



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER



Deutscher **Anwalt** Verein

**Stellungnahme Nr. 13/2015**

**Registernummer: 25412265365-88**

**April 2015**

**Stellungnahme Nr. 19/2015**

**Registernummer: 87980341522-66**

## **Gemeinsame Stellungnahme Bundesrechtsanwaltskammer und Deutscher Anwaltverein**

### **zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft**

**Verteiler: Europa**

Europäische Kommission  
Rat der Europäischen Union  
Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU  
Justizreferenten der Landesvertretungen  
Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)  
European Criminal Bar Association (ECBA)  
Vertreter der Freien Berufe in Brüssel

**Deutschland**

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Bundesministerium des Innern  
Rechts- und Verbraucherschutzausschuss des Deutschen Bundestages  
Innenausschuss des Deutschen Bundestages  
Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien  
Landesjustizministerien  
Rechts- und Innenausschüsse der Landtage  
Bundesgerichtshof  
Bundesanwaltschaft  
Deutscher Richterbund  
Deutscher Notarverein  
Bundesnotarkammer  
Bundesteuerberaterkammer  
Deutscher Juristentag  
Deutscher Strafverteidiger e. V.  
Regionale Strafverteidigervereinigungen  
Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen  
Bund Deutscher Kriminalbeamter  
Strafverteidiger-Forum (StraFo)  
Neue Zeitschrift für Strafrecht, NSTZ

**Bundesrechtsanwaltskammer**

The German Federal Bar  
Barreau Fédéral Allemand  
[www.brak.de](http://www.brak.de)

**Büro Berlin – Hans Litten Haus**

Littenstraße 9  
10179 Berlin  
Deutschland  
Tel. +49.30.28 49 39 - 0  
Fax +49.30.28 49 39 - 11  
Mail [zentrale@brak.de](mailto:zentrale@brak.de)

**Büro Brüssel**

Avenue des Nerviens 85/9  
1040 Brüssel  
Belgien  
Tel. +32.2.743 86 46  
Fax +32.2.743 86 56  
Mail [brak.bxl@brak.eu](mailto:brak.bxl@brak.eu)

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) und der Deutsche Anwaltverein (DAV) nehmen zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU wie folgt Stellung:

Der Deutsche Anwaltverein und die Bundesrechtsanwaltskammer haben sich bereits in einer gemeinsamen Stellungnahme im Oktober 2013 zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft geäußert.

Nachdem die Verhandlungen im Rat fortgeschritten sind, sehen beide Organisationen Veranlassung auf der Grundlage des nunmehr am 02. März 2015 vorgelegten „State of Play“ (im Folgenden: VO Stand 02.03.2015) erneut zu dem Projekt der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft Stellung zu nehmen.

Der Deutsche Anwaltverein und die Bundesrechtsanwaltskammer beobachten mit Sorge, dass die Mitgliedstaaten bei der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft eng an ihren nationalen Interessen festhalten und nicht bereit sind, auch nur in Ansätzen einheitliches europäisches Verfahrensrecht im Sinne von Art. 86 Abs. 3 AEUV zu schaffen. Zu kritisieren ist auch das fehlende Interesse an der Stellung der Beschuldigten und der völlige Verzicht auf die Festlegung eines einheitlichen Prozesskostenhilfe- oder Pflichtverteidigersystems, um wenigstens einen der Reichweite der Europäischen Staatsanwaltschaft entsprechenden einheitlichen Standard für die Verteidigung der Beschuldigten zu schaffen. Das mittlerweile vorliegende Modell für die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft kann wegen erheblicher rechtsstaatlicher Bedenken daher keine Zustimmung finden.

Im Einzelnen:

## **1. Verzicht auf jegliche europäische Verfahrensordnung widerspricht Art. 86 AEUV und dem europäischen Gedanken**

Mittlerweile haben sich die Mitgliedstaaten offenbar darauf verständigt, dass es keine Europäische Verfahrensordnung geben soll. Das gesamte Verfahren richtet sich nach nationalem Recht und wird – soweit erforderlich – um die in Art. 26 VO Stand 02.03.2015 genannten Ermittlungsmaßnahmen ergänzt.

