

Internationales

Internationales Strafrecht

LOStA a.D. Rechtsanwalt Folker Bittmann, Köln

EU-direkt: Die Europäische Staatsanwaltschaft vor dem Start

I. Die Europäische Staatsanwaltschaft nach europäischem und nationalem Recht

Geschichtsschreibung in einem amtlichen Dokument als Basis für eine innovative Zukunfts-perspektive: Am 22. Januar 2020 hat das Bundeskabinett einen Gesetzesentwurf verabschiedet, der das Einfügen der Europäischen Staatsanwaltschaft in das deutsche Recht ermöglichen und begleiten soll. Ihr Entstehen beruht auf der EUStA-VO 2017/1939 vom 12.10.2017. Sie ist gemäß ihrem Art. 120 Abs. 1 am 20.11.2017 in Kraft getreten und bestimmt in Art. 120 Abs. 2 Unterabs. 2, dass die Europäische Staatsanwaltschaft frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten ihre operative Arbeit aufnehmen darf, also am 21.11.2020. Ihr Zuständigkeitsbereich wird allerdings nicht das Territorium der gesamten Europäischen Union umfassen, sondern sich lediglich auf 22 Mitgliedstaaten erstrecken, weil sich nicht sämtliche EU-Staaten auf ihre Einrichtung zu verständigen vermochten. Demgemäß ist die Verordnung im Wege der sog. „Verstärkten Zusammenarbeit“ gem. Art 86 des AEUV zustande gekommen.

Die einschlägige EU-Verordnung stellt zwar unmittelbar geltendes Recht dar, bedarf folglich als solche nicht der Transformation in das nationale deutsche Recht. Gleichwohl ist es erforderlich, aufgrund der im Entstehen befindlichen neuen EU-Behörde insbesondere einige strafprozessuale und gerichtsverfassungsrechtliche Regeln zu schaffen. Im deutschen Durchführungsgesetz werden zudem Anpassungen aufgrund europäischer Änderungen des Strafregisterinformationssystems (ECRIS) vorgenommen.

Wer sich kompakt über die Europäische Staatsanwaltschaft und die einschlägigen Regeln der ihr zugrunde liegenden EU-Verordnung informieren will, dem sei die Lektüre der Begründung des vorliegenden Entwurfs für das Durchführungsgesetz anempfohlen. Geschichtsschreibung seitens handelnder Akteure ist deren unvermeidlicher Befangenheit wegen zwar immer mit einer gewissen Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen, vorliegend jedoch aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Gestaltung der ersten europäischen Strafverfolgungsbehörde durchaus hilfreich. Angesichts meist überbordender Begründungen europäischer Regelungsentwürfe dürfte es zudem kaum ein anderes amtliches Dokument geben, das es ermöglicht, sich in doch sehr kurzer Zeit mit den Rechtsgrundlagen für die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft vertraut zu machen.

II. Die Europäische Staatsanwaltschaft als Behörde

1. Aufbau

Die Europäische Staatsanwaltschaft wird eine unabhängige Einrichtung der Europäischen Union mit eigener Rechtspersönlichkeit darstellen. Sie gliedert sich organisatorisch in zwei Ebenen. Die zentrale Dienststelle wird in Luxemburg ihren Sitz haben. Sie wird aus dem Kollegium bestehen, besetzt mit dem Europäischen Generalstaatsanwalt und den aus den Mitgliedstaaten entsandten und für jeweils sechs Jahre gewählten „Europäischen Staatsanwälten“. Das Kollegium wird ständige Kammern einrichten, bei denen das operative Geschäft angesiedelt sein wird. Die zweite Ebene wird dezentral in den beteiligten Mitgliedstaatenlocieren. Sie wird gebildet werden von sog. „Delegierten europäischen Staatsanwälten“, welche in ihren Heimatsbehörden verbleiben, zusätzlich aber mit den Aufgaben der Europäischen Staatsanwaltschaft in ihrem Gerichtssprengel betraut werden. Dazu gehören nicht nur Ermittlungsmaßnahmen, sondern regelmäßig auch die Sitzungsvertretung in der Hauptverhandlung, denn der Europäischen Staatsanwaltschaft wird nicht zugleich ein Europäisches Strafgericht zugeordnet werden, so dass die Jurisdiktion weiterhin bei den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten liegen wird.

