

Nr. 15/14
Oktober 2014

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

Hier: Position des Ministerrats vom 5./6. Juni 2014, Dok. Nr. 9834/1/14 REV 1

Deutscher Richterbund
Kronenstraße 73
10117 Berlin
T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25
info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Dr. Peter Schneiderhan,
Oberstaatsanwalt
Mitglied des Präsidiums

A. Tenor der Stellungnahme

Der Deutsche Richterbund begrüßt die Forderung des Deutschen Bundestages, den Europäischen Staatsanwalt durch das Europäische Parlament wählen zu lassen. Durch die Wahl wird hervorgehoben, dass die Europäische Staatsanwaltschaft (im Folgenden: EPPO) keine von der Exekutive der Mitgliedstaaten abhängige Behörde ist, sondern ein Justizorgan mit eigenständigen Befugnissen.

Kritisch sieht der Deutsche Richterbund die vom Juni-Rat 2014 vorgesehene künftige Struktur der EPPO. Die vorgeschlagenen Organe „College“ und die „Permanent Chambers“, zusammengesetzt aus den Europäischen Staatsanwälten der Mitgliedstaaten, werden nur schwerfällig agieren können, die Rechtsgebundenheit von Entscheidungen wird leiden, die Verantwortung innerhalb der Behörde wird intransparent sein und die national geprägte Zusammensetzung des College wird verhindern, dass die Behörde zu einer eigenen, europäischen Strafverfolgungsidentität finden kann. Sollten die Mitgliedstaaten diese Struktur weiterverfolgen, fürchtet der Deutsche Richterbund um die Effektivität der Strafverfolgung und fordert für die nationalen Strafverfolgungsbehörden eine eigene Zuständigkeit zur Strafverfolgung, die frühestens mit einer Anklageerhebung durch die EPPO enden sollte.

Die Ernennung der Europäischen Staatsanwälte und der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte ohne Beteiligung der nationalen Selbstverwaltungsorgane ist ein Rückschritt gegenüber den Standards, die in den meisten Mitgliedstaaten bei der Ernennung von Staatsanwälten selbstverständlich sind. Daher ist in die Verordnung aufzunehmen, dass die Mitgliedstaaten nur solche Personen für die Ernennung in die EPPO vorschlagen dürfen, die zuvor gemäß den nationalen Beteiligungsregelungen für eine Ernennung in der Justiz ausgewählt wurden.

B. Bewertung im Einzelnen

Der Deutsche Richterbund begrüßt zunächst, dass der Deutsche Bundestag in seiner Stellungnahme vom 04.06.2014 zum Verordnungsvorschlag der Kommission (BT-Drs. 18/1646) an eine Wahl des Europäischen Staatsanwalts durch das Europäische Parlament denkt. Die vom Deutschen Bundestag geforderte Legitimation des Leiters der Europäischen Staatsanwaltschaft durch das „europäische Wahlvolk“ und nicht durch eine Exekutiventscheidung ist eine Forderung, die auch vom Deutschen Richterbund (vgl. Stellungnahme 1/14 vom Januar 2014) erhoben wird. Durch eine solche Wahl kann, auch gegenüber dem europäischen Bürger, sichergestellt werden, dass die Europäische Staatsanwaltschaft keine von den Exekutiven der Mitgliedstaaten abhängige Behörde ist, sondern ein Justizorgan mit eigenständigen Befugnissen.

