

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)**

**zu der Unterrichtung**

**– Drucksache 18/419 Nr. A.44 –**

**Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO)**

**KOM(2013) 534 endg.; Ratsdok. 12558/13\***

**hier: a) Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23  
Absatz 3 des Grundgesetzes  
b) Politischer Dialog mit den EU-Institutionen**

### **A. Problem**

Die Europäische Kommission hat am 17. Juli 2013 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO) vorgelegt. Aufgabe der dezentral aufgebauten Europäischen Staatsanwaltschaft soll die Untersuchung und Verfolgung von Straftaten sein, die die finanziellen Interessen der Europäischen Union schädigen.

### **B. Lösung**

Annahme einer Entschließung, mit der der Deutsche Bundestag eine Stellungnahme gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes gegenüber der Bundesregierung abgibt. Die Bundesregierung soll darin aufgefordert werden, im weiteren Verhandlungsverlauf bestimmte, in der Entschließung aufgeführte Belange durchzusetzen. Um ihre Berücksichtigung durch Kommission und Europäisches Parlament zu ermöglichen, soll ferner der Präsident des Deutschen Bundestages gebeten werden, die Stellungnahme an den Präsidenten der Europäischen Kommission und an den Präsidenten des Europäischen Parlaments zu übermitteln.

**Einstimmige Annahme einer Entschließung in Kenntnis des Vorschlags der Kommission.**

---

\* Von einer Drucklegung des Ratsdokuments wird abgesehen; dieses ist in EuDoX unter Ratsdok. 12558/13 abrufbar.

**C. Alternativen**

Keine.

**D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 18/419 Nr. A.44 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (KOM(2013) 534 endg.) folgende EntschlieÙung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag begrüÙt den Ansatz der Kommission zur Errichtung einer dezentral aufgebauten Europäischen Staatsanwaltschaft (EU-StA), deren Aufgabe es sein soll, Straftaten zum Nachteil der Europäischen Union zu bekämpfen. Struktur und rechtlicher Handlungsrahmen für die EU-StA müssen darauf ausgerichtet sein, effektive Ermittlungsverfahren unter Beachtung hoher rechtsstaatlicher Anforderungen zu gewährleisten und eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Der Deutsche Bundestag sieht in dem Verordnungsvorschlag der Kommission vom 18. Juli 2013 (Ratsdokument 12558/13) vor allem unter Berücksichtigung des von der Ratspräsidentschaft am 17. März 2014 vorgelegten Arbeitsdokuments (DS 1154/14) eine Verhandlungsgrundlage zur Errichtung der EU-StA. Der Bundestag begrüÙt, dass mit dem Arbeitsdokument auch Änderungen zu einer Reihe von Regelungen vorgeschlagen werden, die auch der Bundestag kritisch gesehen hatte.

II. Der Deutsche Bundestag nimmt wie folgt Stellung und fordert die Bundesregierung auf, im weiteren Verhandlungsverlauf folgende Belange durchzusetzen:

Die EU-StA muss die für ihre operative Arbeit erforderliche Unabhängigkeit besitzen. Zugleich muss aber auch ein ausreichendes Maß parlamentarischer Kontrolle über die EU-StA gewährleistet sein. Der Bundestag begrüÙt die Regelung in Artikel 70 des Verordnungsvorschlags, die nicht nur die Erstellung eines Jahresberichts durch die EU-StA vorsieht, sondern auch gewährleistet, dass (die Europäische Staatsanwältin im Folgenden generisches Maskulinum) der Europäische Staatsanwalt als Behördenleiter dem Europäischen Parlament persönlich Bericht erstattet. Zu befürworten ist insbesondere auch, dass die nationalen Parlamente den Europäischen Staatsanwalt oder die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte auffordern können, an einer Aussprache über allgemeine Angelegenheiten der EU-StA teilzunehmen. Zu Recht unterstreicht der Verordnungsvorschlag auch, dass die EU-StA, ihr Behördenleiter und die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte grundsätzlich zu Verschwiegenheit und Geheimhaltung hinsichtlich der operativen Tätigkeit der EU-StA verpflichtet sein werden. Gleichwohl sollte nach Wegen gesucht werden, die Berichts- und Rechenschaftspflichten der EU-StA zu stärken, ohne dass dadurch laufende Ermittlungen oder der notwendige Schutz personenbezogener Daten gefährdet werden. So könnte die EU-StA-Verordnung über den gegenwärtigen Vorschlag hinausgehend in ähnlicher Weise eine vom Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübte Kontrolle vorsehen.

