. B. des Inhalts dieser Handlung zu beurteilen, wobei gegebenenfalls der Kontext ihrer Vornahme und die Befugnisse des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle der Union, das bzw. die die Handlung vorgenommen hat, zu berücksichtigen sind [42].

47. Aus dem Vorstehenden ist zu schließen, dass der Unionsgesetzgeber die in Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung vorgesehene obligatorische gerichtliche Kontrolle der Verfahrenshandlungen der EUStA nicht auf bestimmte Kategorien beschränken wollte. Im Licht der soeben angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich aus dieser Bestimmung, dass jede Verfahrenshandlung, die ein Delegierter Europäischer Staatsanwalt im Rahmen seiner Ermittlungen vornimmt und die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen soll, die geeignet sind, die Interessen Dritter durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung zu beeinträchtigen, der gerichtlichen Kontrolle durch ein zuständiges nationales Gericht unterliegt. Ich möchte hinzufügen, dass aus dem 87. Erwägungsgrund der EUStA-Verordnung hervorgeht, dass der Ausdruck „Dritte“, auf den Art. 42 Abs. 1 der Verordnung Bezug nimmt, in einem weiten Sinne zu verstehen ist und „den Verdächtigen“ [43], „das Opfer“ und „andere betroffene Personen, deren Rechte durch solche Verfahrenshandlungen beeinträchtigt werden könnten“, umfasst [44].

48. Das vorlegende Gericht sowie I. R. O. und F. J. L. R. führen aus, die Verfügung vom 2. Februar 2023 sei eine Verfahrenshandlung der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber ihnen als Personen, gegen die ermittelt werde, da a) sie ihr Recht auf ein Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist verletze und b) eine zusätzliche Zeugenaussage von Y. C. belastendes Beweismaterial aufdecken könnte, das die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte in einem Strafverfahren gegen sie verwenden könnten. Die EUStA, die französische und die spanische Regierung sowie die Kommission vertreten demgegenüber mit unterschiedlichen Argumenten [45] die Auffassung, dass die Entscheidung eines betrauten Delegierten Europäischen

[42] Urteil vom 18. Juni 2024, Kommission/SRB (C-551/22 P, EU:C:2024:520, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[43] Der Begriff „investigado“ (Person, gegen die ermittelt wird) im spanischen Recht ist meines Erachtens dem Begriff „Verdächtiger“ gleichzusetzen.

[44] Wie die EUStA und die französische Regierung in ihren Erklärungen ausführen, überschneidet sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wenn eine Nichtigkeitsklage von einem nicht privilegierten Kläger gegen eine nicht an ihn gerichtete Handlung erhoben wird, das Erfordernis, dass die verbindlichen Rechtswirkungen dieser Handlung die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung beeinträchtigen, mit der Voraussetzung nach Art. 263 Abs. 4 AEUV, dass die Handlung ihn unmittelbar und individuell betreffen muss (Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 38). Meines Erachtens gilt der gleiche Ansatz für Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung.

[45] Die EUStA trägt vor, dass die Zeugenaussage von Y. C. nicht die Grundlage für den Vorwurf der mutmaßlichen Straftaten gegenüber I. R. O. und F. J. L. R. gewesen sei. Sollten die betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte durch eine weitere Zeugenaussage von Y. C. neue belastende Beweise gegen sie erhalten, bliebe ihre Rechtsstellung als Personen, gegen die Ermittlungen geführt würden, unverändert. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass eine Zeugenvorladung eine rein vorbereitende Handlung sei. Eine Zeugenaussage bestehe aus vorgebrachten Tatsachen, bei denen es unwahrscheinlich sei, dass sie eine Bindungswirkung hätten, die die Rechtsposition eines Verdächtigen ändern würde. Eine verbindliche Rechtswirkung entstehe erst in einem späteren Stadium des Verfahrens, wenn die betreffende Person nach der Anklageerhebung von einem Verdächtigen zu einem Angeklagten werde, und schließlich, wenn sie verurteilt oder freigesprochen werde.