Sehr kritisch sieht der Deutsche Richterbund die vom Rat vorgesehene künftige Struktur der EPPO. Aus seiner Sicht wird die künftige Europäische Staatsanwaltschaft in Umsetzung der Vorschläge des Ratspapiers vom 21. Mai 2014 den ihr gestellten Aufgaben nur schwer gerecht werden können. Strafverfolgungsbehörden müssen rechtsgebunden und effektiv mit eindeutigen Kompetenzzuweisungen arbeiten können. Die im Ratspapier angelegte Struktur der EPPO, wonach diese von einem College und Permanent Chambers, zusammengesetzt aus den Europäischen Staatsanwälten der Mitgliedstaaten, getragen werden soll, wird aus Sicht des Deutschen Richterbundes diesen Vorgaben nicht gerecht. Die EPPO wird schwerfällig agieren, die Rechtsgebundenheit von Entscheidungen wird leiden, die Verantwortung innerhalb der Behörde wird intransparent sein und die national geprägte

Zusammensetzung des College wird verhindern, dass die Behörde zu einer eigenen, europäischen Strafverfolgungsidentität finden kann. Die hinter der EPPO stehende Vorstellung, Strafverfolgungsdefizite bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union in den Mitgliedstaaten durch die Einrichtung einer unabhängigen Europäischen Strafverfolgungsbehörde zu beseitigen, wie sie auch die Bundesregierung in ihrer Antwort zur Kleinen Anfrage vom 7. Juli 2014 formuliert hat (BT- Drs. 18/2069 S. 3), kann so nicht umgesetzt werden.

Sollten die Mitgliedstaaten diese Linie weiterverfolgen, drohen mit der Einführung der EPPO Strafverfolgungslücken, die nur durch die nationalen Strafverfolgungsbehörden geschlossen werden können. Der Deutsche Richterbund fordert, sofern sich die Auffassung des Justizrates zur Struktur der EPPO durchsetzt, sicherzustellen, dass den nationalen Strafverfolgungsorganen in jedem Verfahren wegen Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union eine eigene Zuständigkeit zur Strafverfolgung und eigenen Anklageerhebung zukommt, welche frühestens mit einer Anklageerhebung durch die EPPO endet.

Die Kritik des Deutschen Richterbundes konzentriert sich im Einzelnen auf folgende Überlegungen des Justizrates:

I. Zum geplanten Aufbau der EPPO, Art. 7 ff E-Rat

Geplant ist ein dezentraler Behördenaufbau mit einer vier- bis fünfstufigen Struktur. Danach wird die EPPO auf zentraler Ebene aus einem Kollegium (College, Art. 8 E-Rat), welchem die Europäischen Staatsanwälte angehören und welches vom Leitenden Europäischen Staatsanwalt (European Chief Prosecutor) geführt wird, dauernden Ausschüssen aus jeweils drei Europäischen Staatsanwälten (Art. 9 E-Rat, Permanent Chambers) sowie einem vom jeweiligen Mitgliedstaat benannten Europäischen Staatsanwalt (Art. 11 E-Rat) bestehen. Die eigentliche Ermittlungstätigkeit wird von mindestens zwei Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten je Mitgliedstaat (European Delegated Prosecutor, Art. 12 E-Rat) durchgeführt werden, wobei einer der Staatsanwälte als Vertreter (Substitute) ernannt werden soll und daher wohl als nachrangig anzusehen ist.

Mit den von den Mitgliedstaaten ernannten Europäischen Staatsanwälten als zentralen Personen der EPPO wird diese keine „Europäische“ Staatsanwaltschaft im eigentlichen Sinn werden, sondern mit ihr wird eine weitere supranationale Einrichtung neben Eurojust geschaffen, die im Wesentlichen

von innerbehördlichen Abstimmungsprozessen und der Koordinierung der Ermittlungen in grenzüberschreitenden Fällen leben wird („The Permanent Chambers ... shall direct and monitor the investigations ... (and) ... shall ensure the coordination of investigations and prosecutions in cross border cases...“, Art. 9 Abs. 1, 2 E-Rat).

Das College, Art. 8 E-Rat

Das College als das höchste Leitungsorgan der Behörde wird aus Europäischen Staatsanwälten eines jeden Mitgliedstaates bestehen, welche von ihren Mitgliedstaaten ernannt werden sollen (Art. 14 Abs. 1 E-Rat). Es soll strategische Entscheidungen der Behörde treffen und die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Strafverfolgungspraxis sicherstellen (Art. 8 Abs. 2 E-Rat), dabei jedoch keinen Einfluss auf Einzelverfahren ausüben. Darüber hinaus wird es die Geschäftsordnung der EPPO erarbeiten und für die Annahme durch den Rat vorbereiten (Art. 8 Abs. 3 E-Rat).