2. Interne Zuständigkeitsverteilung

Für die einzelnen Verfahren, welche die Europäische Staatsanwaltschaft führen wird, sind in der Luxemburger Zentrale die „Ständigen Kammern“ zuständig. Diese haben die Abschlussverfügungen zu treffen. Sie sind befugt dem „Europäischen Staatsanwalt“ bestimmte Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Den „Delegierten europäischen Staatsanwälten“ gegenüber sind die „Ständigen Kammern“ weisungsbefugt. Die einzelnen nationalen „Europäischen Staatsanwälte“ sollen im Auftrag ihrer „Ständigen Kammer“ die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der „Delegierten europäischen Staatsanwälte“ in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat beaufsichtigen. Letztere stellen damit die „Verbindungsstellen und Informationskanäle“ zwischen der zentralen und der dezentralen Ebene dar und sind ihrerseits gegenüber den nationalen Ermittlungsbehörden weisungsbefugt, jedoch nur im Rahmen des jeweiligen nationalen Rechts, z.B. der AO, einschließlich der Vorschriften über die örtliche und sachliche Zuständigkeit. Jenseits der Grenzen des Weisungsrechts bedarf es eines Amtshilfeersuchens des „Delegierten europäischen Staatsanwalts“ an eine andere Staatsanwaltschaft in seinem eigenen Land.

3. Aufsicht

Interne Fachaufsicht führt über die „Delegierten europäischen Staatsanwälte“ nicht deren nationaler Behördenleiter, sondern der für den Fall zuständige Europäische Staatsanwalt. Diesem dürfte damit insoweit eine Stellung zukommen wie einem Abteilungsleiter einer deutschen Staatsanwaltschaft. Da der „Delegierte europäische Staatsanwalt“ nicht selbst die Abschlussverfügung trifft, bezieht sich die Fachaufsicht schon deshalb nicht auf die einem Klageerzwingungsverfahren nach deutschem Recht vorangehende sog. Vorschaltbeschwerde, über die in nationalen Fällen die Generalstaatsanwaltschaft zu befinden hat.

III. Zuständigkeit

1. Territorial

a) Allgemein

Die Zuständigkeit der „Delegierten europäischen Staatsanwälte“ beschränkt sich auf die Befugnisse, welche ihm nach nationalem Recht zustehen. Sie decken sich mit denjenigen der nationalen Staatsanwälte. Das deutsche Durchführungsgesetz sieht allerdings vor, dass die deutschen „Delegierten europäischen Staatsanwälte“ jeweils eine bundesweite Zuständigkeit eingeräumt bekommen. Grenzüberschreitende Zuständigkeiten werden den „Delegierten europäischen Staatsanwälten“ hingegen nicht eingeräumt.

b) Berührung des Territoriums mehrerer Mitgliedstaaten

Für den Fall in einem anderen Mitgliedstaat erforderlicher Ermittlungen „bedient“ sich der mit dem Fall „beträute Delegierte europäische Staatsanwalt“ eines dortigen Kollegen als „unterstützender Delegierter europäischer Staatsanwalt“. Die dafür maßgeblichen Regeln gehen im Ermittlungsverfahren dem IRG und sonstigen internationalen justitiellen Vereinbarungen vor. Der „unterstützende Delegierte europäische Staatsanwalt“ hat die ihm vom „beträuten Delegierten europäischen Staatsanwalt“ zugewiesenen Ermittlungen durchzuführen, allerdings nur im Rahmen des für ihn geltenden nationalen Rechts. Im Fall eines Streits zwischen beiden entscheidet die zuständige „Ständige Kammer“.

c) Richtervorbehalte

Erforderliche richterliche Entscheidungen sind lediglich in einem der betroffenen Mitgliedstaaten einzuholen. Wenn dies nach dem Recht des Landes des „unterstützenden Delegierten europäischen Staatsanwalts“ notwendig ist, ist der Richter dieses Staates zuständig, der allerdings auch zu prüfen hat, ob die Maßnahme nach dem für den „beträuten Delegierten europäischen Staatsanwalt“ geltenden nationalen Recht (ebenfalls) zulässig ist.

2. Sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft erstreckt sich auf sämtliche Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union gemäß der sog. „PIF-Richtlinie“, deren Anforderungen in materiellrechtlicher Hinsicht in Deutschland bereits seit dem 18.6.2019 in Kraft sind. Umfasst ist auch die Verfolgung krimineller Vereinigungen, deren Schwerpunkt auf der Begehung von Straftaten liegt, welche unter die sog. „PIF- Richtlinie“ fallen. Sämtliche die Europäische Staatsanwaltschaft tragenden Mitgliedstaaten der EU haben eine Liste mit Bestimmungen ihres nationalen Rechts erstellen, welche unter die sog. „PIF- Richtlinie“ fallen. Ist für den identischen Sachverhalt i.S. des unionsrechtlichen Doppelbestrafungsverbots (= zeitlich und räumlich untrennbar miteinander verbundene Taten) auch eine Strafvorschrift einschlägig, welche nicht unter die sog. „PIF- Richtlinie“ fällt, so wird sie gleichwohl von der Europäischen Staatsanwaltschaft mitverfolgt.