Wesentliches Element des dezentralen Aufbaus der Europäischen Staatsanwaltschaft sind die sogenannten Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte, die zwar eine Rechtsstellung als Staatsanwälte in den Mitgliedstaaten haben sollen, aber zugleich bei der Durchführung der ihnen übertragenen Ermittlungen für die EU-StA dem ausschließlichen Weisungsrecht der Europäischen Staatsanwaltschaft unterliegen sollen. Der Deutsche Bundestag begrüÙt diesen

Vorschlag der Kommission, der Teil eines dezentralen Regelungsansatzes ist, der ergänzend zur Verordnung auf das einzelstaatliche Verfahrensrecht zurückgreift und vorsieht, dass die EU-StA bei ihren Ermittlungen eng mit den Behörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags (Artikel 12 des Entwurfs i. d. F. vom 17. März 2014) vorgesehene „Doppel-Hut“-Stellung der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte auch Probleme mit sich bringen kann. Hier bedürfen das ausschließliche Weisungsrecht des Europäischen Staatsanwalts und die entsprechende Unabhängigkeit von den einzelstaatlichen Behörden noch der näheren Präzisierung. Das gilt unter anderem für die Regelung möglicher Konflikte, die sich ergeben können, wenn die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte auch weiterhin Aufgaben als einzelstaatliche Staatsanwälte wahrnehmen. Zu prüfen ist, ob es angesichts vorhersehbarer Konflikte nicht günstiger und klarer wäre, den Tätigkeitsbereich der Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte auf die Europäische Staatsanwaltschaft zu beschränken. Dadurch könnte auch eher eine hinreichende Spezialisierung auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU gewährleistet werden, die wegen der Komplexität dieser Fälle unerlässlich erscheint [vgl. Grünwald, HRRS 12/2013, S. 508 (519)]. Die hier zu findenden Lösungen müssen auch verfassungs- und beamtenrechtliche Anforderungen der Mitgliedstaaten in Rechnung stellen und die Funktionsfähigkeit und Integrität der mitgliedstaatlichen Behörden wahren. In diesem Zusammenhang bedarf es noch der Prüfung, was gelten soll und wie vorgegangen werden soll, wenn eine Weisung des Europäischen Staatsanwalts bzw. gegebenenfalls seiner Vertreter mit dem nationalen Recht kollidiert. Der Deutsche Bundestag regt an, das Ernennungsverfahren für die sogenannten Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte davon abhängig zu machen, dass diese eine näher zu bestimmende Berufs- und Praxiserfahrung nachweisen. Statt der Ernennung des Leiters der Europäischen Staatsanwaltschaft und seiner Vertreter durch den Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments sollte ein Wahlverfahren implementiert werden, das ihre demokratische Legitimation sicherstellt. Hierbei ist insbesondere an eine Wahl durch das Europäische Parlament zu denken, da dieses nicht die Exekutive der Mitgliedstaaten, sondern das europäische Wahlvolk verkörpert. Zudem sollten die Entlassungsgründe näher präzisiert werden. Nach Art. 8 und Art. 10 Abs. 3 soll eine Entlassung insbesondere möglich sein, wenn der Europäische Staatsanwalt bzw. die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte nicht mehr die Voraussetzungen für die Erfüllung seiner bzw. ihrer Pflichten erfüllt/erfüllen. Um den Gedanken der Unabhängigkeit zu stärken und willkürliche Entlassungen auszuschließen, erscheint hier eine Präzisierung wünschenswert.

Bei den wesentlichen Grundsätzen für die Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft in Art. 11 des Verordnungsvorschlags sollte die Bindung an Gesetz und Recht ergänzt werden. Dies ist ein wesentlicher Grundsatz des deutschen Verfassungsrechts, der für alle vollziehende Gewalt gilt (Art. 20 Abs. 3 GG) und daher auch bei der Übertragung von Kompetenzen an die Europäische Staatsanwaltschaft klargestellt werden sollte. Es ist zu begrüßen, dass in Art. 11 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags der rechtsstaatlich ebenfalls essentielle Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genannt ist. Diesbezüglich wären allerdings zwei Verbesserungen zu wünschen. Zum einen sollten sich die Maßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft nicht nur hieran „orientieren“ müssen, sondern daran gebunden sein. Zum anderen besteht ein Verbesserungsbedarf in der Bezugnahme auf Art. 26 Absatz 3, der den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz definieren soll. Dort werden zwar Ermittlungsmaßnahmen ausgeschlossen, deren Ziel auch mit weniger eingreifenden Mitteln erreicht werden kann. Nicht ausgeschlossen werden jedoch Maßnahmen, die in diesem Sinne erforderlich, aber nicht angemessen im Verhältnis zur Schwere des Ein-

griffs sind (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Die Gesamtabwägung aller Vor- und Nachteile insbesondere unter Berücksichtigung der Grundrechte gehört nach dem Verständnis des Deutschen Bundestages zum Kernbestand der Rechtsstaatlichkeit. Dies sollte in dem Verordnungsvorschlag sichergestellt werden.

