

Oberstaatsanwalt Mag. Christian Pilnacek  
Bundesministerium für Justiz  
der Republik Österreich

**Öffentliche Anhörung zum Grünbuch  
über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen  
der Europäischen Gemeinschaften und über die  
Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft**

16./17.9.2002

Herr Vorsitzender!

Sehr geehrte Damen und Herren!

Nach den einleitenden Bemerkungen soll das Grünbuch Grundlage für weitergehende Überlegungen darüber sein, wie die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft umgesetzt werden könne, und so ein fundiertes Urteil über den Grundsatz selbst ermöglichen.

Dieses selbst gewählte Ziel der Kommission gilt es ernst zu nehmen, gerade weil sie im Grünbuch einerseits die Notwendigkeit der Erweiterung und Vertiefung der Debatte betont andererseits jedoch die Frage nach der Legitimität und der Begründung der Errichtung einer neuen Institution zu vermeiden sucht. Dagegen hat auch die Regierungskonferenz 2000 zum Ausdruck gebracht, dass die praktischen Auswirkungen der Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft näher analysiert werden sollten. Die von der Kommission gestellten Fragen zu Einzelheiten ihres Vorschlags dürfen daher nicht den Blick auf den Grundsatz verstellen; das Ziel, den höchsten grundrechtlichen Anforderungen ebenso wie dem Grundsatz der Subsidiarität gerecht zu werden verlangt auch eine Auseinandersetzung darüber, ob der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften nicht auf andere Weise als durch Schaffung einer neuen Institution einfacher und zugleich effektiver bekämpft werden kann.

Ich werde mich daher heute im Wesentlichen mit der Frage der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft befassen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die im Grünbuch dargestellten Prämissen der Debatte, insbesondere zur Frage der Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraumes auf dem Stand der Entwicklung des Jahres 2000 beruhen. Die seitdem erzielten Fortschritte und neuen Ansätze in der strafrechtlichen Zusammenarbeit, wie z.B. die stetige Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung (z.B. Europäischer Haftbefehl) können und dürfen auf diese Weise nicht einfach übergangen werden. Zur Diskussion und Erörterung der Detailfragen möchte ich Sie auf die ausführliche Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz der Republik Österreich verweisen; ihre Beantwortung zeigt in vielen Bereichen auf, dass die Schaffung eines Sonderstrafrechts, von Sonderverfahrensbestimmungen sowie einer Sonderanklagebehörde nicht notwendig ist und schwerwiegende Probleme aufwirft, deren Lösung nicht in Sicht ist.

In den Mittelpunkt meiner Überlegungen möchte ich prozessuale Fragen und darunter vorrangig die Frage nach der harmonischen Einbindung der europäischen Staatsanwaltschaft in die nationalen Strafrechtsordnungen stellen. Das Grünbuch behauptet, zentral geleitete Strafverfolgung würde keine Umwälzung der nationalen Justizsystem bedeuten. Das Gegenteil ist richtig: Die Leitung und Koordinierung der Strafverfolgungsmaßnahmen durch die Europäische Staatsanwaltschaft und ihr Vorrang vor den Zuständigkeiten der nationalen Strafverfolgungsbehörden stellt in jenen Staaten einen tiefen Eingriff in das nationale Strafverfahrensrecht dar, die eine gerichtliche Voruntersuchung kennen. So würde z.B. der Umstand, dass in Österreich mit Verhängung der Untersuchungshaft zwingend die Einleitung der richterlichen Voruntersuchung verbunden ist, den Leitungsanspruch der Europäischen Staatsanwaltschaft durchbrechen. Bei der Behandlung gemischter Fälle würde dieses Problem konkurrierender Leitungsansprüche in verstärktem Ausmaß auftreten. Ähnliches gilt für die Stellung der nationalen Staatsanwaltschaft und deren Rolle in den strafrechtlichen Ermittlungen selbst. So gilt z.B. in Österreich der Grundsatz, dass der Staatsanwaltschaft eigene Ermittlungen, etwa die Durchführung von Vernehmungen untersagt sind; sie hat die Ermittlungen durch Aufträge an die Sicherheitsbehörden oder durch Anträge an das Gericht zu steuern. Der abgeordnete Europäische Staatsanwalt würde daher insbesondere bei der

Behandlung gemischter Fälle in eine kaum zu vereinbarende Doppelrolle gedrängt werden.

