



STELLUNGNAHME

der Rechtsanwaltskammer Sachsen zum

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

und

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust)

**KOM 2013 (532), endgültig
KOM 2013 (535), endgültig**

Berichterstatter: Franz-Josef Schillo, Dresden

Verteiler

- Sächsisches Staatsministerium der Justiz
- Sächsisches Staatsministerium des Innern
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Rechtsanwaltskammern im Bundesgebiet
- Rechtsausschuss des Sächsischen Landtags
- Innenausschuss des Sächsischen Landtags
- Fraktionen des Sächsischen Landtags
- Präsident des OLG Dresden
- Sächsischer Richterverein
- Neue Richtervereinigung, Landesverband Sachsen
- AnwaltVerband Sachsen e.V.
- Strafverteidigervereinigung Sachsen und Sachsen-Anhalt e.V.

Die Rechtsanwaltskammer Sachsen (RAK) ist die Selbstverwaltungsorganisation der Rechtsanwälte in Sachsen. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts vertritt sie die Interessen ihrer rund 4.720 Mitglieder. Die Kammer ist unter anderem für die Berufsaufsicht zuständig, vermittelt bei Streitigkeiten mit Anwälten, beteiligt sich an der Ausbildung von Rechtsreferendaren, übernimmt die Prüfung von Rechtsanwaltsfachangestellten und vergibt Fachanwaltsbezeichnungen.

Der Vorstand der Rechtsanwaltskammer Sachsen nimmt zu vorgenannten Verordnungsentwürfen wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Die Rechtsanwaltskammer Sachsen sieht nach wie vor nicht die Validierung der Europäischen Staatsanwaltschaft. Wir sehen die Gefahr, dass die Verfahrensstandards insbesondere in grenzüberschreitenden Vorgängen herunternivelliert werden und allein fiskalische Motive durch die Kombination dieser Gefahr mit der Möglichkeit des Abschlusses eines Vergleiches verfolgt werden.

Der Entwurf einer Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft enthält auf den ersten Blick die Sicherstellung der wesentlichen nationalen Standards und Verfahrensrechte, auf den zweiten Blick gelten jedoch nur die relativ niedrigen europäischen Verfahrensstandards und daneben die Vorgaben des jeweils anzuwendenden nationalen Rechtes. Dabei bestehen erhebliche Freiräume in der Auswahl mehrerer in Betracht kommender nationaler Behörden und Gerichte. Hierdurch kann - zumindest faktisch - mittels Einschaltung von Behörden und Gerichten eines anderen Staates ein höherwertiger an sich geltender nationaler Schutz des Beschuldigten und sonstiger Beteiligter umgangen werden.

Dabei ist die Tätigkeit eindeutig fiskalisch ausgerichtet, sodass die Gefahr besteht, dass die Erzielung von Einnahmen - insbesondere über das Mittel des neu geschaffenen uneingeschränkt möglichen Vergleiches - in der Praxis im Vordergrund stehen wird. Hierzu bestehen faktisch erhebliche Zwangsmechanismen mittels der vorgenannten Möglichkeiten der Ausschaltung nationaler Mindeststandards, insbesondere indem Beweisergebnisse in einem anderen Mitgliedsstaat mit

niedrigeren Beschuldigtenstandards gewonnen und Anklageerhebungen vor den Gerichten eines anderen Mitgliedsstaates in Aussicht gestellt werden können.

Schließlich erfolgt letztlich nach wie vor keine nachvollziehbare und unterlegte Begründung, warum die Einführung des Europäischen Staatsanwalts und dessen derartige Eingriffsmöglichkeiten tatsächlich notwendig sind. Auch eine Erörterung und Abwägung von Alternativen erfolgt nicht.

Aus den vorgenannten Gründen sind daher vor der Einführung eines Europäischen Staatsanwaltes neben der Validierung eines derartigen Erfordernisses zum einen weitere Erhöhungen des europarechtlichen Mindeststandards und zum anderen Detailklärungen im Verhältnis zu den einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten notwendig.