Der Verordnungsvorschlag der Kommission sah vor, dass die EU-StA eine ausschließliche Zuständigkeit für die in Artikel 12 des Verordnungsvorschlags in Bezug genommenen Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union haben soll. Der Bundestag begrüßt, dass die Ratspräsidentschaft mit dem Arbeitsdokument vom 17. März 2014 einen anderen Ansatz wählt und die Zuständigkeit der EU-StA nicht als eine die Behörden der Mitgliedstaaten ausschließende Zuständigkeit ausgestaltet (Artikel 5 Abs. 3 und Artikel 19 des Entwurfs i. d. F. des Arbeitsdokuments). Die darin jetzt vorgesehene konkurrierende (parallele) Zuständigkeit mit einem Evokationsrecht der EU-StA kann dazu beitragen, dass die EU-StA effizient arbeitet und sich auf Fälle konzentrieren kann, bei denen die Ermittlungen auf Unionsebene einen echten Mehrwert bringen.

Die Regelungen in Artikel 13 des Verordnungsvorschlags der Kommission zur Zuständigkeit „kraft Sachzusammenhangs“ vermochten nicht vollständig zu überzeugen. Aus Sicht des Deutschen Bundestages ist es richtig, geeignete Regelungen für Fälle der Identität der materiellen Tat i. S. eines Komplexes untrennbar miteinander verbundener Tatsachen zu finden, bei denen die rechtliche Qualifizierung der Tat sowohl eine Zuständigkeit der EU-StA nach Artikel 12 des Verordnungsvorschlags begründen würde, als auch eine Zuständigkeit der einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf andere Delikte als die in Artikel 12 genannten. Hier verlangt der Grundsatz „ne bis in idem“ in der Ausprägung, die er auch in den Entscheidungen des EuGH zu Art. 54 SDÜ gefunden hat, dass die Strafverfolgung insgesamt in einer Hand liegt und der Betroffene sich nicht wegen derselben Tat sowohl einem Ermittlungsverfahren der EU-StA wie auch einem Verfahren der einzelstaatlichen Behörden stellen muss. Die in dem Arbeitsdokument der Ratspräsidentschaft vom 17. März 2014 vorgelegte Fassung dieser Vorschrift (dort Artikel 18) ist eine begrüßenswerte Fortentwicklung des Kommissionsvorschlags, die den genannten Anforderungen besser als bisher gerecht wird. Allerdings sollte wegen der erheblichen Ausweitungsgefahr der Kompetenzen der Europäischen Staatsanwaltschaft durch die Zuständigkeit bei verbundenen Straftaten in den originären Bereich der in nationaler Verantwortung liegenden Strafverfolgung, nach weiteren Begrenzungskriterien gesucht werden.

Ob eine Zuständigkeit „kraft Sachzusammenhangs“ vorliegt und ggf. ob diese einheitliche Zuständigkeit unter Berücksichtigung des Schwerpunktes von der EU-StA oder von den einzelstaatlichen Behörden ausgeübt werden sollte, kann auch Auswirkungen auf den Beschuldigten hinsichtlich der Wahrnehmung seiner Verteidigungsrechte und hinsichtlich der Straferwartung haben. Die nach Artikel 13 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags (Artikel 18 Abs. 6 i. d. F. des Arbeitsdokuments vom 17. März 2014) zu treffende Entscheidung sollte daher – ebenso wie die einverständliche Entscheidung nach Abs. 1 – einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Daher ist zu begrüßen, dass in dem jetzt vorliegenden Arbeitsdokument die Regelung in Abs. 4 des Kommissionsvorschlags gestrichen wurde, die eine solche gerichtliche Überprüfung ausdrücklich ausgeschlossen hätte. Weitergehend sollte aber eine gerichtliche Überprüfung in der Verordnung vorgeschrieben werden.

Auch die Regelungen zur Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EU-StA sowie zur Auswahl des Gerichtes, bei dem Anklage erhoben werden soll, vermögen noch nicht zu überzeugen. Hinsichtlich der Geschäftsverteilung sieht Arti-