Die Permanent Chambers, Art. 9 E-Rat

Grundgedanke des Ratspapiers ist die Zuständigkeit des jeweiligen Europäischen Staatsanwalts für diejenigen Ermittlungen, die im eigenen Mitgliedstaat geführt werden (Dok 9834/1/14, B. State of Play, 1, Art. 10 Abs. 3 S. 2 E-Rat). Er beaufsichtigt und überwacht („supervised“, Art. 11 Abs. 1 E-Rat) die Arbeit der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte, die vor Ort ermitteln. Die Ermittlungsarbeit ist, soweit nicht grenzüberschreitend, somit ausschließlich in der Hand von Staatsanwälten aus demjenigen Mitgliedstaat, in welchem ermittelt wird. Dies muss als Kerngedanke des Ratspapiers angesehen werden. Dies wird zwar noch von einigen Mitgliedstaaten und der Kommission kritisch gesehen, dürfte aber dem Willen der Ratsmehrheit entsprechen.

Über dem Europäischen Staatsanwalt steht als europäisches Element die für den Fall zuständige Permanent Chamber (Art. 9 Abs. 6 E-Rat) aus Europäischen Staatsanwälten anderer Mitgliedstaaten, die den Europäischen Staatsanwalt des ermittelnden Mitgliedslandes berät.

Aufgabe der Permanent Chambers, die sich aus dem Chief European Prosecutor oder einem seiner Stellvertreter und zwei Europäischen Staatsanwälten zusammensetzen (Art. 9 Abs. 1 E-Rat), ist die Leitung und Überwachung der Ermittlungen („to direct and monitor“) sowie, wie bereits erwähnt, die Koordinierung der grenzüberschreitenden Ermittlungen (Art. 9 Abs. 2 E-Rat). Wichtige Entscheidungen im Ermittlungsverfahren sind der Permanent Chamber vorbehalten (Art. 9 Abs. 3 und Fußnote 22, E-Rat). Als wichtig

angesehen werden Entscheidungen über die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens (sofern das Verfahren nicht bereits durch den Abgeordneten Europäischen Staatsanwalt eingeleitet wurde, Art. 12 Abs. 2 E-Rat oder der European Chief Prosecutor ein Verfahren einleitet, Art. 10 Abs. 3 E-Rat), über das Ob einer Anklageerhebung und den Gerichtsstand sowie über die Abgabe des Verfahrens an einen anderen Abgeordneten Europäischen Staatsanwalt und die Übernahme von bedeutenden Entscheidungen durch das College.

Der European Prosecutor, Art. 11 E-Rat

Der Europäische Staatsanwalt überwacht im Auftrag der Permanent Chamber und deren Vorgaben folgend die Ermittlungstätigkeit des Abgeordneten Europäischen Staatsanwalts. Er ist die Verbindung zwischen der Permanent Chamber und dem die Ermittlungen führenden Abgeordneten Europäischen Staatsanwalt. Ob und welche konkreten rechtsgebundenen Entscheidungen er gegenüber wem treffen kann, bleibt unklar, die Wortwahl des Papiers ist undeutlich („monitor“, „supervise“, „liasons“, „channels“, alle dem Art. 11 Abs. 1, 2 E-Rat entnommen).

Der European Delegated Prosecutor, Art. 12 E-Rat

Dies ist derjenige Staatsanwalt, der die Ermittlungen tatsächlich führt. Es soll pro Mitgliedstaat mindestens zwei Abgeordnete Europäische Staatsanwälte geben, wobei einer – wohl untergeordneter – Stellvertreter wird. Damit ist der Abgeordnete Europäische Staatsanwalt derjenige, der die Rechtsordnung im Ermittlungsstaat kennt, dessen Sprache spricht, die Akten lesen kann und Kontakt mit den Ermittlungsbehörden vor Ort hält. Der Abgeordnete Europäische Staatsanwalt wird die Ermittlungen im Regelfall einleiten und führen. Er soll über seine Fälle dem Europäischen Staatsanwalt und der Permanent Chamber berichten und für letztere deren Entscheidungen durch begründete Vorschläge vorbereiten.