Staatsanwalts, einen Dritten als Zeugen vorzuladen, keine Maßnahme mit verbindlichen Rechtswirkungen gegenüber den von den Ermittlungen betroffenen Personen sei und deren Interessen nicht beeinträchtige, indem sie eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung bewirke.

49. Abstrakt betrachtet bin ich von den Argumenten, die im Namen von I. R. O. und F. J. L. R. vorgebracht und vom vorlegenden Gericht übernommen werden, nicht überzeugt. Wie die französische und die spanische Regierung sowie die Kommission ausführen, kann die Vernehmung eines Zeugen sowohl belastende als auch entlastende Beweise enthalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 5 Abs. 4 der EUStA-Verordnung vorsieht: „Die EUStA führt ihre Ermittlungen unparteiisch und ermittelt alle sachdienlichen Beweise, belastende wie entlastende.“ [46] Die französische Regierung weist ergänzend darauf hin, dass eine solche Vernehmung auch lediglich den Zweck haben könnte, bestimmte Tatsachen zu klären, Hintergrundinformationen zu liefern, dem Ermittler einen komplexen Mechanismus zu erläutern oder die Persönlichkeit der betroffenen Personen zu erhellen. Ich stimme darin überein, dass Ladung und Vernehmung eines Zeugen zwar die Dauer eines Verfahrens verlängern, aber auch die Durchführung der Ermittlungen erleichtern und jedenfalls zu einer gründlichen Untersuchung der Tatvorwürfe beitragen können.

50. Ungeachtet dieser Überlegungen ist die Frage, ob es sich bei der Entscheidung eines Delegierten Europäischen Staatsanwalts, einen Dritten als Zeugen vorzuladen, um eine Verfahrenshandlung mit Rechtswirkung gegenüber einer Person, gegen die ermittelt wird, handelt, meines Erachtens nicht allgemein und abstrakt zu beurteilen und zu beantworten.

51. Die EUStA handelt nicht in einem einheitlichen Rechtssystem, und die EUStA-Verordnung regelt die Verfahren der EUStA nur in Teilen [47]. Nach den Worten von Generalanwältin Ćapeta „ist die EUStA zwar tatsächlich eine einheitliche und unteilbare Einrichtung, aber arbeitet weder mit einem gemeinsamen materiellen Strafrecht noch mit einem gemeinsamen Strafverfahrensrecht. Diese Fragen hängen weitgehend von den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ab, die hinsichtlich der von ihnen gewählten Lösungen voneinander abweichen können“ [48]. Abgesehen von den unionsrechtlichen Verfahrensrechten, die gemäß Art. 41 Abs. 2 der EUStA-Verordnung Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren „mindestens“ garantiert werden müssen, unterscheiden sich die Rechte der von solchen Verfahren betroffenen Personen aufgrund des Verweises der EUStA-Verordnung auf das nationale Recht je nach dem Mitgliedstaat, in dem die EUStA Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen durchführt. Ebenso kann der Umstand, dass Art. 30 Abs. 5 der EUStA-Verordnung vorsieht, dass die „Verfahren und Modalitäten für die Durchführung dieser Maßnahmen“, auf die in den Abs. 1 und 4 dieses Artikels Bezug genommen wird, sich nach dem „geltenden nationalen Recht“ richten, zur Folge haben, dass eine Verfahrenshandlung, wie z. B. eine Zeugenvorladung, die von einem betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwalt in einem Mitgliedstaat erlassen wird, keine rechtlichen Auswirkungen auf die Situation der von dieser Handlung betroffenen Personen hat, während dieselbe Verfahrenshandlung in einem anderen Mitgliedstaat diese Auswirkungen hätte. Wie die französische und die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt haben, kann der Umfang der Verfahrenshandlungen der EUStA, die der Kontrolle durch die nationalen Gerichte unterliegen, daher je nach dem anwendbaren nationalen Recht

[46] Vgl. auch die Verfahrensrechte, die in Art. 41 der EUStA-Verordnung für Verdächtige und Beschuldigte garantiert werden.