kel 7 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags (Artikel 16 Abs. 1 des Entwurfs i. d. F. des Arbeitsdokuments vom 17. März 2014) vor, dass diese von der EU-StA selbst im Rahmen der Geschäftsordnung geregelt werden soll. Die Geschäftsverteilung muss aber transparenten und für den Bürger vorhersehbaren Regelungen folgen. In jedem Fall muss die Geschäftsordnung der EU-StA allgemein zugänglich und für den Bürger einsehbar sein. Zumindest die Grundzüge der Regelungen zur internen Zuständigkeitsverteilung müssen aber in der EU-StA-Verordnung selbst geregelt werden und dürfen nicht der Geschäftsordnung überlassen bleiben. Bei Fällen, die grenzüberschreitende Bedeutung haben, und sei es auch nur, weil dem Staatsbürger eines Mitgliedstaates vorgeworfen wird, eine Straftat in einem anderen Mitgliedstaat begangen zu haben, kann die Entscheidung, in welchem der beiden Mitgliedstaaten das Ermittlungsverfahren geführt wird, für den Betroffenen erhebliche Bedeutung haben. Divergierendes Strafverfahrensrecht und unterschiedliche Möglichkeiten des Betroffenen, sich in dem einen oder dem anderen Mitgliedstaat effektiv zu verteidigen, sowie – trotz teilweiser Harmonisierung – weiter bestehende Unterschiede im materiellen Strafrecht der Mitgliedstaaten können sich auf den Ausgang des Verfahrens auswirken. Daher muss schon die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten der einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Kriterien und Verfahrensregelungen erfolgen, die jedenfalls im Grundsatz in der Verordnung selbst festgelegt werden.

Sowohl im Interesse des Beschuldigten als auch im Interesse einer effektiven Strafverfolgung sollte die auf den Einzelfall anwendbare Rechtsordnung bereits im Ermittlungsverfahren bekannt sein und nicht, wie es der Verordnungsvorschlag vorsieht, erst nach Abschluss der Ermittlungen durch Auswahl des für das Hauptverfahren zuständigen Gerichts (Artikel 27 Abs. 4) bestimmt werden. Weder im Hinblick auf die Auswahl des Mitgliedstaates, dessen Abgeordneter Europäischer Staatsanwalt die Ermittlungen führen soll, noch bei der Auswahl des für das Hauptverfahren zuständigen Gerichts sollte die EU-StA freies Ermessen haben. Zudem sollte auch klargestellt werden, dass die Auswahlbefugnis der EU-StA auf die Gerichte solcher Mitgliedstaaten beschränkt ist, die überhaupt „Gerichtsbarkeit“ für die anzuklagenden Taten haben, wobei sich die Pflicht zur Begründung einer solchen „Gerichtsbarkeit“ nach der noch in Verhandlung befindlichen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug (vgl. 2012/0193 (COD)) bestimmen wird. Insoweit ist zu begrüßen, dass Art. 19 Abs. 1 lit. b des Entwurfs i. d. F. des Arbeitsdokuments vom 17. März 2014 erstmals den Ansatz aufgreift, dass die Ausübung der Zuständigkeit der EU-StA die „Gerichtsbarkeit“ des entsprechenden MS nach dessen nationalen Vorschriften erfordert. Die in Artikel 27 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags genannten Kriterien bedürfen ebenfalls der Präzisierung und Gewichtung. Zu denken ist hier an eine Priorisierung der in Artikel 27 Absatz 4a und 4b genannten Kriterien.

Hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolle muss jedenfalls gewährleistet sein, dass die Wahl des Gerichtsorts im Zuge des Hauptverfahrens – von Amts wegen oder auf Antrag – geprüft wird. Sofern die EU-StA-Verordnung ausreichende Kriterien für diese Entscheidung der EU-StA vorsieht, dürfte diese Prüfung auch durch die Gerichte der Mitgliedstaaten in angemessener Weise vorgenommen werden können. In Zweifelsfällen müssten sie dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV eine Frage zur Auslegung der in der Verordnung vorgesehenen Kriterien vorlegen.

Im Hinblick auf die Ermittlungstätigkeit der EU-StA sieht das derzeitige Rege-  
lungskonzept des Verordnungsvorschlags vor, dass die Ermittlungen für Strafta-  
ten, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU-StA fallen, von dieser  
eingeleitet und sodann grundsätzlich von den Abgeordneten Staatsanwälten  
durchgeführt werden. Die einzelnen Ermittlungsmaßnahmen, welche der EU-  
StA in jedem Mitgliedstaat zur Verfügung stehen müssen, sind in Artikel 26  
des Verordnungsvorschlags genannt. Ergänzend sieht Artikel 17 Abs. 1 des  
Verordnungsvorschlags der Kommission vor, dass notwendige Eilmaßnahmen  
auch von den einzelstaatlichen Behörden getroffen werden können, bevor die  
EU-StA ein Ermittlungsverfahren eingeleitet hat. Nach anschließender Ver-  
weisung der Sache an die EU-StA soll diese die von den einzelstaatlichen Be-  
hörden getroffenen Maßnahmen „bestätigen“. Dabei bleibt unklar, was unter  
dem Begriff der „Bestätigung“ zu verstehen ist und welche Auswirkungen ein  
Unterbleiben der Bestätigung auf die durchgeführte Eilmaßnahme haben wür-  
de. Hier bedarf es einer klaren Regelung der rechtlichen Grundlagen und  
Rechtsfolgen solcher Eilmaßnahmen. Auch unter diesem Gesichtspunkt kann  
der Ansatz der Ratspräsidentschaft, eine konkurrierende Zuständigkeit von  
EU-StA und einzelstaatlichen Behörden vorzusehen (Artikel 19 des Arbeitsdo-  
kuments vom 17. März 2014), besser geeignet sein, eine sachgerechte Lösung  
zu finden, da in diesem Fall Eilmaßnahmen von den einzelstaatlichen Behörden  
zunächst im Hinblick auf ein eigenes Ermittlungsverfahren nach Maßgabe des  
eigenen Strafverfahrensrechts getroffen werden könnten.