Dieser geplante Aufbau der EPPO zeigt, dass sich die Mitgliedstaaten nicht dazu durchringen können, einer Europäischen Staatsanwaltschaft anhand der Struktur im Kommissionsvorschlag das Ermittlungsmandat zu erteilen. Das Ratspapier ist erkennbar von der Befürchtung der Mitgliedstaaten geprägt, Einfluss auf die Ermittlungstätigkeit der EPPO zu verlieren. Die Ernennung eines „Europäischen Staatsanwalts“ pro Mitgliedstaat, der unklare Leitungs- und Überwachungsfunktionen hinsichtlich der Fälle, die im eigenen Mitgliedstaat von Staatsanwälten aus der eigenen Rechtsordnung ermittelt werden, erhält, ist von Misstrauen gegenüber der Kompetenz und Durchsetzungskraft dieser Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte ge-

prägt. Anstatt diesen Staatsanwälten, welche die Fälle bearbeiten und kennen, zuzutrauen, dass sie in der täglichen Ermittlungsarbeit die Vorgaben sowohl der eigenen Rechtsordnung wie diejenigen der Europäischen Staatsanwaltschaft beachten und die rechtlich und tatsächlich notwendigen Ermittlungsmaßnahmen innerhalb der EPPO durchsetzen können, wird mit dem Europäischen Staatsanwalt eine Hierarchieebene eingezogen, die dann mit den Permanent Chambers eine weitere Ebene mit ebenfalls wenig klarem Aufgabengebiet notwendig macht, um die Behörde überhaupt zu „europäisieren“. Diese Position sollte von den Verhandlungspartnern nicht weiter verfolgt werden. Stattdessen sollte die Stellung der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte innerhalb der EPPO gestärkt werden um sicherzustellen, dass über diese die rechtlichen Vorgaben der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen im Ermittlungsverfahren eingehalten werden. Über den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten ist eine hierarchisch aufgebaute, schlanke Leitung ausreichend, welche die Einheitlichkeit der Ermittlungen unter Einbindung nationaler Sach- und Rechtskunde sichert, die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte innerhalb der Behörde zu einer eigenen Identität als „Europäische Staatsanwälte“ finden lässt und die Europäische Staatsanwaltschaft nach außen vertritt.

Der Deutsche Richterbund sieht keine Notwendigkeit, die Leitung der EPPO mit Staatsanwälten aus jedem Mitgliedstaat zu besetzen. Juristischer Sachverstand ist bei den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten ausreichend vorhanden. Sichergestellt werden muss, dass die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte in die Leitungsebene über ein Vortragsrecht in der Zentrale und ein Vetorecht bei schwerwiegenden Verstößen gegen die eigene Rechtsordnung ausreichend effektiv in die Entscheidungen eingebunden sind.

Kritisch sieht der Deutsche Richterbund auch, dass durch die unklare Kompetenzverteilung zwischen Europäischem Staatsanwalt und zuständiger Permanent Chamber erhebliche Verantwortungslücken drohen. Da viele der Verfahren der EPPO in den betroffenen Mitgliedstaaten politisch umstritten sein werden, wird es für die Akzeptanz dieser Entscheidungen und damit auch für den politischen Erfolg der EPPO entscheidend sein, die Verantwortung für die wesentlichen Ermittlungsentscheidungen konkreten Entscheidungsträgern zuordnen zu können. Hier sind klare Kompetenzzuweisungen notwendig, die das Ratspapier nicht getroffen hat. Die dem Europäischen Staatsanwalt zugewiesenen Aufgaben des Überwachens, Kanalisierens und Verbindens sind - es muss leider wiederholt werden - nichtssagend.

