



**Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes
zur Konsultation der Europäischen Kommission:
„Protecting the European Union's financial interests
and enhancing prosecutions“**

Question 1: Are the current criminal law provisions in your jurisdiction related to offences affecting the EU's financial interests (fraud, money laundering, corruption, accounting offences against the EU's financial interests, etc) in your view sufficiently effective, proportionate and dissuasive? Please provide reasons for your position.

Die deutschen Vorschriften zu den einschlägigen Strafnormen der Steuerhinterziehung, des Subventionsbetruges, der Bestechung und Bestechlichkeit sind jeweils auf Sachverhalte mit EU-Bezug erweitert worden, so dass keine Strafbarkeitslücke erkennbar ist. Problematisch ist nur, dass die Abgeordnetenbestechung im deutschen Recht, und damit auch die Bestechung eines Abgeordneten des Europäischen Parlamentes, nur in unbefriedigend engen Grenzen strafbar ist.

Question 2: If not, could the protection of EU's financial interests be improved on EU level concerning, in particular, one or several of the following aspects of criminal law:

- scope of persons covered
- scope of geographical application (in particular in cases affecting EU financial interests involving third-country nationals as suspects and where the place of commission is a third country)
- definition of additional acts to criminalise (abuse of public office in a conflict of interest, breach of professional secrecy etc.)
- type of conduct (intent versus negligence)
- time-limitation
- other horizontal matters?

Wie erwähnt werden bisher keine Lücken im materiellen Strafrecht gesehen. Inwiefern die wachsende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der European Economic Governance und den damit verbundenen Mechanismen eine Neubewertung der Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union erforderlich macht, bleibt abzuwarten.

Question 3: Considering the latest known results in prosecuting and bringing to justice cases of fraud] and in light of your own professional experience, do you think that there would be an added value in establishing a specialised European Public Prosecutor's Office with EU-wide priority competences in order to conduct prosecutions in relation to fraud committed against the EU financial interests at the level of the Union?

Der Deutsche Richterbund lehnt es nicht ab, für Straftaten zum Nachteil der Europäischen Union eine Europäische Staatsanwaltschaft einzuführen. In jedem Fall aber wäre nur eine weisungsunabhängige, dem Legalitätsprinzip verpflichtete, mit Ermittlungs- und Anklagekompetenzen in allen Unionsstaaten ausgestattete Staatsanwaltschaft in der Lage, unabhängig von politischen und administrativen Vorgaben der einzelnen Mitgliedstaaten eine gleichmäßige Strafverfolgung innerhalb der Union sicherzustellen. Eine solche, an Straftatbeständen und nicht an wirtschaftspolitischen Vorgaben orientierte Strafverfolgung ist erforderlich, um mit einer gleichmäßig und nachhaltigen Anwendung von Strafnormen zumindest in diesem Bereich der Wirtschafts- und Verwaltungskriminalität das Vertrauen der Unionsbürger in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten. Weisungsabhängige nationale Strafverfolgungsbehörden können dies nur eingeschränkt.

Question 4: (a) For what criminal offences should the European Public Prosecutor's Office have jurisdiction in the European Union, i.e. only offences affecting the EU's financial interests or also serious cross-border offences?
(b) Should this jurisdiction be exclusive or complementary to national prosecutors?

Nachdem in Art. 86 Abs. 1 AEUV die Kompetenzen einer Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beschränkt wurden, erscheint es sinnvoll, sich beim Aufbau einer solchen auf diese Zuständigkeiten zu beschränken. Neben Betrug und Subventionsbetrug gehören dabei auch Bestechung, Bestechlichkeit, Vorteilsannahme und Untreue durch Organe der Union zum Nachteil des Europäischen Steuerzahlers ausdrücklich in den Kanon der Strafnormen aufgenommen, für deren Verfolgung die Europäische Staatsanwaltschaft zuständig ist.