[47] Siehe Nrn. 1 und 2 der vorliegenden Schlussanträge.

[48] Schlussanträge der Generalanwältin Ćapeta in der Rechtssache G. K. u. a. (Europäische Staatsanwaltschaft) (C-281/22, EU:C:2023:510, Nr. 20).

unterschiedlich sein. Das Erfordernis, die Frage konkret zu prüfen, ergibt sich auch aus der Rechtsprechung, auf die ich in Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge verweise und aus der sich ergibt, dass die dort genannten objektiven Kriterien zu berücksichtigen sind.

52. Nach alledem hielte ich es nicht für angemessen, wenn der Gerichtshof zu der Frage, ob eine Verfügung, mit der ein betrauter Delegierter Europäischer Staatsanwalt einen Dritten als Zeugen vorlädt, in den Anwendungsbereich von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung fällt, in allgemeiner Weise Stellung nähme. Diese Frage müssen letztlich die nationalen Gerichte klären, indem sie prüfen, ob es sich bei der betreffenden Verfügung um eine Handlung mit Rechtswirkung handelt, die für den betroffenen Dritten verbindlich ist und seine Interessen dadurch beeinträchtigt, dass sie eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung herbeiführt. Zu diesem Zweck müssen die nationalen Gerichte die Verfügung materiell prüfen und ihre Wirkungen anhand objektiver Kriterien wie ihres Inhalts beurteilen, wobei sie den jeweiligen verfahrensrechtlichen Rahmen, in dem sie ergangen ist, und die Befugnisse des Organs, das sie erlassen hat, zu berücksichtigen haben. Kommt ein nationales Gericht nach dieser Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Verfügung, mit der ein betrauter Delegierter Europäischer Staatsanwalt einen Dritten als Zeugen vorlädt, keine Rechtswirkungen gegenüber Personen hat, gegen die ein Ermittlungsverfahren geführt wird, so wäre eine nationale Regelung, die eine gerichtliche Kontrolle dieser Verfügung ausschließt, mit Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung im Licht von Art. 47 der Charta und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV sowie den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität vereinbar.

53. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a. weist Generalanwalt Bobek darauf hin, dass einer Person, die Art. 47 der Charta in Anspruch nehmen möchte, um ein von dieser Bestimmung garantiertes Verfahrensrecht zu begründen, ein „Recht“ oder eine „Freiheit“ nach dem Unionsrecht zustehen muss, das bzw. die sie vor einem Gericht durchzusetzen wünscht[49]. Ich stimme mit der Kommission darin überein, dass, wenn eine Verfügung zur Vorladung eines Dritten als Zeugen keine Rechtswirkung gegenüber den Personen hat, gegen die ermittelt wird, die Rechtsstellung dieser Personen nicht berührt ist und sie sich nicht auf ein aus dem Unionsrecht abgeleitetes Recht berufen können, so dass die Anwendung von Art. 47 der Charta nicht in Betracht kommt. Ohne Rechtswirkungen stellt sich auch nicht die Frage, ob im Einklang mit Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung steht. Schließlich liegt kein Verstoß gegen die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität vor, wenn weder die EUStA-Verordnung noch ein anderer Rechtsakt der Union den von Ermittlungen betroffenen Personen das Recht einräumt, Verfahrenshandlungen der EUStA ohne Rechtswirkung gegenüber Dritten vor nationalen Gerichten anzufechten.

54. Sollte ein nationales Gericht zu dem Schluss kommen, dass eine Verfügung wie die vom 2. Februar 2023 eine Handlung ist, die in den Anwendungsbereich von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung fällt, ist es nach dieser Bestimmung erforderlich, dass eine solche Verfügung „der Kontrolle durch die zuständigen nationalen Gerichte [unterliegt]“. Worin besteht diese gerichtliche Kontrolle? Erfordert sie im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens, dass ein unmittelbarer Rechtsbehelf zur Anfechtung der Gültigkeit dieser Verfügung gegeben ist?