Zuletzt ist um die Rechtsbindung der Entscheidungen der EPPO zu fürchten. Der Deutsche Bundestag hat in seiner Stellungnahme zum Europäischen Staatsanwalt zu Recht auf die unabdingbare Rechtsbindung der Mitarbeiter der EPPO hingewiesen (BT-Drs. 18/1658 vom 4. Juni 2014, S. 4), die in Art. 11 des Kommissionsvorschlags unzureichend ausformuliert sei. Diese Gesetzesbindung (die die Strafbarkeit wegen Strafvereitelung bzw. Verfolgung Unschuldiger durch die handelnden Staatsanwälte mit umfasst) erzwingt die klare Zuweisung der Verantwortung der jeweils handelnden Personen. Diese Gesetzesbindung muss in den kommenden Beratungen im Gesamttext der Verordnung noch ausreichend deutlich herausgearbeitet werden. Wo sie im hier fraglichen Hierarchieaufbau der EPPO festgemacht werden kann, ist offen.

II. Die Ernennung der Europäischen Staatsanwälte

Sehr kritisch wird vom Deutschen Richterbund gesehen, dass für die Ernennung der Europäischen Staatsanwälte und der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte (Art. 14 und 15 E-Rat) keine Beteiligung der nationalen Selbstverwaltungsorgane im Ernennungsverfahren vorgesehen ist. Dies ist ein Rückschritt gegenüber den Standards, die in den meisten Mitgliedstaaten bei der Ernennung von Staatsanwälten selbstverständlich sind. Daher ist in Art. 14 und 15 E-Rat aufzunehmen, dass die Mitgliedstaaten nur solche Personen für die Ernennung vorschlagen dürfen, die nach den jeweils internen Regelungen für eine Ernennung ausgewählt wurden.

III. Wesentliche Fragen des EPPO weiter ungelöst

Der Deutsche Richterbund bedauert, dass bisher nur strukturelle Fragen zum Aufbau der EPPO in den Ratspapieren Niederschlag gefunden haben. Die für eine erfolgreiche Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft notwendigen Regelungen zur Ermittlungstätigkeit, Rechtsgebundenheit, grenzüberschreitenden Ermittlungen u.a. wurden bisher - soweit erkennbar - noch nicht erörtert. Auch Lösungsansätze für den Beschuldigtenschutz sind bisher kaum erkennbar.

Stellung der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte

Unabdingbar für erfolgreiche Ermittlungen ist die Ausübung der Sachleitungsbefugnis der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte gegenüber den Ermittlungsbehörden, insbesondere Polizei, Steuerfahndung und Zoll,

vor Ort. Wie dieses Verhältnis ausgestaltet werden soll, auf welche Hierarchieebenen welcher Ermittlungsbehörden zugegriffen werden kann, wie und mit welchen Rechten dortige Vorgesetzte eingebunden werden, um Ermittlungsaufträge zurückweisen oder modifizieren zu können, ist offen. Dies muss gelöst werden, da sich die Europäische Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen vor Ort einem scharfen Wettbewerb mit den nationalen Ermittlungsbehörden um zu knappe Ermittlungskapazitäten ausgesetzt sehen wird. Wer in diesem Wettbewerb die Prioritäten setzen kann, muss in der Verordnung verbindlich und rechtssicher geregelt werden. Art. 18 Abs. 1 des Entwurfs der Kommission (E-KOM) bedarf daher wesentlicher Ausfüllungen und Klarstellungen. Deutlicher geregelt werden muss auch die Stellung des Abgeordneten Europäischen Staatsanwalts innerhalb seiner eigenen Behörde, aber auch gegenüber anderen Staatsanwaltschaften in seinem Staat. Letzteres mag ein spezifisch deutsches Problem sein, bedarf aber zumindest teilweise einer europäischen Lösung.