Die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Möglichkeit des Behördenleiters  
(bzw. der Zentrale der EU-StA), unter bestimmten Voraussetzungen die Ermitt-  
lungen an sich zu ziehen und die Ermittlungen selbst zu leiten (Artikel 18  
Abs. 5 des Verordnungsvorschlags der Kommission), wirft erhebliche rechtliche  
Probleme auf. Der Verordnungsvorschlag regelt nicht hinreichend, wie die  
Aufgabenabgrenzung zwischen der Zentrale und den mitgliedstaatlichen Be-  
hörden, die bei der Durchführung der Ermittlungsmaßnahmen zu beteiligen  
sind (Artikel 18 Abs. 6), ausgestaltet sein soll. Auch bleibt offen, welches ein-  
zelstaatliche Recht auf ein solches Ermittlungsverfahren Anwendung finden  
soll. Nach Auffassung des Deutschen Bundestages dürfte es kaum möglich  
sein, in diesen Fragen ausreichende, angemessene und auch für die Beschul-  
digten vorhersehbare Regelungen zu finden, sofern darauf verzichtet wird, eine  
einheitliche, eigene Strafverfahrensordnung für die EU-StA zu schaffen. Da es  
angesichts der Gesamtkonzeption für die EU-StA auch wenig praktikabel er-  
scheint, dass die Zentrale der EU-StA selbst die Ermittlungen vor Ort in den  
Mitgliedstaaten leitet, sollte grundsätzlich darauf verzichtet werden, in der  
Verordnung eine solche Kompetenz für den Behördenleiter bzw. die Zentrale  
vorzusehen.

Der Verordnungsvorschlag verzichtet darauf, substantielle eigene Regelungen  
für die Ermittlungsmaßnahmen zu treffen, die der EU-StA zur Verfügung ste-  
hen und verweist in Artikel 26 stattdessen weitgehend auf das einzelstaatliche  
Recht. Angesichts der Unterschiede in den Verfahrensordnungen der Mitglied-  
staaten ist zu bedenken, dass diese Lösung gerade bei grenzüberschreitenden  
Fällen zu Problemen nicht nur für die beteiligten Behörden, sondern auch für  
die Beschuldigten führen kann. In jedem Fall muss vermieden werden, mit Ar-  
tikel 26 eine unklare Gemengelage von europäischen und einzelstaatlichen Re-  
gelungen zu schaffen. Insbesondere weil die Errichtung der EU-StA durch eine  
Verordnung mit unmittelbarer Geltung in den Mitgliedstaaten erfolgen soll,  
darf die Regelung zu den Ermittlungsbefugnissen nicht zu Konflikten mit den  
einzelstaatlichen Verfahrensordnungen führen. Art. 26 Abs. 1 sollte deshalb  
dahingehend ergänzt werden, dass die Europäische Staatsanwaltschaft die ge-  
nannten Ermittlungsmaßnahmen nur dann beantragen oder anordnen kann,  
wenn das anwendbare nationale Recht sie vorsieht. Art. 26 Abs. 2 Satz 1 sollte

insoweit ergänzt werden, dass die in Abs. 1 genannten Maßnahmen generell technisch möglich sein müssen, sofern das nationale Recht sie vorsieht. Entsprechend Art. 26 Abs. 2 Satz 2 muss sich die Anordnung der Maßnahmen jedoch nach dem einzelstaatlichem Recht richten. In Art. 26 Abs. 4 sollte zudem klargestellt werden, dass es im Hinblick auf die in den Buchstaben a bis j vorgesehenen eingriffsintensiven Ermittlungsmaßnahmen immer dann einer richterlichen Genehmigung bedarf, wenn dies nach nationalem Recht der Fall wäre. Auch sollten Hinweise zu Eingriffsschwellen, Verhältnismäßigkeit und Verfahrensvoraussetzungen aufgenommen werden, soweit sie nicht zu Unklarheiten bei der Anwendung im Zusammenwirken mit dem nationalen Recht führen können.