Nachfolgend werden unter Ziffer A. einzelne Problemkreise und unter Ziffer B. die hieraus folgenden Ergänzungen und Überarbeitungen dargestellt.

A.

Einzelne Problemkreise

I. Fehlen der Darlegung eines Erfordernisses

1. Die angebliche Notwendigkeit eines Europäischen Staatsanwaltes wird letztlich unterstellt:

Es erfolgt keine Detailauswertung und nachvollziehbare Begründung, warum ein Europäischer Staatsanwalt notwendig ist. In der Begründung wird lediglich ausgeführt, dass in den Mitgliedsstaaten erhebliche Aufklärungsdivergenzen bestehen. Dabei wird ausgeführt, dass in Einzelstaaten Aufklärungsquoten bis zu „über 90 %“ bestehen. Schlussfolgerungen oder Überprüfungen hieraus werden nicht gezogen bzw. vorgenommen.

2. Es erfolgt keine Auseinandersetzungen mit etwaigen Alternativmöglichkeiten:

Insgesamt wird die Vorgehensweise als alternativlos dargestellt, obwohl nach eigenen Ausführungen in einzelnen Mitgliedsstaaten Aufklärungsquoten von „über 90 %“ erfolgen und damit dort erkennbar ein ausreichender Schutz gewährleistet ist.

Inwieweit in den anderen Mitgliedsstaaten entsprechende Anpassungen ausgereicht hätten, wird nicht überprüft.

II. Problemkreis: Unklare Regelung und Verhältnisse zu den nationalen Rechtsordnungen

1. Die Stellung und der Einsatz der national zum Einsatz kommenden Personen sind unklar, insoweit bestehen Regelungslücken und erhebliche Freiräume des Europäischen Staatsanwaltes:

Die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte können auch Aufgaben als einzelstaatliche Staatsanwälte vornehmen (Art. 6 Abs. 6). Eine Klärung des Verhältnisses beider Aufgaben zueinander erfolgt nicht generell, sondern nur im Einzelfall. Daneben kann der Europäische Staatsanwalt den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten *„vorübergehend Ressourcen und Personal zuweisen, wenn dies für die Zwecke eines Ermittlungsverfahrens oder einer Strafverfolgungsmaßnahme notwendig ist“* (Art. 6 Abs. 8); Einschränkungen zu Erfahrungen und/oder Tätigkeiten des entsprechenden Personals zu bzw. in dem Mitgliedsstaat existieren nicht. Darüber hinaus kann er sogar den Fall an sich ziehen oder an einen Abgeordneten Europäischen Staatsanwalt eines Mitgliedstaates zuweisen, wofür bereits die *„Nichtverfügbarkeit der einzelstaatlichen Ermittlungsbehörden“* genügt (Art. 18 Abs. 5 d).

2. Die Grundlagen und Einschränkungen der Tätigkeit des Europäischen Staatsanwaltes im Verhältnis zum jeweiligen nationalen Recht sind unklar, insgesamt ist unklar, was im Einzelfall über die europäischen (recht geringen) Mindeststandards hinaus gelten soll:

In Art. 11 sind - neben weiteren grundlegenden Verfahrensrechten in den Artt. 32ff. - wesentliche Grundsätze der Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft niedergelegt, insbesondere die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. 11 Abs. 1), der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 11 Abs. 2), die unparteiische Ermittlungstätigkeit, auch zu Entlastungszwecken (Art. 11 Abs. 5) und die Sicherstellung der Zügigkeit des Verfahrens; ansonsten sollen bei Nichtregelung

innerhalb der Verordnung die Regelungen des maßgeblichen einzelstaatlichen Rechts gelten (Art. 11 Abs. 3). Eine Detaillklärung findet sich jedoch nicht. Im Einzelfall werden in der Praxis erhebliche Unsicherheiten auftreten, wobei die Gefahr einer Einschränkung weitergehender nationaler Verfahrensrechte zur Gewährleistung der Effektivität nach europarechtlichen Grundsätzen besteht.