Gleichfalls ist klarzustellen, welche Rechte ein Abgeordneter Europäischer Staatsanwalt gegenüber Ermittlungsbeamten anderer Mitgliedstaaten besitzt. Hier scheint sich der Ratsvorschlag, der von „Koordinierung der grenzüberschreitenden Ermittlungen“ (Art. 9 Abs. 2 E-Rat als Aufgabe der Permanent Chambers) spricht, dafür auszusprechen, den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten keine grenzüberschreitenden Zugriffe auf Ermittlungsbehörden anderer Mitgliedstaaten zuzubilligen. Inwieweit jedoch bestehende Instrumente grenzüberschreitender Zusammenarbeit, auch im Polizeibereich, für die EPPO genutzt werden können, ist offen.

Ermittlungsmaßnahmen, Art. 26 E-KOM, 11 Abs. 1, 2 E-KOM

Die zentrale Frage bei grenzüberschreitenden Ermittlungen der EPPO (wobei das Wort „grenzüberschreitend“ für eine Europäische Behörde, welche „über“ den nationalen Grenzen stehen soll, nicht zutreffend ist und daher „rechtsordnungsüberschreitend“ oder „jurisdiktionsüberschreitend“ angemessener wäre) ist, nach welchem Recht die Ermittlungen durchgeführt werden und welches örtliche Gericht grundrechtseinschränkende Maßnahmen anordnen kann. Dies ist nicht nur für das Ermittlungsverfahren von entscheidender Bedeutung, sondern an dieser Frage hängt auch wesentlich der Schutz der Beschuldigtenrechte.

Der Kommissionsvorschlag geht davon aus, dass jede Ermittlungsmaßnahme, welcher nach der örtlichen Rechtsordnung einer richterlichen Entscheidung bedarf, von einem Richter vor Ort angeordnet werden muss (Art. 26 Abs. 5 E-KOM). Diese Vorgabe macht jedes Ermittlungsverfahren der EPPO,

in welchem Ermittlungen in mehr als einem Mitgliedstaat durchzuführen sind, sehr schwerfällig. Für Durchsuchungsmaßnahmen in z.B. vier verschiedenen Mitgliedstaaten muss die EPPO vier Richtern unterschiedlicher Jurisdiktionen vier nach der jeweiligen Rechtsordnung aufgebaute vollständige Aktensätze vorlegen, welche in die jeweilige Sprache der Jurisdiktion übersetzt wurden. Nur auf der Basis solcher vollständiger Akten kann der jeweils zuständige örtliche Richter verantwortlich entscheiden. Diese Arbeit ist, insbesondere wenn zügig Maßnahmen zur Beweissicherung anstehen, für die zuständigen Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte, welche die entsprechenden Anträge stellen müssen, nicht zu leisten. Hinzu kommt, dass diese Maßnahmen nach dem Ratspapier noch über die Permanent Chamber geleitet werden müssen, welche sie zu koordinieren hat (Art. 9 Abs. 2 E-Rat).

Diese Bindung der Eingriffsmöglichkeiten der EPPO an nationale Entscheidungen stellt gegenüber den Möglichkeiten, welche die nationalen Staatsanwaltschaften bei grenzüberschreitenden Ermittlungen zukünftig nach der Europäischen Ermittlungsanordnung (EEA, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (09288/2010 – C7-0185/2010 – 2010/0817(COD) besitzen werden, einen erheblichen Rückschritt dar.