[49] Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 und C-355/19, EU:C:2020:746, Nr. 197).

55. In der vorliegenden Rechtssache besteht Einigkeit darüber, dass nach spanischem Recht eine Entscheidung, mit der ein betrauter Delegierter Europäischer Staatsanwalt einen Dritten als Zeugen vorlädt, nicht Gegenstand eines unmittelbaren Rechtsbehelfs von Personen, gegen die ermittelt wird, vor einem nationalen Gericht sein kann. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass sich das vorlegende Gericht auf die Annahme stützt, dass nach dem Willen des Unionsgesetzgebers Handlungen, die in den Anwendungsbereich von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung fallen, mit einem unmittelbaren Rechtsbehelf angefochten werden können. Es schließt also offenbar die Möglichkeit aus, dass der Unionsgesetzgeber die Modalitäten der gerichtlichen Kontrolle solcher Handlungen nicht hat festlegen wollen, was bedeuten würde, dass eine solche Kontrolle auch inzident erfolgen könnte [50]. Im Gegensatz dazu macht die italienische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen geltend, dass eine gerichtliche Kontrolle von Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten nicht verlange, dass eine Klage auf ihre Nichtigerklärung gegeben sein müsse. Anders als in Spanien seien in der italienischen Strafprozessordnung der Untersuchungsrichter und damit auch jede *Ex-ante* -Kontrolle von Verfahrenshandlungen der EUStA, mit der Dritte zur Vernehmung geladen würden, abgeschafft worden. Das für das Hauptverfahren zuständige Gericht habe stattdessen die Befugnis, über die Rechtmäßigkeit aller ihm vorgelegten Beweismittel zu entscheiden und sie gegebenenfalls unberücksichtigt zu lassen [51]. In der mündlichen Verhandlung haben sowohl die EUStA als auch die französische, die niederländische und die spanische Regierung auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofs hin betont, dass die inzidente gerichtliche Kontrolle der Gültigkeit von Verfahrenshandlungen der EUStA den Anforderungen von Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung genüge. Die EUStA hat eingeräumt, dass es keinen unmittelbaren Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte gebe, mit denen Ermittlungsmaßnahmen zugelassen würden. Sie hat geltend gemacht, dass das spanische Recht mehrere inzidente Rechtsbehelfe für die gerichtliche Kontrolle solcher Maßnahmen während der Ermittlungsphase und, nach deren Abschluss, im Hauptverfahren vorsehe und damit das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und die Wahrung der Verteidigungsrechte garantiere. Die französische, die niederländische und die spanische Regierung haben diese Auffassung geteilt.

56. Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung räumt den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfahrensautonomie einen Ermessensspielraum ein, wenn es darin heißt, dass die dort vorgesehene gerichtliche Kontrolle „im Einklang mit den Anforderungen und Verfahren des nationalen Rechts“ durchzuführen ist [52]. Diese Bestimmung legt weder die Art dieser „Kontrolle“ noch die Art der Entscheidung fest, die ein nationales Gericht in Ausübung dieser Kontrolle treffen kann.

57. Der 88. Erwägungsgrund der EUStA-Verordnung verlangt, dass bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Verfahrenshandlungen der EUStA mit Rechtswirkung gegenüber Dritten vor nationalen Gerichten „für wirksame Rechtsbehelfe im Einklang mit Artikel 19 Absatz 1

[50] Das vorlegende Gericht verwirft das Vorbringen der Delegierten Europäischen Staatsanwälte, das sich auf Art. 29 des Gesetzes 9/2021 stützt und jedenfalls eine Situation betrifft, die für das vorliegende Ersuchen ohne Bedeutung ist, nämlich dass Personen, gegen die ermittelt wird, verspätet zu einer ersten Anhörung zur Mitteilung von Tatsachen und Beweisen geladen werden. Die von der EUStA, der französischen und der spanischen Regierung sowie der Kommission eingereichten schriftlichen Erklärungen stellen die Annahme des vorlegenden Gerichts nicht in Frage.