Besonders zu kritisieren ist, dass die in Art. 26 VO Stand 02.03.2015 genannten Ermittlungsmaßnahmen in keiner Weise an formelle Voraussetzungen gebunden sind. Während in dem – auch noch zu unbestimmt ausgestalteten – Art. 26 des Kommissionsentwurfs der Richtervorbehalt für bestimmte Ermittlungsmaßnahmen vorgesehen war, bestimmt Art. 26 der VO Stand 02.03.2015 keinerlei Rahmen für die dort genannten Ermittlungsmaßnahmen. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ob die Maßnahmen von der Polizei, von der Staatsanwaltschaft oder von einem Gericht angeordnet werden können.

Auch hinsichtlich der Beschuldigtenrechte soll offenbar nichts geregelt werden. Die Rechtsstellung der Beschuldigten richtet sich nach nationalem Recht, so wie es jeweils mit oder ohne Umsetzung der aus dem Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte (ABl. C 295 v. 04.12.2009, S. 1-3) entstandenen Richtlinien gestaltet ist.

Auf der Grundlage dieses weitgehenden Verzichts einer „Europäisierung“ der Ermittlungstätigkeit lässt sich auch die Möglichkeit eines „Vergleichs“ (Art. 29) kaum rechtfertigen. Angesichts der Vielfalt vergleichbarer Mechanismen in den einzelnen Rechtsordnungen würde der „Vergleich“ - ungeachtet grundsätzlicher Bedenken gegen die Institutionalisierung eines gesamteuropäischen „Ablasshandels“ - zu einer Vielzahl von Systembrüchen führen.

## 2. Unzureichende Regelungen für grenzüberschreitende Ermittlungen

Wenn man bedenkt, wie ausführlich und gründlich die europäische Ermittlungsanordnung zwischen den Mitgliedstaaten und dem Parlament verhandelt wurde, muss es befremden, dass nichts von den dort beschlossenen Grundsätzen in die Verordnung über die europäische Staatsanwaltschaft Stand 02.03.2015 übernommen werden soll. Die VO Stand 02.03.2015 unterscheidet in Art. 26a VO Stand 02.03.2015 zwischen dem „*Handling European Delegated Public Prosecutor*“ und dem „*Assisting European Delegated Public Prosecutor*“. Nach den dort vorgesehenen Regelungen soll der Assisting Public Prosecutor auf Anforderung des Handling Public Prosecutors Ermittlungsmaßnahmen durchführen oder eine gerichtliche Entscheidung dafür beantragen. Das nationale Gericht darf die beantragte Ermittlungsmaßnahme nur ablehnen, wenn die beantragte Entscheidung im Gegensatz zu fundamentalen nationalen Rechtsgrundsätzen steht (Art. 26a Abs. 5 VO stand 02.03.2015). Mit diesem Ablehnungsgrund bleibt die VO Stand 02.03.2015 hinter dem mit Art. 11 der Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung geschaffenen Standard zurück und es scheint fraglich, ob das mit den jeweiligen Verfassungsstandards zahlreicher Mitgliedsstaaten vereinbar ist.

## 3. Forum-Shopping

Der vorliegende Entwurf enthält keine ausreichenden Regelungen zur Vermeidung von Forum-Shopping. Nachdem sich die Ermittlungen der europäischen Staatsanwaltschaft nicht nach einer europäischen Verfahrensordnung, sondern nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten richten sollen, birgt die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft zahlreiche Möglichkeiten des Forum-Shoppings:

- Die Verordnung sieht keine Kriterien vor, in welchem Mitgliedstaat eine Ermittlungsmaßnahme durchgeführt werden kann oder muss.
- Hinsichtlich des Orts der Anklageerhebung ist zwar mittlerweile ein Kriterienkatalog in Art. 21 Abs. 3 VO Stand 02.03.2015 (iVm Art. 27 Abs. 3 VO Stand 02.03.2015) aufgestellt worden. Dieser lässt jedoch Abweichungen zu und eröffnet eine erhebliche Spannbreite für die Entscheidung über den Ort der Anklage. Hinzu kommt, dass eine gerichtliche Kontrolle des Orts der Anklageerhebung bislang nicht vorgesehen ist. Es scheint zweifelhaft, ob eine solche weiche Regelung den Anforderungen an die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 6 Abs. 1 EMRK) genügt.
- Ebenso ist zu kritisieren, dass keine Notwendigkeit gesehen wird, frühzeitig den Beschuldigten über den Ort einer möglichen Anklageerhebung zu informieren, bzw. diesen festzulegen. Nach dem jetzigen Stand kann der Beschuldigte bis zum Abschluss der Ermittlungen im Unklaren darüber gelassen werden, nach welchem materiellen Recht die Ermittlungsergebnisse zu beurteilen sind und wo ggf. nach Abschluss der Ermittlungen Anklage erhoben wird. Auch wenn sich die Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwalts nur auf Delikte beziehen soll, die die Mitgliedsstaaten in Umsetzung der geplanten Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug vorsehen, wird sich das einzelstaatliche materielle Recht voraussichtlich im Detail immer noch unterscheiden, selbst wenn man davon ausgeht, dass die einzelnen

Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht (rechtzeitig) nachkommen. Erhebliche Unterschiede wird es in jedem Fall bei den angedrohten Rechtsfolgen geben, nachdem sich die Regelungskompetenz der EU weiterhin auf Mindesthöchststrafen beschränken soll. Die VO Stand 02.03.2015 zieht auch insoweit keine effektiven Grenzen und verhindert nicht, die Auswahl des Anklageorts nach materiell-rechtlichen Gesichtspunkten zu bestimmen.

#### **4. Fehlende Regeln über die Zulassung von Beweisen**

Die in Art. 30 VO Stand 18.12.2014 vorgesehene Regelung zur Zulassung von Beweisen ist weiterhin zu kritisieren. In der Fassung vom 02.03.2015 hat sich der Rat nicht erneut damit befasst. Grundsätzlich mag es zulässig sein, Beweise, die in einem Mitgliedstaat rechtsstaatlich einwandfrei und nach den Kriterien der dortigen Judikatur erhoben werden, ohne verfahrensrechtliche Prüfung in einem anderen Mitgliedstaat zu verwerten. Dies setzt aber voraus, dass in den Mitgliedstaaten einheitliche Standards herrschen, so dass das jeweilige nationale Gericht davon ausgehen kann, dass die Maßnahme auch nach eigenem Standard zulässig gewesen wäre. Dies ist hier aber gerade nicht gewollt. Art. 30 ermöglicht eine unkontrollierte Beweisverwertung aus unkontrolliert erhobenen Beweisen unter dem Dach der Europäischen Staatsanwaltschaft. Auch dies wäre mit rechtsstaatlichen Einbußen verbunden.

#### **5. Keine einheitliche Regelung von Beschuldigtenrechten**

Bedauerlich ist, dass die Verordnung in dem jetzt vorliegenden Vorschlag auf ausdrückliche Regelungen zur Gewährleistung von Beschuldigtenrechten verzichtet. Art. 32 VO Stand 18. 12. 2014 nimmt lediglich Bezug auf die umgesetzten und noch nicht verabschiedeten Richtlinien. Vor dem Hintergrund, dass die Richtlinien es den Mitgliedstaaten ermöglichen, diese unterschiedlich umzusetzen und Verstöße gegen Richtlinien allenfalls am Ende eines Vertragsverletzungsverfahrens deutlich werden, muss es als erhebliches Defizit des vorliegenden Verordnungsvorschlages erscheinen, dass nicht einmal die Beschuldigtenrechte für Verfahren der Europäischen Staatsanwaltschaft eigenständig geregelt werden. Dies hatte die Anwaltschaft bereits im Hinblick auf den Vorschlag der Kommission kritisiert. In dem jetzt vorliegenden Vorschlag für Art. 32 VO Stand 18.12.2014 ist überhaupt keine eigenständige Regelung mehr enthalten. Art. 32 nimmt ausschließlich auf bestehendes bzw. geplantes europäisches Recht Bezug und ist damit für sich gesehen vollkommen inhaltsleer. Mit Art. 32 VO Stand v. 18.12.2014 wird im Übrigen in Kauf genommen, dass die Mitgliedstaaten die dort genannten Richtlinien unterschiedlich umsetzen und so auch bei Ermittlungen des Europäischen Staatsanwalts unterschiedliche Standards in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen.