3. Erkennbar ist zudem die Tätigkeit sehr umfassend angelegt und orientiert sich letztlich an dem jeweiligen niedrigsten nationalen Standard ohne eigenständige europarechtliche Einschränkungen hinsichtlich der Schwere der Tat etc.:

Nach Art. 26 Abs. 1 ist die Europäische Staatsanwaltschaft befugt, umfangreiche „*Ermittlungsmaßnahmen zu beantragen oder anzuordnen*“. Der Katalog ist sehr umfangreich. Er reicht von der Überwachung des ein- und ausgehenden Telekommunikationsverkehrs, einschließlich des E-Mail-Verkehrs (Art. 26 Abs. 1 e) über die Echtzeitüberwachung des Telekommunikationsverkehrs (Art. 26 Abs. 1 f) und Überwachungsmaßnahmen an öffentlich nicht zugänglichen Orten durch verdeckte Video- und Audioüberwachung (Art. 26 Abs. 1 i) bis hin zur Ermittlung in verdeckter Form oder unter falscher Identität (Art. 26 Abs. 1 j). Die Mitgliedsstaaten haben dabei sicherzustellen, dass diese Maßnahmen angewandt werden können (Art. 26 Abs. 2). Einschränkungen, etwa zu der Schwere der Tat o. ä., erfolgen nicht. Die Ermittlungsmaßnahme wird lediglich „*nicht angeordnet, wenn kein vernünftiger Grund besteht oder das Ziel auch mit weniger eingreifenden Mitteln erreicht werden kann*“. Eine Definition oder Einschränkung des Ermittlungsziels findet sich insoweit ebenfalls nicht. Sofern Genehmigungen von Justizbehörden oder Gerichten nach innerstaatlichem Recht des Mitgliedsstaats vorgeschrieben sind, sind diese einzuholen (Art. 26 Abs. 4 und 5). Eine Komplettübereinstimmung bzw. ein „*Einklang mit dem einzelstaatlichen Recht*“ besteht nur hinsichtlich der Festnahme und der Untersuchungshaft (Art. 26 Abs. 7).

4. Einschränkungen des jeweiligen Rechtes des Mitgliedsstaates können durch Wahl des Gerichts umgangen werden:

Nach Art. 25 Abs. 1 gelten für die Ermittlungen „*die Hoheitsgebiete der Mitgliedsstaaten der Union als ein einheitlicher Rechtsraum*“. Dabei bestehen

erhebliche Freiheiten bei der Einschaltung von Behörden und Gerichten. So entscheidet der Europäische Staatsanwalt nach Art. 27 über die Wahl des Prozessgerichts. Hierbei ist er nicht an ein konkretes Gericht, etwa des Tatortes, gebunden. Er kann dies nach Art. 27 Abs. 4 auswählen, wobei er den Tatort (der Tatort der Mehrheit der Straftaten genügt), den gewöhnlichen Aufenthalt des Beschuldigten, den Ort der Beweismittel und den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts der direkten Opfer auswählen kann. Nach Art. 30 sind zudem grundsätzlich alle Beweismittel ohne Validierung oder sonstiges rechtliches Verfahren zulässig, sofern sie nach dem innerstaatlichen Recht des Mitgliedsstaates zulässig waren. Einschränkungen sind nur negative Auswirkungen auf die Fairness des Verfahrens oder die Verteidigungsrechte, wobei auch hier keine Konkretisierung erfolgt.

5. Die Schaffung von Eurojust wirft die gleichen Fragen zur Verwertbarkeit von Beweisen bei grenzüberschreitenden Vorgängen auf:

Die Schaffung von Eurojust dient der Sicherstellung bzw. Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Staatsanwaltes. Im Ergebnis stellt sich insoweit das gleiche Grundproblem, wie die Informationen für die Europäische Staatsanwaltschaft und OLAF, insbesondere bei grenzüberschreitenden Bezügen bzw. Bezügen zu anderen Staaten, gewonnen wurden. Auch hier besteht die Gefahr, dass in anderen Staaten nach niedrigeren Verfahrensregeln gewonnene Informationen in Staaten mit höherem Schutzniveau zur Strafverfolgung verwendet werden können.