Der Verordnungsvorschlag enthält keine hinreichend klaren Regelungen zu der Frage, wie innerhalb der EU-StA grenzüberschreitend ermittelt werden soll. Der Deutsche Bundestag begrüßt den Ansatz der Kommission, dass die Ermittlungsmaßnahmen jeweils von einem örtlich zuständigen Abgeordneten Europäischen Staatsanwalt getroffen werden sollen (Artikel 18 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags der Kommission). Es reicht aber nicht aus, wenn insoweit lediglich bestimmt wird, der die Ermittlungen führende Abgeordnete Europäische Staatsanwalt handle in enger Abstimmung mit dem jeweils örtlich zuständigen Kollegen. Da der Verordnungsvorschlag darauf verzichtet, ein einheitliches Verfahrensrecht für die Ermittlungen durch die EU-StA zu schaffen, findet das einzelstaatliche Recht des Ortes Anwendung, in dem die Ermittlungsmaßnahme getroffen wird (Artikel 11 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags der Kommission, entsprechend Artikel 5 Abs. 2 des Entwurfs i. d. F. des Arbeitsdokuments vom 17. März 2014). Daher muss die Verordnung um Regelungen ergänzt werden, auf welcher rechtlichen Grundlage grenzüberschreitend gehandelt wird. Es ist zu klären, ob die künftige Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung und der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl Anwendung finden sollen oder die Verordnung eigene Regelungen für die grenzüberschreitenden Ermittlungen enthalten soll, die auch den Unterschiedlichkeiten der einzelstaatlichen Strafverfahrensordnungen Rechnung tragen.

Der Verordnungsvorschlag enthält in Artikel 28 Vorschriften zur Einstellung eines Ermittlungsverfahrens sowie in Artikel 29 die Möglichkeit, ein Verfahren im Wege eines sogenannten Vergleichs nach Erbringung einer Geldauflage zu beenden. Soweit an der Möglichkeit des Vergleichs nach Artikel 29 der Verordnung festgehalten wird, sollten Regelungen zur Herstellung von Transparenz wie Protokollierungspflichten und die Mitwirkung des Gerichts implementiert werden. Zudem ist erforderlich, klarzustellen, wohin der auferlegte Geldbetrag einbezahlt werden soll. Die ausdrückliche Regelung der Voraussetzungen einer (zwingenden) Einstellung in Artikel 28 ist zu begrüßen. Sie sollte allerdings ergänzt werden um eine Regelung zur Einstellung in solchen Fällen, in denen ein nationales Gericht oder eine nationale Staatsanwaltschaft ein Verfahren im Hinblick auf die Erfüllung von Weisungen oder Auflagen mit der Wirkung eines endgültigen Verfahrenshindernisses eingestellt haben. Ebenfalls nicht ausdrücklich vorgesehen ist die Benachrichtigung des Beschuldigten von der Einstellung des Verfahrens – wie sie in etwa Deutschland in § 170 Abs. 2 StPO geregelt ist. Eine entsprechende Verpflichtung sollte auch für die EU-StA gelten. Im Übrigen muss geregelt werden, in welchem Verhältnis die Einstellungsregelungen der Verordnung zu den Einstellmöglichkeiten der mitgliedstaatlichen Verfahrensordnungen stehen. Auch die Möglichkeit einer Entschädigung des Beschuldigten und die Möglichkeit eines Klageerzwingungsverfahrens, ähnlich dem in Deutschland gemäß den §§ 172 ff. StPO, sollte aufgenommen werden.



Außerdem fehlen hinreichend präzise Regelungen zur Rechtskraft der Entscheidungen nach Artikel 28 bzw. Artikel 29. Bei einer Verfahrenseinstellung nach Artikel 28 Abs. 2 lit. b sollte immer die Möglichkeit der Wiederaufnahme bzw. Fortsetzung der Ermittlungen bestehen, solange noch keine Strafverfolgungsverjährung eingetreten ist. Gleiches gilt für Art. 28 Abs. 1 lit. c, wenn die Immunität aufgehoben wird und für Art. 28 Abs. 2 lit. a, wenn neue Tatsachen- oder Beweismittel vorliegen, die zu einer Änderung der rechtlichen Beurteilung der Tat führen. Artikel 28 Abs. 1 lit. e sieht vor, dass die EU-StA ein etwaiges neues Ermittlungsverfahren einzustellen hat, wenn der Verdächtige wegen derselben Tat bereits in der Union rechtskräftig freigesprochen oder verurteilt worden ist oder ein Vergleich nach Artikel 29 geschlossen wurde. Nach Auffassung des Deutschen Bundestages ist dies eine im Lichte von Artikel 50 GRC richtige und notwendige Regelung. Entsprechend Art. 4 Abs. 2 des Protokolls Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11 sollte allerdings eine Wiederaufnahme des Verfahrens grundsätzlich auch möglich sein. Nicht geregelt ist im Verordnungsvorschlag zudem die Frage, ob auch die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten gehindert sind, ein Strafverfahren zu führen, obwohl die EU-StA bereits wegen derselben Tat ein Verfahren nach erbrachter Geldauflage gemäß Artikel 29 eingestellt hat. Zwar sind auch die Mitgliedstaaten an den in Artikel 50 GRC niedergelegten Grundsatz „ne bis in idem gebunden“; es sollte jedoch eine dahingehende Klarstellung in der EU-StA Verordnung erwogen werden. Zudem sollte eine Wiederaufnahmemöglichkeit der Ermittlungen für den Fall erwogen werden, wenn die Tat wegen eines Vergehens gemäß Art. 29 nach der Zahlung eingestellt wurde und Tatsachen bekannt werden, die den Verdacht eines Verbrechens begründen.