#### **6. Keine Prozesskostenhilfe**

Erschreckend ist, dass der Vorschlag keinerlei Überlegung darauf verwendet, wie die Beschuldigten ihrer Verteidigung unter dem Regime des Europäischen Staatsanwalts finanzieren sollen. In Art. 32 VO Stand 18. 12. 2014 wird auf die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie zum „Right to Legal Aid“ Bezug genommen. Tatsächlich handelt es sich hierbei aber um eine Richtlinie zur vorläufigen Prozesskostenhilfe. Für Prozesskostenhilfe für das gesamte Verfahren ist keine Richtlinie geplant oder auch nur in Aussicht gestellt.

Die Europäische Staatsanwalt soll also eingerichtet werden, ohne dass die Finanzierung der Verteidigung für die Beschuldigten gesichert ist. Mangels jeglicher Aussage in dem Ratsvorschlag kann nur vermutet werden, dass sich Prozesskostenhilfe nach nationalem Recht richten soll. Dies würde innerhalb von Europa erhebliche Unterschiede bei der Bewilligung von staatlich finanzierter Verteidigung und der Vergütung der Verteidigertätigkeit zur Folge haben. Wenn der europäischen

Union an der Gewährleistung eines fairen, rechtsstaatlichen Verfahrens gelegen wäre, müsste sie zumindest für die Verfahren der europäischen Staatsanwaltschaft ein Pflichtverteidigermodell mit europaweit gleichen Zulassungsvoraussetzungen und gleicher Vergütung einführen. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle Beschuldigten ab dem ersten Tag der Ermittlungen in einer den Befugnissen der Europäischen Staatsanwaltschaft entsprechenden und im Hinblick auf die Fairness des Verfahrens gebotenen Art und Weise verteidigt werden können.

## **7. Unzureichender Europäischer Rechtsschutz**

Schließlich fällt auf, dass der Rechtsschutz für Maßnahmen des Europäischen Staatsanwalts weiterhin unzureichend ist. Für wichtige Entscheidungen, wie z. B. den Ort der Anklageerhebung sollte der Europäische Gerichtshof zuständig sein, um wenigstens insoweit eine europaweit einheitliche Handhabung zu entwickeln. Nach Auffassung von BRAK und DAV bedarf es einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle der Handlungen des Europäischen Staatsanwalts durch den Gerichtshof der Europäischen Union; denn nur so kann die Tätigkeit des Europäischen Staatsanwalts auch von einer einheitlichen europäischen Rechtsentwicklung begleitet werden.

## **8. Keine demokratische Legitimation und Verfahrensverzögerung durch Kollegmodell**

Nach dem Wunsch der Mitgliedstaaten soll die Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft im Vergleich zu dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission erheblich umgestaltet werden. Die Europäische Staatsanwaltschaft soll auf der zentralen europäischen Ebene aus einem für neun Jahre gewählten Europäischen Generalstaatsanwalt sowie weiteren Europäischen Staatsanwälten - ein Staatsanwalt pro Mitgliedstaat - bestehen. Aus dieser Gruppe heraus sollen ständige Kammern mit jeweils drei Staatsanwälten gebildet werden. Die ständigen Kammern sollen alle für das Verfahren maßgeblichen Entscheidungen von der Einleitung eines Verfahrens über Zwischenentscheidungen (Art. 26a Abs. 8 VO Stand 02.03.2015) bis zur Anklageerhebung oder Einstellung des Verfahrens treffen (vgl. Art. 9 Abs. 3 VO Stand 02.03.2015). Nach dem vorliegenden Konzept, liegt die Leitung der Ermittlungen allerdings nicht bei der Kammer oder einem (regulären) Mitglied der Kammer, sondern bei einem Europäischen Staatsanwalt, der die Ermittlungen der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte gem. Art.11 VO Stand 02.03.2015 überwacht. Dieser Staatsanwalt ist zusätzliches Mitglied der Kammer (Art.9 Abs. 6 VO Stand 02.03.2015) und soll der Kammer wiederum Entscheidungsvorschläge machen. Den Mitgliedern der ständigen Kammer stehen alle Akten und das gesamte Beweismaterial zur Verfügung, das erforderlich ist, um die vorgesehenen Entscheidungen zu treffen.

