



# BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

## Stellungnahme

**des Europaausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer zu dem  
Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum  
strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der  
Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer  
Europäischen Staatsanwaltschaft vom 11.12.2001  
(KOM (2001) 715 endgültig)**

### Mitglieder des Europaausschusses

RA Heinz **Weil**, Paris (Vorsitzender)  
RA Dr. Martin **Abend**, Dresden  
RA Eugen **Ewig**, Bonn  
RA Dr. Klaus **Heinemann**, Brüssel  
RAin und Notarin Karla **Köhler**, Frankfurt am Main  
RA Prof. Dr. Peter **Mailänder**, Stuttgart  
RA Dr. Hans-Michael **Pott**, Düsseldorf  
RAin Dr. Anne **Wehnert**, Düsseldorf  
RA JR Dr. Norbert **Westenberger**, Mainz  
RA Dr. Thomas **Westphal**, Celle  
RAin Dr. Heike **Lörcher**, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel  
RA Wolfgang **Eichele**, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel/Berlin  
RAin Tanja **Struve**, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel

### Verteiler:

Europäische Kommission  
Europäischer Konvent  
Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union  
Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)  
Bundesministerium der Justiz  
Rechtsanwaltskammern  
Ländervertretungen  
Deutscher Anwaltverein  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Bundesverband der Freien Berufe  
Wirtschaftsprüferkammer

Brüssel im November 2002

Die Bundesrechtsanwaltskammer vertritt als Dachorganisation 27 Regionalkammern und die Rechtsanwaltskammer beim Bundesgerichtshof. Diese Kammern vertreten die Gesamtheit von derzeit ca. 117.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Bundesrechtsanwaltskammer lehnt die Vorschläge der Kommission zur Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ab. Dagegen fordert sie den Ausbau von Eurojust zu einer justitiellen Kontrollinstanz von Europol.

## I.

Der Rat der Europäischen Union Justiz, Inneres und Katastrophenschutz hat in seiner offiziellen Presseerklärung im Anschluß an seine Sitzung vom 28.02.2002 zutreffend festgestellt, daß die Zeit für einen solch radikalen Schritt, wie die Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, noch nicht reif sei. Zunächst sollten sich die neu eingeführten Institutionen wie EUROJUST und OLAF konsolidieren, eine Europäische Staatsanwaltschaft müßte sich auf eng umgrenzte Bereiche des Schutzes von finanziellen Gemeinschaftsinteressen beschränken, das Vorhaben sei mit extrem komplexen konstitutionellen Implikationen behaftet.

Die Bundesrechtsanwaltskammer schließt sich der Auffassung des Rates an, weist jedoch ergänzend darauf hin, daß sich die Einrichtung einer Strafverfolgungsbehörde auf europäischer Ebene - grundsätzlichen - Bedenken schon insoweit ausgesetzt sieht, als es bislang an einem harmonisierten oder gar vereinheitlichten europäischen materiellen Strafrecht sowie Strafprozeßrecht fehlt und darüber hinaus - worauf auch die Fachausschüsse des Bundesrates hingewiesen haben - der Bedarf nach Institutionalisierung einer Europäischen Staatsanwaltschaft nicht nachgewiesen ist.

Vorsorglich nimmt die Bundesrechtsanwaltskammer zu den Vorschlägen der Kommission wie folgt Stellung:

## II.

Die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft stellt einen weiteren Schritt in Richtung auf einen institutionalisierten europäischen Strafrechtsraum dar. Vergleichbar den Institutionen EUROPOL, EUROJUST, Organisation Européenne de la Lutte Antifraude (OLAF) und Europäisches Justitielles Netz (EJN) ist auch die Europäische Staatsanwaltschaft einseitig darauf ausgerichtet, Strafverfolgungsinteressen zu dienen. Die Strafverteidigung

sieht sich damit einer in zunehmendem Maße institutionalisierten und in ihren Bestandteilen vernetzten Strafverfolgung ausgesetzt.

