



**Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes zur
Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft vom 18.07.2013 (COM [2013] 534 endg.)**

Mit der vorliegenden Stellungnahme äußert sich der Deutsche Richterbund zunächst zur Ernennung und zur Unabhängigkeit des Europäischen Staatsanwalts. Er begrüßt es, dass mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft vom 8.7.2013 eine ausreichende Diskussionsgrundlage für die Beratungen zur Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft geschaffen wurde. Im Vorschlag finden sich Regelungen für die wesentlichen Fragen, die mit der Errichtung des Amtes des Europäischen Staatsanwalts (EPPO) verbunden sind. Diese müssen nun hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzbarkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten gründlich geprüft werden. Hierzu muss der Rechtspraxis genügend Zeit gelassen werden.

Wesentliche Kriterien für eine erfolgreiche Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO) sind für den Deutschen Richterbund die Sicherung einer effektiven Strafverfolgung bei Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtet sind, die Garantie eines fairen Verfahrens für Beschuldigte und Betroffene und die unabdingbare Rechtsförmigkeit von Ermittlungsverfahren und Anklageerhebung unter Ausschluss jeglicher politischer Einflussnahmen.

Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union können dazu führen, dass nationale und regionale Gebietskörperschaften, Verbände und Unternehmen wirtschaftliche Vorteile erzielen, die, sofern nicht aufgedeckt, in der Region verbleiben. Es besteht daher in der regionalen Wirtschaft und Politik in allen Mitgliedstaaten der Union oftmals nur geringes Interesse, diese Straftaten aufzudecken und dadurch diese Vorteile zu verlieren. Die Ermittlungsverfahren durch die zuständigen Strafverfolgungsorgane werden in diesen Fällen als gegen die vermeintlichen regionalen Interessen gerichtet angesehen und geraten unter politischen Druck. Auch sofern keine direkte Einflussnahme oder Weisung im Einzelfall an die ermittelnden Staatsanwaltschaften ergeht, kann die Abhängigkeit der örtlichen Strafverfolgungsbehörden von politischen Entscheidungen bei der Mittelvergabe und der Stellenbesetzung, aber auch bei Zuweisung von polizeilichen Sachbearbeitern, sowie das Anzeigeverhalten der Verwaltungs- und Steuerbehörden dazu führen, dass Straftaten in diesem Bereich nicht mit der für das Gesamtinteresse der Europäischen Union gebotenen Nachhaltigkeit und Rechtsstaatlichkeit geführt werden. Die Sicherung einer ausschließlich rechtsgebundenen Verfolgung von Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union im gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts rechtfertigt daher die Schaffung einer EPPO.

Dabei ist zu beachten, dass die EPPO im Bereich der Straftaten zum finanziellen Nachteil der Union, wie sie in der zu erarbeitenden PIF-Richtlinie festgeschrieben werden sollen, nach dem Entwurf der Kommission eine ausschließliche Zuständigkeit für die Strafverfolgung erhalten soll, Art. 12 VO-E. Sie wird dann die nationalen Strafverfolgungsorgane in diesem Kriminalitätsbereich vollständig ersetzen. Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union können nur noch von der EPPO verfolgt werden.

Diese Übertragung der Strafverfolgungskompetenz lässt sich im Hinblick auf die oben genannten Kriterien der Politikferne und Rechtsgebundenheit der Ermittlungsverfahren nur rechtfertigen, wenn sämtliche Regelungen der Richtlinie zur Schaffung der EPPO einer Prüfung durch diese Kriterien standhalten.

Der Deutsche Richterbund möchte daher in den Beratungen um den Richtlinienentwurf zunächst die wesentliche Bedeutung der Besetzungsverfahren für die Ämter der EPPO und der Weisungsfreiheit für die künftige Stellung dieser Justizbehörde betonen. Weitere Äußerungen zu weiteren Problemen werden folgen.

I. Ernennung des Europäischen Staatsanwalts

Der Deutsche Richterbund sieht in den Artikeln 8ff. des VO-E den richtigen Ansatz, wie die Ernennungsverfahren ausgestaltet werden können, der jedoch weiter vertieft werden muss. So ist zunächst sicherzustellen, dass zum Europäischen Staatsanwalt, einer seiner/ihrer Stellvertreter oder zum Angeordneten Staatsanwalt nur gewählt/ernannt werden kann, wer zum Zeitpunkt der Ernennung seit mindestens fünf Jahren als Staatsanwalt oder Richter in einer der Rechtsordnungen der an der EPPO teilnehmenden Mitgliedstaaten tätig ist. Die ausschließliche Vergabe dieser Ämter an aktive Mitglieder der Justiz in einem der Mitgliedstaaten ist ein unabdingbares Kriterium für die Unabhängigkeit und Politikferne der EPPO.

Bei Wahl und Ernennung ist, den Überlegungen der Venice-Kommission des Europarates folgend (vgl. Rapport sur les Normes Européennes relatives à l'Indépendance du System Judiciaire, Partie II - le Ministère Public, CD-AD (2010)040, S. 8), sicherzustellen, dass unpolitische Elemente bei der Wahl zumindest mitbeteiligt sind. Daher ist es für den Deutschen Richterbund unverzichtbar, dass die Kandidatenlisten für alle Ämter des EPPO von den Selbstverwaltungsgremien der Mitgliedstaaten (councils for the judiciary) aufgestellt werden, die sich hierfür europaweit organisieren müssen. In Deutschland muss die Beteiligung an dieser Aufgabe, bis auch die deutsche Justiz dem europäischen Standard der Selbstverwaltung angeschlossen wird, den Haupt-Staatsanwaltsräten der Länder übertragen werden, da der EPPO die ausschließliche Ermittlungskompetenz der Staatsanwaltschaften der Länder berührt. Diese müssen sich hierfür länderübergreifend organisieren. Über die nationalen Selbstverwaltungsgremien wird auch die Abordnung der nationalen abgeordneten Staatsanwälte zur EPPO erfolgen müssen.