[51] In diesem Sinne heißt es in den schriftlichen Erklärungen der spanischen Regierung, dass Art. 42 Abs. 1 der EUStA-Verordnung nicht erfordere, dass die gerichtliche Kontrolle von Verfahrenshandlungen der EUStA unmittelbar nach ihrem Erlass und/oder vor ihrer Umsetzung erfolgen müsse.

[52] Gemäß dem zwölften Erwägungsgrund der EUStA-Verordnung: „Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich die bessere Bekämpfung von Straftaten in Bezug auf die finanziellen Interessen der Union durch die Errichtung der EUStA, … sich … besser auf Unionsebene erreichen lässt, … kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in jenem Artikel niedergelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus und gewährleistet, dass ihre Auswirkungen auf die Rechtsordnungen und die institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten so gering wie möglich gehalten werden.“

Unterabsatz 2 EUV gesorgt werden [sollte]“. Diese Vertragsbestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, allen Personen, deren durch das Unionsrecht garantierte Rechte und Freiheiten verletzt wurden, einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewähren; dies entspricht der Verpflichtung nach Art. 47 Abs. 1 der Charta. Sie beinhaltet das Recht, vor Gericht jede Handlung anzufechten, die sich nachteilig auf eine Person auswirkt und diese Rechte und Freiheiten verletzen kann, erfordert jedoch nicht die Verfügbarkeit eines unmittelbaren Rechtsbehelfs, dessen Hauptziel die Anfechtung der Rechtmäßigkeit einer bestimmten Maßnahme ist. Es genügt daher, dass ein oder mehrere Rechtsbehelfe vor den zuständigen nationalen Gerichten zur Verfügung stehen, um dem Inhaber dieses Rechts eine inzidente Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Maßnahme zu ermöglichen, mit der die Achtung der ihm durch das Unionsrecht garantierten Rechte und Freiheiten gewährleistet wird [53]. Im vorliegenden Verfahren ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die von den Ermittlungen betroffenen Personen in der Lage sind, die Rechtmäßigkeit einer Verfügung, mit der ein betrauter Delegierter Europäischer Staatsanwalt einen Dritten als Zeugen vorgeladen hat, inzident anzufechten.

58. Ungeachtet des Bestehens dieser Möglichkeit muss der Gerichtshof, um die Fragen des vorlegenden Gerichts vollständig zu beantworten, aber auch angeben, ob die in der Vorlageentscheidung beschriebenen Verfahren den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität entsprechen, auf die im ersten Absatz des 88. Erwägungsgrundes der EUStA-Verordnung ausdrücklich Bezug genommen wird.

59. Nach ständiger Rechtsprechung ist es in Ermangelung einschlägiger unionsrechtlicher Vorschriften nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie Sache der Rechtsordnung eines jeden Mitgliedstaats, die verfahrensrechtlichen Modalitäten der Rechtsbehelfe, die zum Schutz der Rechte der Bürger bestimmt sind, festzulegen, vorausgesetzt allerdings, dass diese Modalitäten bei unter das Unionsrecht fallenden Sachverhalten nicht ungünstiger sind als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte regeln, die dem innerstaatlichen Recht unterliegen (Äquivalenzgrundsatz), und dass sie die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) [54].

60. Zum Effektivitätsgrundsatz ist darauf hinzuweisen, dass das Unionsrecht die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, neben den nach innerstaatlichem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue zu schaffen, es sei denn, es gibt nach dem System der betreffenden Rechtsordnung keinen Rechtsbehelf, mit dem wenigstens inzident die Wahrung der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleistet werden könnte, oder die einzige Möglichkeit für den Einzelnen, Zugang zu einem Gericht zu erlangen, bestünde darin, eine Rechtsverletzung begehen zu müssen [55]. Sollte das vorlegende Gericht zu dem Ergebnis kommen, dass über die Gültigkeit der angefochtenen Maßnahmen inzident und wirksam entschieden werden kann, dürfte es keinen Grund geben, die in der Vorlageentscheidung beschriebenen Verfahren als Verstoß gegen den Grundsatz der Effektivität zu beurteilen.