Der Verordnungsvorschlag verweist in Artikel 32 einerseits auf die Geltung der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthaltenen Beschuldigtenrechte, andererseits auf bereits verabschiedete oder noch zu verabschiedende Richtlinien in Umsetzung der Entschließung des Rates über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren vom 24. November 2009. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass in dem von der Europäischen Staatsanwaltschaft geführten Ermittlungsverfahren ein hoher Mindeststandard an Beschuldigtenrechten gewährleistet sein muss. Soweit in den Artikeln 33 bis 35 einzelne Beschuldigtenrechte normiert sind, für die es bislang noch keine EU-Richtlinien gibt, die jedenfalls Mindeststandards namentlich in Bezug auf das Recht auf Aussageverweigerung, die Unschuldsvermutung und Beweisrechte, aber auch einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe setzen, ist es nicht ausreichend, die EU-StA lediglich dazu zu verpflichten, diese Verfahrensgarantien „im Einklang mit dem einzelstaatlichen Recht“ zu gewährleisten. Nach Auffassung des Bundestages sollte zunächst eine weitere Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen im Hinblick auf ein Mindestmaß gemeinsamer Beschuldigtenrechte in Form von Richtlinien auf der Grundlage von Artikel 82 Abs. 2 AUV erfolgen, auf deren Beachtung dann auch die EU-StA verpflichtet werden sollte. Einem solchen Weg wäre gegenüber einer vollständigen und detaillierten Kodifizierung der Beschuldigtenrechte in der Verordnung selbst der Vorzug zu geben. Im Übrigen wäre bei den Beschuldigtenrechten (Art. 32 ff.) auch das Recht auf Akteneinsicht zu berücksichtigen. Außerdem sind Regelungen für den Umgang mit Unterschieden im jeweiligen nationalen Strafrecht (z. B. betreffend die Unternehmensbestrafung) und weiteren Unterschieden im Verfahrensrecht, so bei der Zulassung und Verwendung von Beweismitteln, dringend erforderlich.

Schließlich sind Protokollierungs- und Dokumentationspflichten sowie strafprozessuale Mindestrechte wie das Zeugnisverweigerungsrecht zu ergänzen.

Gegen Ermittlungsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft müssen hinreichende Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet sein. Der Deutsche Bundestag unterstützt dabei den Ansatz im Verordnungsvorschlag, dass die einzelstaatlichen Gerichte jeweils nach Maßgabe des eigenen Strafverfahrensrechts Schutz gewähren, da die Europäische Staatsanwaltschaft in Wahrnehmung ihrer Aufgaben zum Zwecke der gerichtlichen Kontrolle als nationale Justizbehörde „gilt“ (Artikel 36 Absatz 1). Allerdings muss nach dieser Grundkonzeption gewährleistet sein, dass auch tatsächlich in allen Fällen eine angemessene justizielle Kontrolle gewährleistet ist. Sofern vorgesehen wird, dass die Europäische Staatsanwaltschaft bestimmte Entscheidungen nicht in Anwendung des innerstaatlichen Strafverfahrensrechts, sondern allein auf der Grundlage der Vorschriften der EU-StA-Verordnung zu treffen befugt ist, muss entweder eine Rechtsschutzmöglichkeit auf EU-Ebene geschaffen oder eine klare Zuständigkeitsregelung dafür getroffen werden, welches mitgliedstaatliche Gericht zuständig sein soll, eine erforderliche gerichtliche Kontrolle auszuüben. Die Regelung einer effektiven Rechtsschutzmöglichkeit ist Voraussetzung für die Begründung der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.