III. Gefahr eines Vorgehens nach fiskalischen Vorgaben

1. Die Gesamttätigkeit und Aufgabenzuweisung sind von vornherein fiskalisch orientiert und ausgestaltet:

Priorität soll der „*Schutz der finanziellen Interessen der EU*“ haben. Dies ist so durchgehend niedergelegt und zeigt sich bereits in der Aufgabenbeschreibung in Art. 4 Abs. 1. Danach ist es die Aufgabe des Europäischen Staatsanwalts „*Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu bekämpfen.*“ Nach Art. 11. Abs. 4 hat er dementsprechend auch die „*ausschließliche Zuständigkeit für die*

Ermittlung und Verfolgung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“.

2. Dabei bestehen Möglichkeiten der faktischen Druckausübung auf den Europäischen Staatsanwalt bei Nichtumsetzung der fiskalischen Ziele:

So ist der Europäische Staatsanwalt zwar unabhängig, aber auch – wie mehrfach betont – rechenschaftspflichtig. Seine Ablösung ist unklar und so gestaltet, dass damit auf ihn ein erheblicher Druck ausgeübt werden kann. Nach Art. 8 Abs. 4 kann ihn der Gerichtshof der Europäischen Union auf Antrag des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission entlassen. Neben schweren Verfehlungen ist dabei ausreichend, wenn der Europäische Staatsanwalt „*nicht mehr die Voraussetzungen für die Erfüllung seiner Pflichten*“ erfüllt. Eine Konkretisierung dieser Voraussetzungen erfolgt nicht.

3. Eine derartige Ausrichtung an fiskalischen Interessen ist auch rechtlich durch eine umfassende und gerichtlich nicht überprüfbare Geltung des Opportunitätsprinzips möglich:

Art. 29 sieht eine uneingeschränkte Vergleichsmöglichkeit vor. Unter der Voraussetzung des Dienens „*der geordnete Rechtspflege*“ kann die Europäische Staatsanwaltschaft dem Verdächtigen, nachdem der Schaden ersetzt wurde, eine pauschale Geldstrafe vorschlagen. Eine Zustimmung und/oder Kontrolle durch nationale oder europäische Gerichte bestehen nicht.

4. Schließlich wird der Europäische Staatsanwalt auch faktisch nach wirtschaftlichen Gegebenheiten bewertet werden:

Im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans hat nach Art. 50 ausdrücklich auch jährlich ein vorläufiger „*Entwurf des Voranschlags der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Staatsanwaltschaft für das folgende Haushaltsjahr*“ zu erfolgen (Art. 50 Abs. 1). Insoweit sind also die jährlichen Einnahmen, insbesondere durch zu erwartende Vergleichssummen, aufzulisten.

B.

Notwendige Klärungen

Aus Strafverteidigersicht sind zunächst folgende Klärungen und Schritte unerlässlich:

1. Die Validierung der Notwendigkeit des Europäischen Staatsanwaltes,
2. die Sicherstellung eines generellen europaweiten angemessenen Verfahrensschutzes über den bisherigen Mindeststandard hinaus,
3. die Klärung und Sicherstellung derartiger Verfahrensgrundrechte bei grenzüberschreitenden Vorgängen,
4. konkrete Detailklärungen des Verhältnisses zum nationalen Recht,
5. Einschränkungen der Ermittlungsbefugnisse nach Art der Taten, insbesondere der Schwere der Tat, und entsprechende konkrete Abschichtungen je nach konkreter Ermittlungsmaßnahme,
6. die Loslösung der Tätigkeit des Europäischen Staatsanwalts von fiskalischen Vorgaben sowie
7. die rechtsstaatliche Einschränkung und Überprüfung der vorgesehenen Vergleichsmöglichkeit, insbesondere mittels gerichtlicher Einschränkungen zumindest in klar bestimmten konkreten Fallgestaltungen.