61. Was den Grundsatz der Äquivalenz anbelangt, so geht aus den Angaben des vorlegenden Gerichts hervor, dass nach den für die EUStA geltenden innerstaatlichen Verfahrensvorschriften eine Verfügung, mit der ein Delegierter Europäischer Staatsanwalt einen Dritten als Zeugen vorlädt, nicht der unmittelbaren gerichtlichen Kontrolle unterliegt, während nach der Strafprozessordnung gegen eine gleichartige Entscheidung ein Rechtsbehelf beim

[53] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbehelf gegen ein Auskunftsersuchen in Steuersachen) (C-245/19 und C-246/19, EU:C:2020:795, Rn. 47, 55, 57 bis 59, 64, 67 und 79 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[54] Urteil vom 20. Juni 2024, Artemis Security (C-367/23, EU:C:2024:529, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[55] Urteil vom 21. Dezember 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Ermittlungsrichter oder bei einem höheren Gericht eingelegt werden kann. Daraus folgt, dass Personen, gegen die Ermittlungen geführt werden, sich offenbar in einer anderen und ungünstigeren Position befinden, wenn sie Rechte geltend machen, die sich unmittelbar aus dem Unionsrecht ergeben, als wenn sie Rechte nach der Strafprozessordnung geltend machen. Unter diesen Umständen scheinen, wie sowohl das vorlegende Gericht als auch I. R. O. und F. J. L. R. ausführen, die in der Vorlageentscheidung genannten Verfahren gegen den Grundsatz der Äquivalenz zu verstoßen.

62. Die EUStA und die spanische Regierung wenden sich zwar gegen die Auslegung des nationalen Rechts durch das vorlegende Gericht und machen im Wesentlichen geltend, dass nach einer bestimmten innerstaatlichen Rechtsprechung Art. 311 der Strafprozessordnung anwendbar sei, wonach Entscheidungen, mit denen von den Verfahrensbeteiligten beantragte Ermittlungsmaßnahmen erlassen würden, nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden könnten. Hierzu genügt der Hinweis, dass es nach ständiger Rechtsprechung nicht Sache des Gerichtshofs ist, im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens darüber zu entscheiden, wie nationale Vorschriften auszulegen sind oder ob ihre Auslegung durch das vorlegende Gericht richtig ist; dies fällt nämlich in die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Gerichte [56].

Ergebnis

63. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (Zentrales Ermittlungsgericht Nr. 6 des Nationalen Gerichtshofs, Spanien) wie folgt zu beantworten:

Art. 42 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) ist im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität

dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der Personen, gegen die die Europäische Staatsanwaltschaft Ermittlungen durchführt, eine Verfügung, mit der der mit dem Verfahren betraute Delegierte Europäische Staatsanwalt im Rahmen dieser Ermittlungen Dritte als Zeugen vorlädt, nicht unmittelbar vor einem zuständigen nationalen Gericht anfechten können, wenn diese Verfügung Rechtswirkungen gegenüber diesen Personen entfaltet. Ob dies der Fall ist, muss das nationale Gericht klären, indem es prüft, ob eine solche Verfügung eine Handlung darstellt, die für diese Personen verbindliche Rechtswirkungen erzeugt und ihre Interessen durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung beeinträchtigt. Zu diesem Zweck muss das nationale Gericht die Verfügung materiell prüfen und ihre Wirkungen anhand objektiver Kriterien wie z. B. ihres Inhalts beurteilen, wobei es den jeweiligen verfahrensrechtlichen Rahmen, in dem sie erlassen wurde, und die Befugnisse der Einrichtung, die sie erlassen hat, berücksichtigten muss.

[56] Urteil vom 3. Juli 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).