Question 5: What would be the preferable design for the European Public Prosecutor's Office's structure, centralised (i.e. with all investigative and prosecutorial acts performed at EU level) or decentralised (i.e. with a certain flexibility to carry out certain investigative or prosecutorial acts at national level under the authority of the European Public Prosecutor's Office), and why? Please consider how the various levels of your preferred design would interact in practice.

Wesentlich für den Deutschen Richterbund ist, dass die Europäische Staatsanwaltschaft weisungsunabhängig ermitteln kann. Daher muss sichergestellt werden, dass nicht nur „der Europäische Staatsanwalt“ als Leiter der Behörde weisungsfrei arbeiten kann, sondern dies auch für die ihm zuarbeitenden abgeordneten Staatsanwälte gilt. Für diese muss daher ein besonderes Statut entwickelt werden, welches ihre Unabhängigkeit von ihren nationalen Mutterbehörden sichert.

Die Arbeit der Europäischen Staatsanwaltschaft wird vor Ort erfolgen müssen. Anträge auf richterliche Entscheidungen in Ermittlungsmaßnahmen, Anklageerhebung und öffentliche Hauptverhandlung erfolgen vor dem jeweils örtlich zuständigen nationalen Richter, Art. 86 Abs. 2 Abs. 2 AEUV. Wesentliche Ermittlungsmaßnahmen wie die Teilnahme an Durchsuchungen oder Zeugenvernehmungen werden gleichfalls vor Ort erfolgen müssen. Daher wird derjenige Staatsanwalt, der eine konkrete Ermittlung leitet, seine Tätigkeit vor Ort ausüben müssen.

Dennoch plädiert der Deutsche Richterbund dafür, die Europäische Staatsanwaltschaft weitgehend zentral aufzubauen. Eine dezentrale Gliederung würde sie in die Rolle einer Aufsichtsbehörde mit Weisungsbefugnis gegenüber nationalen Staatsanwaltschaften zwingen. Dies würde der Bedeutung und Aufgabe der Einrichtung nicht gerecht. Auch ist fraglich, wie eine dezentrale Staatsanwaltschaft in die einzelnen Länderstaatsanwaltschaften Deutschlands „eingebaut“ werden könnte.

Europäische Strafverfolgung als Aufgabe der Union kann nur gelingen, wenn innerhalb der Europäischen Staatsanwaltschaft ein gleichmäßiges Herangehen an Ermittlungen entwickelt werden kann. Dies ist nur im Rahmen einer Einrichtung möglich, die auf europäischer Ebene angesiedelt ist und die zentral arbeitet.

Question 6: What investigation powers should the European Public Prosecutor's Office have (e.g. search & seizure, arrest, interception of telecommunications)?

Die Rechte des Europäischen Staatsanwalts im einzelnen Verfahren ergeben sich aus den Rechten, wie sie ein jeweiliger nationaler Staatsanwalt unter seiner Rechtsordnung genießt. Für eine Ausgestaltung weitergehender Rechte fehlt es an einer Rechtsgrundlage.

Question 7: What framework (applicable law, judicial review) should be envisaged for such investigation powers?

Siehe oben

Question 8: By what criteria should the Member State or States of trial be chosen?

Diese Kriterien sind noch zu erarbeiten. Sie sollten sich an den traditionellen Anknüpfungspunkten der Mitgliedstaaten zur örtlichen Zuständigkeit orientieren und den Tatort als wesentliches Kriterium aufnehmen. Die Wahl des Gerichtsortes – und damit der Verfahrensordnung, unter welcher das Verfahren stattfindet – sollte vom EuGH überprüft werden können.

Question 9: How should the barrier raised by the diversity of rules of evidence be overcome?