Daher muss aus Sicht des Deutschen Richterbundes die EEA auch für Maßnahmen der EPPO geöffnet werden. Dem zuständigen Abgeordneten Staatsanwalt muss es gestattet sein, notwendige Durchsuchungsmaßnahmen oder andere Ermittlungsmaßnahmen mit Grundrechtseingriffen durch das für ihn zuständige Gericht genehmigen zu lassen, auch wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden müssen. Die Vollstreckung hat dann im Wege der gegenseitigen Anerkennung der Genehmigung zu erfolgen. Dabei wird nicht verkannt, dass dieser Weg den traditionellen Bereich der gegenseitigen Anerkennung verlässt, da es hier keinen Ausstellungs- und Vollstreckungsmitgliedstaat im engen Sinne gibt, sondern eine europäische Behörde, welcher der Genehmigung einer strafprozessualen Zwangsmaßnahme durch einen Richter eines Mitgliedstaates in einen anderen Mitgliedstaat Geltung verschafft. Dies wirft, insbesondere im Hinblick auf die Beschuldigtenrechte, nicht unbedeutende neue Rechtsfragen auf. Diese Lösung erscheint aber unumgänglich, um „grenzüberschreitende“ Ermittlungen durch die EPPO überhaupt zu ermöglichen.

Geschäftsordnung zur Grundrechtssicherung heranziehen

Um die grenzüberschreitende Beweiserhebung rechtsstaatlich absichern zu können, ohne in die Strafprozessordnungen der Mitgliedstaaten einzugreifen, könnte nach Ansicht des Deutschen Richterbundes die Geschäftsordnung der EPPO (Art. 7 E-KOM) als Basis einer Europäischen Verfahrensordnung ausgestaltet werden.

In dieser Geschäftsordnung müssten die wesentlichen Vorgaben für die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen in Ausgestaltung des Art. 26 E-KOM festgeschrieben werden. Die Geschäftsordnung müsste für die EPPO bindend sein, ein Verstoß gegen sie wäre justiziabel und müsste von den erkennenden Gerichten ggf. mit Beweisverwertungsverböten belegt werden können.

Formell würde dies bedeuten, dass, entgegen Art. 8 Abs. 4, 16 E-Rat, die Geschäftsordnung nicht vom College ausgearbeitet und vom Rat angenommen werden könnte, sondern in ihren wesentlichen Teilen bereits Gegenstand der Verordnung sein müsste. Nur so würde diese die notwendige Legitimation erhalten.

Zuständigkeit

Offen ist weiter die sachliche Zuständigkeit der EPPO. Hier bedarf es klarer Regelungen für Verfahren, die auch andere Straftaten als solche zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zum Gegenstand haben, um ein ne bis in idem zu vermeiden. Die Regelung des Art. 16 E-Rat, welches ein Evokationsrecht der EPPO vorsieht, ist noch zu ungenau. Insbesondere ist unklar, was unter „decides to exercise its competence“ (Art. 19 Abs. 1 E-Rat) in einem Bereich rechtsgebundener Strafverfolgungspflichten verstanden werden kann.

Die Regelung des Art. 18 E-KOM zur örtlichen Zuständigkeit der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte, hinter welcher sich eine Rechtswahl für das Ermittlungsverfahren verbirgt, und die Kriterien für die Wahl des örtlich zuständigen erkennenden Gerichts (Art. 27 E-KOM), sind im Hinblick auf ihre Bedeutung noch zu unscharf. Art. 27 E-KOM sollte jedenfalls um ein ausdrückliches Rechtsmittel zum EuGH ergänzt werden, mit welchem die Wahl des Gerichtsstandes in einem Eilverfahren überprüft werden kann.

Gerichtliche Kontrolle

Einer umfassenden Prüfung bedarf die Regelung in Art. 36 Abs. 2 des Vorschlags, wonach einzelstaatliche Vorschriften, welche durch die Verordnung als anwendbar erklärt werden, nicht als Bestimmungen des Unionsrechts

angesehen werden. Der Kern der Regelung, dass über die Verordnung zur Errichtung der EPPO nicht jede Regelung in den Strafprozessordnungen der Mitgliedstaaten dem EuGH vorgelegt werden können soll, ist richtig und zu begrüßen. Eine genaue Analyse, in welchem Umfang Vorlagemöglichkeiten notwendig sind und wie die Norm in Einklang mit der Entscheidung des EuGH in Akerberg / Fransson (C- 617/10) zu bringen ist, erscheint jedoch erforderlich.

Der Deutsche Richterbund ist mit rund 15.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.