Für Mehrwertsteuerbetrügereien wird die Europäische Staatsanwaltschaft nur dann zuständig sein, wenn die Tat mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten verbunden ist und zusätzlich der Gesamtschaden mindestens 10 Millionen Euro umfasst. Für die Zuständigkeitsfrage kann es dabei nicht auf den tatsächlichen Gesamtschaden ankommen, sondern auf den seriös prognostizierten.

3. Zusammenarbeit mit nationalen Staatsanwaltschaften

a) Strafanzeigen

Von Privatpersonen wird eine Strafanzeige auch unmittelbar bei der Europäischen Staatsanwaltschaft erstattet werden dürfen. Diese wird verpflichtet sein, die Anzeigerstatter nach der „Whistleblower-Richtlinie“ zu schützen. Die Anzeige von Straftaten, welche nicht in ihre eigene Zuständigkeit fallen, hat die Europäische Staatsanwaltschaft an die zuständige nationale Staatsanwaltschaft weiterzuleiten.

b) **Informationspflichten**

Sowohl nationale als auch EU-Behörden werden verpflichtet sein, Informationen an eine der Ebenen der Europäischen Staatsanwaltschaft zu übermitteln, wenn deren Zuständigkeit gegeben sein könnte. Diese sich an § 116 AO anlehnnenden Mitteilungspflichten sind angesiedelt unterhalb der Ebene eines Anfangsverdachts, über welchen die Europäische Staatsanwaltschaft eigenständig zu entscheiden hat.

c) **Zuständigkeitsabgrenzung**

Ein „Delegierter europäischer Staatsanwalt“ darf für die Europäische Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren nur dann einleiten, wenn sein Mitgliedstaat auch nach dem eigenen nationalen Recht über eine Gerichtsbarkeit für die betreffende Tat verfügt. Im Hinblick auf bereits eingeleitete nationale Ermittlungsverfahren steht der Europäischen Staatsanwaltschaft ein Evokationsrecht zu. Zuständig dafür ist zunächst der nationale „Delegierte europäische Staatsanwalt“. Dessen Entscheidung kann jedoch die zuständige „Ständige Kammer“ dahingehend abändern, dass sie den Fall einem anderen Mitgliedstaat überträgt.

Obwohl der Europäischen Staatsanwaltschaft damit grundsätzlich der Vorrang vor den nationalen Ermittlungsbehörden zukommt, gibt es Ausnahmen bei Schäden unter 10.000 € und für Fälle schwerpunktmäßig geschädigter nationaler Rechtsgüter. Umgekehrt kann die Europäische Staatsanwaltschaft einen an sich in die Zuständigkeit einer nationalen Ermittlungsbehörde fallenden Sachverhalt übernehmen, wenn ihre Ermittlungsmöglichkeiten (insbesondere transnationaler Art) bessere Aufklärung versprechen. Die EU-Verordnung legt die Entscheidung über einen Zuständigkeitsstreit zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft und einer nationalen Ermittlungsbehörde in die Hände des beteiligten Mitgliedstaats. Das Durchführungsgesetz ordnet die Kompetenz dafür dem Generalbundesanwalt zu. Es sieht zudem vor, dass er gegen dessen Entscheidung der Bundesgerichtshof angerufen werden kann.

d) **Bestimmung des Mitgliedslandes, in welchem die Ermittlungen geführt werden**

Ist die Gerichtsbarkeit mehrerer der beteiligten Mitgliedstaaten für einen in die Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwalts fallenden Sachverhalt begründet, so kann letzterer entscheiden, in welchem Staat die Ermittlungen geführt werden. Maßgeblich dafür ist grundsätzlich, aber nicht zwingend, der territoriale Schwerpunkt der in Rede stehenden Straftat.