Der Vorschlag stellt daher einen schweren und unverhältnismäßigen Eingriff in nationale Strafsysteme dar.

Im Grünbuch wird des Weiteren- mit unzulässiger Vermengung der Frage des Urkundenbeweises und des Grundsatzes der Mündlichkeit und Unmittelbarkeit - hingewiesen, dass im Hauptverfahren vor den nationalen Gerichten Beweismittel nicht als zulässig anerkannt werden könnten. Es bleibt jedoch eine Antwort schuldig, auf welche Weise die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft diesem Problem abhelfen könnte, soll doch das Hauptverfahren vollständig auf der nationalen Ebene angesiedelt bleiben.

In diesem Zusammenhang vermisste ich eine nähere Untersuchung, ob nicht durch eine Weiterentwicklung und stärkere Einbindung von OLAF und anderen Dienststellen der Europäischen Kommission in das System der Strafverfolgung ähnliche Effekte erzielt werden können (strenge Anzeigepflichten; Beseitigung der Mängel bei den Untersuchungen, die zu Beweismittelverlusten führten etc.). Eine Verbesserung der verwaltungsbehördlichen Ermittlungsqualität wird nämlich ohnehin erforderlich sein, weil sich der Ansatz des Grünbuchs, wonach das Vorverfahren mit der ersten Ermittlungshandlung der Europäischen Staatsanwaltschaft eingeleitet wird, als unrealistisch erweist. Ebenso wie nationale Strafverfolgungsbehörden wird sich die Europäische Staatsanwaltschaft auf Initiativermittlungen anderer Behörden stützen und deren Ergebnisse verwerten müssen. Dies bedeutet aber auch, dass es die Beschuldigtenrechte nicht erst ab der ersten Ermittlungshandlung des Europäischen Staatsanwaltes zustehen müssen, sondern bereits dann, wenn gegen ihn zur Aufklärung des Verdachts einer strafbaren Handlung, die gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtet ist, ermittelt wird. Die uneingeschränkte Geltung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung kann nicht von dem Zeitpunkt der ersten Ermittlungshandlung abhängig gemacht werden. Diesem Grundsatz würde es im Übrigen auch widersprechen, wenn eine Ausnahme vom Legalitätsprinzip im Fall der Schadensgutmachung für die Fälle als nützlich

bezeichnet wird, in denen die Aussicht auf eine Verurteilung des Beschuldigten gering ist.

Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vermag daher auch den selbst gewählten Anspruch der größtmöglichen Wahrung der Grundrechte des Beschuldigten nicht zu erfüllen.

Die Frage nach der Verteilung der Zuständigkeiten für die Behandlung gemischter Fälle (Frage 6. des Grünbuches) berührt schließlich das Kernproblem der Einrichtung eines Europäischen Staatsanwaltes und lässt für sich allein an der Sinnhaftigkeit des Vorschlags zweifeln. Grundsätzlich sollte eine strikte Zuständigkeitsabgrenzung erfolgen, um einen doppelten Weisungszug und eine Verkomplizierung der Strafverfolgung zu vermeiden. Dem Subsidiaritätsprinzip würde es aus meiner Sicht entsprechen, wenn bei Vorliegen eines untrennbaren Zusammenhanges der einzelstaatlichen Strafverfolgung – bei grundsätzlicher Informationspflicht an den Europäischen Staatsanwalt - Vorrang zukäme.

Auch bei diesem Problem zeigt sich, dass die Frage nach der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Errichtung einer supranationalen Behörde keinesfalls mit dieser Eindeutigkeit beantwortet werden kann, wie es die Kommission in ihrem Grünbuch getan hat.