Der Europäische Staatsanwalt muss seine Anklage vor dem Gericht eines Mitgliedstaates erheben. Dieses Gericht wird im Verfahren und insbesondere bei der Beweisführung seine eigenen nationalen Vorschriften anwenden (müssen). Dies bedeutet für das Ermittlungsverfahren des Europäischen Staatsanwalts, dass er bereits im Ermittlungsverfahren die Verwertbarkeit aller Beweise unter der Rechtsordnung, unter welcher er Anklage erheben wird, antizipieren muss. Erhebt er z.B. Anklage vor dem Landgericht in Berlin, erfolgt die Beweisführung zwangsläufig nach deutschem Strafprozessrecht. Daher muss der Europäische Staatsanwalt sein Ermittlungsverfahren nach deutschem Recht führen und sicherstellen, dass die Beweise, mit denen er den Täter überführen will, vom Gericht in Berlin nach deutschem Recht anerkannt werden (können).

Ist zunächst unklar, wo Anklage erhoben werden soll, ist der Europäische Staatsanwalt gezwungen, das Beweisrecht aller Mitgliedstaaten, vor deren Gerichten Anklage erhoben werden könnte, zu beachten. Dies erschwert seine Ermittlungstätigkeit und erhöht die Gefahr eines „forum shopping“, lässt sich aber nicht vermeiden, solange noch keine vollharmonisierte europäische Strafprozessordnung existiert.

Insofern können die unterschiedlichen Regeln der nationalen Rechtsordnungen zur Beweisführung auch durch einen Europäischen Staatsanwalt nicht überwunden werden, sondern sind jeweils in Gänze zu beachten.

Question 10: How could fundamental rights be best protected throughout the criminal investigations undertaken by the European Public Prosecutor's Office?

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes müssen nicht nur die “fundamental rights“ eines Beschuldigten und Angeklagten sichergestellt werden, sondern auch sein Anspruch auf ein faires Verfahren und seine Verteidigungsrechte, wie sie in den einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten festgeschrieben sind. Wesentlich ist daher, das Verfahren möglichst frühzeitig und nach objektiven Kriterien auf die Hauptverhandlung in einem Mitgliedstaat hin auszurichten. Aus dessen Rechtsordnung ergeben sich die Verteidigungsrechte des Beschuldigten im Ermittlungsverfahren und insbesondere des Angeklagten in der Hauptverhandlung. Ermittlungen in einem anderen Mitgliedstaat dürfen dabei zu keiner Rechtsverkürzung führen; die Mindeststandards, die für Maßnahmen der gegenseitigen Anerkennung erarbeitet wurden und noch werden, müssen in diesem Bereich die Basis bilden. Insofern befindet sich der Europäische Staatsanwalt in keiner anderen Position als ein nationaler Staatsanwalt, der im Rahmen der Rechtshilfe oder der gegenseitigen Anerkennung in einem anderen Mitgliedstaat Beweise erheben muss. Dies gibt Art. 86 Abs. 2 S. 2 AEUV vor, welcher die Rolle des Europäischen Staatsanwalts vor Gericht mit derjenigen eines nationalen Staatsanwalts gleichsetzt.

Darüber hinaus wird es Aufgabe eines europäischen Netzwerkes von Rechtsanwälten sein, sicherzustellen, dass Beschuldigte oder Angeklagte in den jeweiligen Mitgliedstaaten von erfahrenen Strafverteidigern verteidigt werden können.

Question 11: What relationship (in terms of hierarchy, functioning and usual workflow) should the European Public Prosecutor's Office have with other European bodies involved in the protection of EU financial interests and/or criminal matters, such as OLAF, Eurojust and the European Institutions (in particular the European Parliament, the European Commission and the Council of the European Union)?

Die EuStA muss als weisungsunabhängige Behörde ausgestaltet sein. Als solche ist sie bei der Frage, welche Straftaten sie verfolgt, einzig dem Legalitätsprinzip verpflichtet.

Soweit sie aus den Europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission und speziell von OLAF, Hinweise auf Straftaten erhält, muss sie diesen nachgehen. Auch dies ist jedoch lediglich Ausfluss des Legalitätsprinzips. Eine hierarchische Bindung an Ermittlungswünsche aus den Institutionen besteht demgegenüber nicht.

Gez. Dr. Peter Schneiderhan, Mitglied des DRB-Präsidiums