Sowohl materiellrechtlich als auch verfahrensrechtlich ist das Recht des Mitgliedstaats maßgeblich, dessen „Delegierter europäischer Staatsanwalt“ die Ermittlungen führt. Es tritt nur dort zurück, wo die EU-Verordnung eine abweichende Regelung trifft. In Deutschland gelten demnach mit wenigen Ausnahmen auch für Verfahren des „Europäischen Staatsanwalts“ die Vorschriften der Strafprozessordnung und des Strafgesetzbuchs einschließlich strafrechtlicher Nebengesetze. Allerdings treten insoweit erweiterte Ermittlungsmöglichkeiten für grenzüberschreitende Vernehmungen und Überstellungen zum Zwecke der Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen hinzu. Die Zuständigkeiten für Auslieferungs- und Übergabeverfahren auf der Basis eines Europäischen Haftbefehls bleiben unberührt und fallen auch für Verfahren des „Europäischen Staatsanwalts“ in die Zuständigkeit der jeweiligen deutschen Generalstaatsanwaltschaft.

Für die Durchführung des gerichtlichen Hauptverfahrens ist das jeweilige nationale Recht einschlägig. Das gilt auch für die internationale, sachliche und örtliche Zuständigkeit. Demgegenüber sind auch sämtliche Beweismittel verwertbar, die in einem anderen Mitgliedstaat nur nach dessen Recht gewonnen wurden. Eine Grenze bildet insoweit allerdings der Grundsatz der Fairness des Verfahrens. Nach Einstellung der Ermittlungen seitens des „Europäischen Staatsanwalts“ gilt ein beschränkter Strafklageverbrauch dahingehend, dass weitere Ermittlungen nur auf der Basis neuer Tatsachen zulässig sind. Diese Regelung geht § 170 Abs. 2 StPO vor. Das Durchführungsgesetz wird ergänzend die Möglichkeit der Verweisung auf den Privatlageweg insoweit ausschließen. Die Möglichkeiten der Verfahrensendigung nach dem Opportunitätsprinzip bleiben jedoch (mit Ausnahme des § 153c StPO) unberührt.

IV. Abrundende Bestimmungen

In Kapitel VI der EU-Verordnung sind grundlegende strafprozessuale Garantien niedergelegt. Sie modifizieren zum Teil das Verfahren nach den für rein innerstaatliche Verfahren einschlägigen Bestimmungen. Ergänzende Regelungen befassen sich mit dem Zugang zu Informationen und dem Datenschutz einschließlich des Fallbearbeitungssystems und der Aktenführung. Hinzu kommen innerorganisatorische Vorschriften und Haftungsregelungen.

V. Ausblick

Diese Grobübersicht über die EU-Verordnung zum „Europäischen Staatsanwalt“ vermag lediglich die Struktur der neuen Behörde und ihre Einbindung in das bestehende innerstaatliche Justizsystem aufzuzeigen. Wie insbesondere auch dem dokumentarischen Teil der Begründung für das Durchführungsgesetz zu entnehmen ist, sind allein schon in der EU-Verordnung etliche Detailregelungen zu finden und werden in den konkreten Fällen zahlreiche rechtliche Einzelfragen zu klären sein, für die nicht nur in sich bereits feinzelisierte europäische und nationale Gesetze zu beachten sein werden, sondern hinsichtlich derer auch ihr Zusammenwirken noch zu gestalten sein wird. Das Ineinandergreifen europäischer und nationaler Strafverfolgung wird demnach nur dann sowohl rechtstaatlich als auch effektiv funktionieren, wenn allseits guter Wille herrscht und nicht die Berufung auf durchaus vorhandene bürokratische Bestimmungen im Vordergrund steht. Inwieweit das deswegen an zunehmende pragmatische Vorgehen an rechtliche Grenzen stoßen wird, kann erst die Praxis zeigen.

VI. Der Entwurf für ein Durchführungsgesetz

So tiefgreifend das Implementieren einer länderübergreifenden Europäischen Staatsanwaltsschaft in die bisher rein national organisierten Strafverfolgungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten eingreift, so wenig spektakulär erscheinen die einzelnen Bestimmungen des Entwurfs des Durchführungsgesetzes. Es soll für Strafverfahren gelten, in welchen das Amt der Staatsanwaltschaft gemäß § 142b Abs. 1 GVG-E von den deutschen „Delegierten europäischen Staatsanwälten“ oder dem „deutschen Europäischen Staatsanwalt“ ausgeübt werden wird. Ergänzend ändert es verschiedene bestehende Gesetze.