Der Grundsatz der Waffengleichheit gebietet den Abbau dahingehender Disparitäten. Der Verteidigung muß insbesondere die Nutzung der Dokumentations- und Auskunftsfunktion sowohl des EJN als auch von EUROJUST ermöglicht werden. Vor allem aber fordert die Bundesrechtsanwaltskammer, dass das Akteneinsichtsrecht in Europol-Unterlagen geregelt und das zunehmend undeutliche Verhältnis der europäischen Strafverfolgungsinstitutionen zueinander durch Normierung klarer Zuständigkeitsvorschriften transparent gestaltet werden muß.

### III.

Nach den Plänen der Kommission soll die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf den Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften begrenzt werden. Die Bundesrechtsanwaltskammer betont, dass Grundvoraussetzung für die Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft die Harmonisierung der deren Zuständigkeit begründenden Straftatbestände wäre. Jedoch wird eine Mindestharmonisierung für ausreichend erachtet. Zu vermeiden sind solche Vorgaben, die zu einer weitgehenden Modifikation des nationalen (Straf)Rechts führen. Straftatbestände sind eng zu umreißen und restriktiv auszulegen. Einer schleichenden und erst recht einer offenen Ausweitung der Katalogtaten ist entgegenzuwirken. Der Vorschlag des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments, die Zuständigkeit der europäischen Staatsanwaltschaft auf die in Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl genannten insgesamt 32 Tatbestände zu erweitern, muß deshalb - nachhaltig - Ablehnung erfahren.

Die Bundesrechtsanwaltskammer tritt insbesondere Erwägungen der Kommission entgegen, den Betrugstatbestand systemwidrig als Gefährdungsdelikt auszugestalten und zudem auch für den Fall grob fahrlässiger Begehung unter Strafe zu stellen. Auch wird dem Vorhaben, die Strafbarkeit juristischer Personen mit der Sanktionsmöglichkeit der Schließung des Betriebes einzuführen, nachhaltig widersprochen.

### IV.

Das Grünbuch sieht vor, dem Gemeinschaftsgesetzgeber die Entscheidung über Art und Maß der Sanktionen solcher Straftatbestände zu überlassen, die der Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwalts unterfallen. Die Bundesrechtsanwaltskammer weist jedoch darauf hin, daß sowohl die Art als auch das Maß strafrechtlicher Sanktionen nationalen rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen und mit dem innerstaatlichen Strafsystem vereinbar sein muß. Sie fordert, die Einführung der in dem Grünbuch vorgesehenen „gemeinschaftsrechtlichen Zusatzstrafen“ weitestgehend zu begrenzen und deren Anwendbarkeit strengen Voraussetzungen zu unterstellen.

#### V.

Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, hält die Bundesrechtsanwaltskammer die Harmonisierung der Verjährung von Straftatbeständen, die der Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwalts unterfallen sollen, für unabdingbar. Die Bundesrechtsanwaltskammer anerkennt die Notwendigkeit angemessener Verjährungsfristen. Sie weist jedoch darauf hin, daß die Festlegung sich zu Lasten des Bürgers auswirkender, überlanger Verjährungsfristen - ungeachtet der Komplexität und Dauer von Ermittlungen wegen Finanzstraftaten mit grenzüberschreitendem Bezug - rechtsstaatlichen Prinzipien widerspricht.

#### VI.

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer wäre es zwingend erforderlich, die Voraussetzungen für eine Pflicht nationaler oder gemeinschaftlicher Behörden zur Einschaltung des Europäischen Staatsanwalts präzise festzuschreiben. Für den betroffenen Bürger muß auf den ersten Blick erkennbar sein, welche Behörde wann und in welchem Umfang zur Mitteilung an den Europäischen Staatsanwalt verpflichtet sein soll.