Das zuständige mitgliedstaatliche Gericht, vor dem die Hauptverhandlung stattfindet, muss im Hinblick auf die Beweisaufnahme prüfen dürfen, ob die Beweiserhebung nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erfolgt ist. Das zuständige mitgliedstaatliche Gericht muss weiter prüfen dürfen, ob die Verwendung des Beweismittels nach rechtsstaatlichen Grundsätzen in Betracht kommt. Es muss die Möglichkeit haben, die Verwertung eines Beweismittels abzulehnen und zwar ausnahmsweise auch dann, wenn die in einem anderen Mitgliedstaat erfolgte Beweiserhebung nach Maßgabe des dortigen Verfahrensrechts rechtmäßig war, die Beweisverwertung jedoch gegen wesentliche Verfahrensgrundsätze des eigenen nationalen Rechts verstoßen würde. Die Regelung des Artikels 30 des Verordnungsvorschlags muss entsprechend angepasst werden.

- III. Um eine Unterstützung des Deutschen Bundestages für das wichtige Vorhaben einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu sichern, wäre es hilfreich, wenn Kommission und Europäisches Parlament den vorgenannten Punkten im weiteren Verhandlungsverlauf Rechnung tragen würden. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, die Stellungnahme an den Präsidenten der Europäischen Kommission und an den Präsidenten des Europäischen Parlaments zu übermitteln.“

Berlin, den 4. Juni 2014

#### **Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**

**Renate Künast**  
Vorsitzende

**Dr. Patrick Sensburg**  
Berichterstatter

**Dr. Johannes Fechner**  
Berichterstatter

**Halina Wawzyniak**  
Berichterstatterin

**Hans-Christian Ströbele**  
Berichterstatter

## Bericht der Abgeordneten Dr. Patrick Sensburg, Dr. Johannes Fechner, Halina Wawzyniak und Hans-Christian Ströbele

### I. Überweisung

Das **Ratsdokument 12558/13** wurde mit Überweisungsdrucksache 18/419 Nr. A.44 vom 3. Februar 2014 gemäß § 93 Absatz 5 der Geschäftsordnung dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss, dem Haushaltsausschuss sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

### II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in seiner 11. Sitzung am 21. Mai 2014 beraten und empfiehlt einvernehmlich deren Kenntnisnahme.

Der **Haushaltsausschuss** hat die Vorlage in seiner 4. Sitzung am 19. Februar 2014 beraten und empfiehlt einvernehmlich deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage in seiner 12. Sitzung am 4. Juni 2014 beraten und empfiehlt einstimmig die Annahme der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Entschließung unter Kenntnisnahme der Vorlage. Die Entschließung entspricht einem Antrag, der von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht wurde. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union mit den Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung eines wortgleichen Antrags auf Annahme einer Entschließung, der von der Fraktion DIE LINKE. in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht wurde.

### III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlage in seiner 4. Sitzung am 29. Januar 2014 zunächst in Selbstbefassung beraten. Sein Unterausschuss Europarecht hat die Vorlage in seiner 1. Sitzung am 14. März 2014 und in seiner 3. Sitzung am 4. April 2014 weiter vorbereitend beraten. Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Beratung der Vorlage in seiner 17. Sitzung am 21. Mai 2014 vertagt.

In seiner 18. Sitzung am 4. Juni 2014 hat der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** die Vorlage beraten und empfiehlt einstimmig, in Kenntnis der Vorlage die aus der Beschlussempfehlung ersichtliche Entschließung anzunehmen. Die Entschließung entspricht einem Antrag, der von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht wurde.

Ein wortgleicher Antrag auf Annahme einer Entschließung wurde von der Fraktion DIE LINKE. in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht. Dieser wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Im Verlauf der Beratungen äußerte die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** Kritik daran, dass die Fraktion DIE LINKE. nicht auch als Antragstellerin in den Antrag der anderen Fraktionen auf Annahme einer Entschließung aufgenommen worden sei, zumal die Berichterstatterin der Fraktion DIE LINKE. intensiv an der Erstellung des Antrags mitgearbeitet habe.

Die **Fraktion der CDU/CSU** wies darauf hin, dass bereits 16 Mitgliedstaaten der Europäischen Union Subsidiaritätsrügen erhoben hätten. Mehrere Mitgliedstaaten hätten zudem verlauten lassen, sich nicht an dem Vorhaben zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligen zu wollen, was deren Effektivität in Frage stellen könnte.

Auf Nachfrage der Fraktion der CDU/CSU hob das **Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** hervor, die Bundesregierung werde sich intensiv für eine Durchsetzung der in der Stellungnahme des

Deutschen Bundestages genannten Belange in den weiteren Verhandlungen auf europäischer Ebene einsetzen. Bereits im Rahmen des Rates Justiz und Inneres am 5./6. Juni 2014 werde die Bundesregierung auf die vom gesamten deutschen Parlament getragene Stellungnahme hinweisen.

Berlin, den 4. Juni 2014

**Dr. Patrick Sensburg**  
Berichtersteller

**Dr. Johannes Fechner**  
Berichtersteller

**Halina Wawzyniak**  
Berichterstellerin

**Hans-Christian Ströbele**  
Berichtersteller