1. Modifikationen

Es regelt die grundsätzliche Anwendbarkeit nationalen Rechts auch für derartige Ermittlungsverfahren (einschließlich untrennbar mit einschlägigen strafbaren Handlungen verbundenen Ordnungswidrigkeiten, auch in den Fällen des § 30 Abs. 1 OWiG). Es nimmt von der grundsätzlichen Geltung jedoch die §§ 153c, 160 Abs. 1 und 170 Abs. 2 S. 1 StPO aus. Für besondere strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen nimmt es den nationalen Richtervorbehalt für den Fall zurück, dass eine richterliche Entscheidung im Ausführungsstaat erforderlich ist. Es modifiziert die Geltung des IRG, die Regelungen über den Europäischen Haftbefehl, die strafprozessualen Bestimmungen der Abgabenordnung sowie die Belehrungspflicht nach § 171 S. 2 StPO und regelt den Nachrang der §§ 172-177 StPO gegenüber dem Rechtsweg zum Europäischen Gerichtshof. Zugleich nimmt es einige datenschutzrechtliche Bestimmungen der Strafprozessordnung und des EGGVG von der Anwendung auf Verfahren des Europäischen Staatsanwalts aus oder modifiziert sie.

2. Ausnahmen

Die §§ 144-147 GVG erstrecken sich nicht auf den „Delegierten europäischen Staatsanwalt“, weil er in dieser Eigenschaft ausschließlich den Weisungen und der Aufsicht des „Europäischen Staatsanwalts“ unterliegt. Die Vorschriften der §§ 198-201 GVG gelten nicht, soweit die Verzögerungen auf das Verhalten der „Europäischen Staatsanwaltschaft“ zurückzuführen sind. Der Anwendungsbereich des StREG bleibt auf nationale Verfahren beschränkt und wird nicht auf solche des „Europäischen Staatsanwalts“ erweitert. Die Zuständigkeit des Rechtspflegers gem. § 31 Abs. 1 RPfLG hängt von einer Übertragung seitens des „betrauten Delegierten europäischen Staatsanwalts“ im Einzelfall ab. Die Vollstreckung soll in den Händen der Staatsanwaltschaft am Sitz des Gerichts des ersten Rechtszuges liegen. Sie soll im Rahmen von Anhörungen dem „betrauten Delegierten europäischen Staatsanwalt“ Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

3. Gleichstellung

Das Durchführungsgesetz stellt „Delegierte europäische Staatsanwälte“ und den „deutschen Europäischen Staatsanwalt“ deutschen Amtsträgern gleich, sofern sie nicht bereits ohnehin unter § 11 Abs. 1 Nr. 2 oder 2a StGB fallen. Es enthält zudem Bestimmungen über Mitteilungspflichten und Amtshilfe. Ferner trägt es der Zitierklausel des Grundgesetzes im Hinblick auf die Einschränkung von Grundrechten Rechnung.

4. Einzelne Bestimmungen

Ein neuer § 142b Abs. 1 GVG-E bildet die Rechtsgrundlage für die Aktivitäten der „Europäischen Staatsanwaltschaft“ im Inland und bestimmt die Doppelfunktion der nationalen und zugleich „Delegierten europäischen Staatsanwälte“. § 142b Absatz 2 GVG-E normiert die Zuständigkeit von Generalbundesanwalt und Bundesgerichtshof für streitige Gerichtsstandsbestimmungen. Die bundesweite Zuständigkeit der „Delegierten europäischen Staatsanwälte“ folgt aus § 143 Abs. 6 GVG-E. Gemäß dem neuen § 16 Abs. 2 StPO-E prüft das deutsche Gericht auf Einwand des Angeklagten die Befugnis des Europäischen Staatsanwalts zur Anklage im Geltungsbereich der Strafprozessordnung. § 30b BZRG-E führt ein neues „Europäisches Führungszeugnis“ ein. Dies zieht kleine Änderungen in den §§ 42 und 57a BZRG nach sich. §§ 203 und 353b StGB werden auf „Europäische Amtsträger“ erweitert. § 22a des Bundesstatistikgesetzes wird hingegen aufgehoben.

5. Supranationale Strafverfolgung als Herausforderung für die Praxis

Die meisten der angeführten, vom Durchführungsgesetz vorgesehenen Änderungen erscheinen nicht nur unspektakulär, sondern dürfen auch unproblematisch sein. Inwieweit allerdings die modifizierten Regelungen insbesondere über das Zurücktreten nationaler Richter vorbehalt hinter ausländische gerichtliche Zuständigkeiten, aber auch Mitteilungspflichten und den Datenschutz betreffend, geeignet sind, zu Unzuträglichkeiten oder zumindest zu Streitigkeiten zu führen, lässt sich nicht pauschal beantworten. Hier wird man abwarten müssen, wie sich die Praxis auf die geänderten Bestimmungen einstellen wird.