#### VII.

Die im Grünbuch vorgesehene Rückbindung der europäischen Staatsanwaltschaft an die Grundrechte nach Art. 6 EUV, der Grundrechtecharta und der EMRK gewährleistet keinen ausreichenden Schutz der Grund- und Verfahrensrechte des Einzelnen. Insbesondere der Rekurs auf Gewährleistungen der EMRK würde vielfach zu einer Verschlechterung der Beschuldigtenrechte führen.

Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert daher - auch mit Blick auf die nach den Vorstellungen der Kommission weitgehend dezentrale Organisation der Europäischen

Staatsanwaltschaft und insbesondere den Umstand, daß die Anklage von abgeordneten, den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen angehörigen Staatsanwälten vor mitgliedstaatlichen Gerichten vertreten werden soll, das Handeln der Europäischen Staatsanwaltschaft darüber hinaus an mitgliedstaatliche Grundrechte zu binden („doppelte Grundrechtsbindung“).

### VIII.

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer müsste eine Europäische Staatsanwaltschaft den Bindungen des Legalitätsprinzips unterstellt werden. Zugleich sollten Opportunitätserwägungen in einer der deutschen Strafprozeßordnung vergleichbaren Weise Berücksichtigung finden. Aus der Parallelität von Legalitäts- und Opportunitätsprinzip sich ergebende Problematiken, insbesondere die Frage der Verfolgbarkeit einer durch die Europäische Staatsanwaltschaft aus Opportunitäts Gesichtspunkten nicht weiterverfolgten Tat nach nationalem Recht - und die umgekehrte Fallgestaltung -, bedürfen der gemeinschaftlichen Regelung unter Berücksichtigung eines prozessualen Tatbegriffs sowie des unter anderem in Art. 4 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK und in Art. 50 der Grundrechtecharta verankerten Grundsatzes „ne bis in idem“.

### IX.

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit eine für die Beteiligten transparente und klare Verteilung von Kompetenzen zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und nationalen Strafverfolgungsbehörden. Regelungsbedarf besteht insbesondere in bezug auf Sachverhalte, bei denen zugleich ein Verstoß gegen Gemeinschafts- und innerstaatliches Recht vorliegt („gemischte Fälle“). Dem Doppelverfolgungsverbot ist insoweit Rechnung zu tragen.

### X.

Die Bundesrechtsanwaltskammer widerspricht den Plänen der Kommission, Zwangsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft, die in verschiedenen Mitgliedstaaten zu vollstrecken sind, der Genehmigung durch einen nicht notwendigerweise in dem Vollstreckungsstaat ansässigen nationalen Ermittlungsrichter zu unterstellen. Die den Vorstellungen der Kommission zugrunde liegende - umfassende - gegenseitige Anerkennung richterlicher Genehmigungen und - daran anknüpfend - der Verwertbarkeit gewonnener Beweismittel birgt die Gefahr einer schleichenden Absenkung nationaler Schutzstandards in sich. Derartigen Gefahren dürfte auch durch Schaffung eines „gemeinsamen europäischen Regelwerks in Bezug auf Beweise“ oder die Einrichtung einer für die Kontrolle des

Ermittlungsverfahrens zuständigen „Vorverfahrenskammer“ beim Europäischen Gerichtshof, wie sie nunmehr der Ausschuß für Haushaltskontrolle der Europäischen Parlaments anregt, nicht wirksam begegnet werden können. Zwangsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft sollten daher grundsätzlich der Genehmigung durch den nationalen Ermittlungsrichter desjenigen Mitgliedstaates unterstellt werden, in dem die jeweilige Ermittlungsmaßnahme durchgeführt wird.