Während seiner langen (neunjährigen) Amtszeit kann der Europäische Generalstaatsanwalt nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 13 Nr.4 der VO Stand 02.03.2015 durch den Europäischen Gerichtshof auf Antrag des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission abberufen werden („wenn er meint, er erfülle nicht länger die für die Erfüllung seiner Pflichten bestehenden Voraussetzungen oder dass er sich schwerwiegender Verfehlungen schuldig gemacht hat.“.) Im Übrigen erstellt er lediglich jährlich einen Bericht über seine allgemeinen Aktivitäten (Art.6a Abs.1 der VO Stand 02.03.2015). Einmal jährlich soll er überdies dem europäischen Parlament Rechenschaft über diese Aktivitäten ablegen ((Art.6a Abs.2 der VO Stand 02.03.2015). Auch die nationalen Parlamente können ihn zu einem Meinungsaustausch einladen (Art.6a Abs.3 der VO Stand 02.03.2015).

Eine wirksame parlamentarische Kontrolle, die auch die Möglichkeit beinhalten muss, den Europäischen Generalstaatsanwalt jenseits eines Amtsenthebungsverfahrens nach Art.6a abzuberufen, findet also nicht statt.

Sie wird auch nicht durch das geplante Kollegmodell erreicht. Dadurch wird lediglich bürokratischer Mehraufwand geschaffen, der eine erhebliche Verzögerung der von der Europäischen Staatsanwaltschaft geführten Ermittlungsverfahren zur Folge haben muss. Insbesondere stellt sich die Frage, wie der mit dem Kollegmodell verbundene Verzögerungseffekt mit dem Beschleunigungsgebot in Haftsachen zu vereinbaren sein soll. Es ist nicht ersichtlich, welchen Mehrwert es haben soll, wenn fünf Staatsanwälte (drei Mitglieder der ständigen Kammer, der Europäische Staatsanwalt, der den Fall leitet und der delegierte europäische Staatsanwalt, der die Ermittlungen vor Ort führt) die Akten lesen und die anstehenden Entscheidungen treffen. Dabei ist auch zu bedenken, dass nur bei dem delegierten Europäischen Staatsanwalt gewährleistet ist, dass er das anzuwendende materielle und prozessuale Recht kennt und die Sprache der Akten und der Beweismittel versteht. Schon ohne Europäische Staatsanwaltschaft fällt es den deutschen Ermittlungsbehörden selbst in Haftsachen in der Regel schwer, ein umfangreiches Wirtschaftsstrafverfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Höchstfrist für den Vollzug von Untersuchungshaft von sechs Monaten (§ 121 Abs. 1 StPO) abzuschließen. Alle Mitgliedstaaten sind gem. Art. 5 Abs. 3 EMRK verpflichtet, ein Verfahren rasch zu führen. Das Kollegmodell steht quer zu diesem Grundsatz, ohne einen demokratischen Legitimationsgewinn mit sich zu bringen.

Das Kollegmodell beruht offenbar auf dem Wunsch der Mitgliedstaaten so wenig Einfluss wie möglich an die Europäische Staatsanwaltschaft abzugeben und über die Mitgliedschaft in den Kammern jeweils das Verfahren im eigenen Staat maßgeblich mit beeinflussen zu können. Um dies zu gewährleisten sollen komplexe Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene eingeführt werden. Bundesrechtsanwaltskammer und Deutscher Anwaltverein lehnen dieses Modell ab.

## **9. Fazit**

Die Bundesrechtsanwaltskammer und der Deutsche Anwaltverein lehnen die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft auf der Grundlage der Verordnung Stand 02.03.2015 ab. Mit dem vorgesehenen Modell wird strukturell ein bürokratisches Ungetüm geschaffen, das die Ermittlungen erschweren und verzögern wird. Auf der Grundlage des nationalen Verfahrensrechts wird nicht eine Europäische Staatsanwaltschaft im Sinne von Art. 86 AEUV errichtet, sondern eine europäische Aufsichtsbehörde über die nationalen Staatsanwaltschaften geschaffen. Es darf bezweifelt werden, ob mit diesem Modell ein Mehrwert für die Aufklärung von Straftaten verbunden ist, während sicher scheint, dass erhebliche rechtsstaatliche Defizite unvermeidbar sind, oder gar bewusst eingeplant werden. Das ist kein Fortschritt für Europa.