Die von der Kommission in Art. 8 VO-E vorgesehene Wahl des Europäischen Staatsanwalts und seiner Stellvertreter durch den Rat der EU wird vom Deutschen Richterbund abgelehnt. Die EPPO soll als unabhängiges, weisungsfreies Justizor-

gan eingerichtet werden. Damit ist eine Wahl durch den Rat, welcher die Exekutive der Mitgliedstaaten verkörpert, nicht in Einklang zu bringen. Nur das Europäische Parlament als Vertretungsorgan des europäischen Wahlvolkes bietet die Gewähr, für eine ausreichend gesicherte Legitimation des EPPO zu sorgen. Gewählt werden sollten der Europäische Staatsanwalt und seine Stellvertreter daher durch diejenigen Mitglieder des Europäischen Parlamentes, die in Mitgliedstaaten gewählt wurden, die sich am EPPO beteiligen. Eine anschließende Ernennung durch den Rat erscheint möglich. Die mögliche politische Einflussnahme bei dieser Wahl wird durch die Beschränkung der Wahl auf Kandidaten, die von den councils for the judiciary als geeignet angesehen wurden, wesentlich eingeschränkt (vgl. dazu Venice Kommission Rapport, a.a.O., S. 8).

Der Deutsche Richterbund hat erhebliche Zweifel, ob eine EPPO, bei der den Mitgliedstaaten gestattet ist, jeweils eine Persönlichkeit für die Tätigkeit bei der EPPO zu ernennen, ihre Aufgaben unvoreingenommen und objektiv erfüllen kann. Durch ein solches intransparentes und den nationalen politischen Einflüssen ausgesetztes Ernennungsverfahren würde zum einen die Politikferne und Nachvollziehbarkeit der Ernennungen wesentlich leiden. Zum anderen müssten diese nationalen Mitglieder der EPPO, da jeweils gleichberechtigt ernannt, eine über die Einordnung in die Hierarchie hinausgehende Funktion erhalten. Dies würde dazu führen, dass die für eine Ermittlungsbehörde notwendige schlanke Struktur mit klaren, am Recht orientierten Entscheidungsstrukturen nicht gewährleistet wäre und wesentliche Fragen in Spruchkörpern entschieden würden, deren Entscheidungen nicht begründet werden und nicht anfechtbar sind. Die Gefahr politischer Einflussnahmen auf diese von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannten Spruchkörper wäre groß. Dies wäre mit den Aufgaben einer rechtsgebundenen Strafverfolgungsbehörde nicht in Einklang zu bringen und lässt sich auch nicht dadurch rechtfertigen, dass Weisungen im hierarchischen Systems der EPPO, die gegen das anzuwendende Recht eines Mitgliedstaates verstoßen, innerhalb der Hierarchie der EPPO zu überprüfen sein müssen.

II. Unabhängigkeit der EPPO

Unabdingbar für die EPPO als Justizbehörde in der Union ist ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit, wie sie in Art. 5 des VO-E festgeschrieben ist. Art. 5 VO-E wird damit zur zentralen Vorschrift der Verordnung.

Problematisch aus Sicht des Deutschen Richterbundes ist jedoch, dass diese Weisungsfreiheit im VO-E nicht ausreichend rechtlich abgesichert ist. Weisungsfreiheit kann es nur geben, wenn die Pflicht zur Strafverfolgung über das Legalitätsgebot klar definiert ist und Verstöße dagegen sanktioniert werden. Fehlen diese Voraussetzungen, besteht die Gefahr, dass die Ermittlungshandlungen der EPPO beliebig werden, aber nicht zu korrigieren sind.

Auch wenn in Erwägungsgrund 20 das Legalitätsprinzip als Grundlage angesprochen („... activities ... should be based on the principle of mandatory prosecution...“) und die Pflicht zur Einleitung und Durchführung von Ermittlungen in den Art. 16 („Ein Ermittlungsverfahren ... wird ... eingeleitet ...“) und zur Anklageerhebung in Art. 27 („weist er ... an, bei dem zuständigen einzelstaatlichen Gericht Anklage zu erheben ...“) festgeschrieben ist, fehlt es an einem Mechanismus zur Überprüfung der Entscheidung und zur Sanktion bei erheblichem Fehlverhalten. Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission aus Art. 5 Abs. 3 VO-E, verbunden mit dem Jahresbericht, Art. 70 VO-E, reicht aus Sicht des Deutschen Richterbundes nicht aus, diese Bindung an das Legalitätsprinzip sicherzustellen. Insofern sollte geprüft werden, wie ein „Klageerzwingungsverfahren“ ausgestaltet werden könnte, über welches die EPPO gezwungen werden könnte, entgegen der eigenen (Rechts-)Ansicht Anklage zu erheben. Außerdem bedarf es einer Regelung, nach welchem (Straf-)Recht und vor welchem Gericht welche Strafverfolgungsbehörde vorzugehen hat, wenn die EPPO vorsätzlich eine Anklageerhebung verhindert hat, um eine Straftat ungepünkt zu lassen. Auch wenn ein solches Verhalten von einem Europäischen Staatsanwalt nicht zu erwarten ist, erscheint es aus Sicht des Deutschen Richterbundes unabdingbar, hierfür rechtliche Vorgaben vorzuhalten, um vorhandenen Bedenken gegen eine effektive Strafverfolgung durch die EPPO zu begegnen.

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