Die Bundesrechtsanwaltskammer weist im übrigen darauf hin, daß - worauf bereits die deutschen Strafrechtslehrer in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch aufmerksam gemacht haben - das dem Kommissionsvorschlag zugrunde liegende „Prinzip der gegenseitigen Zulassung“ richterlicher Genehmigungen und Beweismittel geeignet ist, der weitgehenden Substitution des Zeugenbeweises durch den Urkundsbeweis und damit der Preisgabe des Unmittelbarkeitsprinzips sowie der Aushöhlung des Beweisantragsrechts der Verteidigung Vorschub zu leisten. Die Bundesrechtsanwaltskammer lehnt das Prinzip der gegenseitigen Zulassung von Beweisen strikt ab.

## XI.

Im Falle der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft fordert die Bundesrechtsanwaltskammer die Festlegung eindeutiger Gerichtsstandsregelungen durch den Gemeinschaftsgesetzgeber. Den Verfahrensbeteiligten muß auch in Fällen grenzüberschreitender Sachverhalte erkennbar sein, in welchem Mitgliedstaat Anklage erhoben werden wird. Ermessensspielräume zugunsten der Europäischen Staatsanwaltschaft sind möglichst gering zu halten.

Die Bundesrechtsanwaltskammer stimmt der Kommission darin zu, daß der Gefahr einer mißbräuchlichen Wahl des Gerichtsstandes durch die Europäische Staatsanwaltschaft („forum shopping“) durch Schaffung effektiver Kontrollmechanismen vorzubeugen ist. Sie regt unter Berücksichtigung der Wertungen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 2 EGV an, die Kontrolle der Wahl des für die Anklageerhebung zuständigen Mitgliedstaates dem für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen nationalen Gericht zu übertragen.

Es ist daran zu denken, die Zuständigkeit des Mitgliedstaates der Hauptsache ausdrücklich als Prozeßvoraussetzung zu benennen. Die damit einhergehende obligatorische Kontrolle der Wahl des Gerichtsstandes muß durch die Möglichkeit des Betroffenen ergänzt werden, Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Europäischen Staatsanwalts in bezug auf die Wahl des Gerichtsstands einzulegen.

## XII.

Die Vorschläge der Kommission werfen mehr denn je die Frage nach einer justitiellen Kontrolle von EUROPOL auf. Obgleich im Grünbuch ausdrücklich auf die in Aussicht genommene Ausweitung der Zuständigkeiten von EUROPOL - insbesondere die Gewährung operativer Befugnisse - hingewiesen wird, enthalten die Kommissionsvorschläge eine klare Absage gegenüber etwaigen Kontrollbefugnissen der Europäischen Staatsanwaltschaft in bezug auf EUROPOL. Zwar wird unter der Rubrik „Beziehungen zu den anderen Akteuren“ das Verhältnis von Europäischer Staatsanwaltschaft zu EUROPOL ausdrücklich thematisiert. Jedoch ist lediglich von einer vorzusehenden wechselseitigen Ergänzung („Komplementarität“) von Europäischer Staatsanwaltschaft und Europol, insbesondere durch Austausch von Informationen, die Rede.

Das zunächst sowohl von der Bundesregierung als auch von der Bundesrechtsanwaltskammer vertretene Konzept, EUROJUST als „Keimzelle“ einer mittelfristig sich entwickelnden Europäischen Staatsanwaltschaft zu betrachten, der insbesondere die Aufgabe zukäme, eine echte justitielle Kontrolle - insbesondere staatsanwaltschaftliche Sachleitungsbefugnis - von EUROPOL zu ermöglichen, wird durch die Pläne der Kommission zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft neben EUROJUST konterkariert.

Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert deshalb den Ausbau von Eurojust zu einer gegenüber EUROPOL mit umfänglichen Kontrollbefugnissen ausgestatteten Instanz. Eine umfassende justitielle Kontrolle von EUROPOL - insbesondere nach Aufnahme operativer Befugnisse in einem sehr weitreichenden Tätigkeitsfeld - erscheint zwingend erforderlich. Der derzeitige Zustand, wonach - auf nationaler Ebene - allein das BKA Zugang zu den Daten von EUROPOL hat, verstößt gegen elementare rechtsstaatliche Grundsätze.