

Die Europäische Staatsanwaltschaft

Dr. Ulrich Sommer, Köln, Rechtsanwalt

Tarnung ist den Verfassern des Grünbuchs offensichtlich ein wichtiges Anliegen. Die Bemühungen, Strafverfolgung im demokratischen Europa auf neue Grundlagen zu stellen, verdienen Anerkennung. Die Einladung zur öffentlichen Diskussion über die Vorschläge zur Europäischen Staatsanwaltschaft sind begrüßenswert. Die Vorgehensweise der Camouflage erscheint bedenklich.

Der Leser des Grünbuchs darf einerseits die Gewißheit haben, daß neue effektive Organisationsformen der Strafverfolgungsbehörde auf europäischer Ebene geschaffen werden, um aktuelle Defizite in diesem Bereich zu beseitigen. Andererseits mag ein primär um seine Sicherheit besorgter Bürger nicht erkennen, daß hierdurch auch nur annähernd die Gefahr bestünde, den erwarteten Vorteil mit rechtlichen Einbußen zu erkaufen. Die Einführung der europäischen Staatsanwaltschaft - so scheint es - ist maßgeblich ein Problem administrativer Zuständigkeiten. Es geht um Kompetenzen und Kooperationen, letztlich um eine Fortsetzung der Diskussion der Effektivierung und Verrechtlichung polizeilicher Arbeit auf europäischer Ebene. Der Regelungsbe-
reich der [Strafprozeßordnungen](#) in Europa bleibt unangetastet. Der grundrechtssensible Seismograph schlägt nicht aus.

Im Gegenteil:

Auch die neu zu schaffende Institution ist an die traditionellen nationalen [Strafprozeßordnungen](#) gebunden. Lediglich deren grenzüberschreitende komplexere Anwendung bedarf einer sinnvollen Organisation sowie des gegenseitigen Vertrauens verständiger demokratischer Rechtsstaaten.

Es gibt keine neuen Beweisregeln. Das nationale Recht bleibt vollständig unangetastet. Die einzelnen Rechtsordnungen erweisen lediglich den dem benachbarten demokratischen Rechtsstaat zustehenden Respekt, indem ein auf dessen Gebiet erhobener Beweis zugelassen wird.

Für das Grünbuch ist dies »die realistischste und zufriedenstellendste Lösung« (6.3.4.1.) einer effektiven Strafverfolgung durch die europäische Staatsanwaltschaft und deren Umsetzung vor europäischen Strafgerichten.

Die Folgen der praktischen Arbeit einer solchen Verfolgungsbehörde werden im Grünbuch nicht deutlich. Die Realität der Arbeit der europäischen Staatsanwaltschaft wird geprägt sein von der Effektivität. Ist primäre Aufgabe die Verbrechensbekämpfung, wird die Staatsanwaltschaft den nützlichsten Weg wählen, Sachverhalte zu ermitteln und ein gerichtliches Verfahren weitgehend im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Verurteilung des Beschuldigten zu strukturieren. Die erste Vernehmung wird man nicht in Spanien durchführen, wenn man auf die Anwesenheit des Verteidigers keinen großen Wert legt. Statt dessen würden sich Frankreich, Österreich oder die Niederlande anbieten, die den Verteidiger bei der polizeilichen Vernehmung aus-

schließen und sogar jegliche Belehrung des Beschuldigten in dieser Richtung für entbehrlich erachten. Zur Schaltung einer - europaweiten - Telefonüberwachung bietet sich eine Rückkehr zum spanischen Ermittlungsrichter an, der eine solche Maßnahme nicht vom Vorliegen einer Katalogtat oder der Definition besonders schwerer Kriminalität abhängig macht, sondern dies bei jeder Straftat anordnen kann. Soll eine zwangsweise körperliche Untersuchung des Beschuldigten zu Beweismitteln führen, empfiehlt sich abzuwarten, bis der Beschuldigte die Niederlande verlassen hat; dort wäre eine solche Maßnahme nicht zulässig. Die englischen Gerichte erscheinen als optimales Feld für den europäischen Staatsanwalt zur Anklageerhebung, wenn dem Gericht negative Schlußfolgerungen aus dem bisherigen Schweigen des Beschuldigten nahegelegt werden sollen. Sollte demgegenüber ein Zeuge vom Hörensagen maßgebliches Beweismittel darstellen, wird die Staatsanwaltschaft mit ihrer Anklage die Flucht zum Festland antreten, da nur dort ein solches Beweismittel Grundlage für die Überzeugungsbildung eines Gerichts sein kann.

Das »Forum-Shopping« als inakzeptable Konsequenz einer solchen Form europäischer Rechtsangleichung hat die Wissenschaft schon seit ihrer Beschäftigung mit dieser Frage konstatiert. Fällt es angesichts des Diskussionsstandes schwer zu glauben, die Verfasser des Grünbuchs hätten diese Konsequenzen übersehen und lediglich vergessen, diese zu vermeiden, so zeigen die ersten literarischen Äußerungen von Verteidigern dieser Regelung, daß dieser Effekt durchaus angestrebt wird. *Brüner* und *Spitzer* vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung wehren sich in Heft 8 der NStZ 2002 (S. 393 ff., 397) gegen den Vorwurf der Rechtsschutzverkürzung durch das »Forum-Shopping«. Eine europäische Staatsanwaltschaft in der vorgesehenen Form ist nach ihrer Ansicht eine rechtsstaatliche Antwort auf das von Wirtschaftsstraftätern insbesondere im liberalisierten Binnenmarkt praktizierte »Jurisdiction-Shopping«. Oder: Was der Verbrecher kann, können wir schon lange.

Wer nicht nur an erfolgreicher Strafverfolgung interessiert ist, sondern mit einer Europäisierung der Strafrechtspflege auch die Konvergenz der bisherigen Grundüberzeugungen der nationalen Prozeßordnungen und damit ein Stück gemeinsamer europäischer Rechtskultur transportieren und erhalten will, kann sich nicht mit einem solchen Bild der europäischen Staatsgewalt anfreunden.

Daß nationale Prozeßordnungen durch die europäische Staatsanwaltschaft völlig unberührt blieben, behauptet auch das Grünbuch nicht. Die allenfalls als peripher eingeschätzten Auswirkungen erscheinen den Verfassern allerdings tolerabel, weil sie sich auf den überschaubaren Bereich der Akzeptanz einiger weniger im Ausland gewonnener Beweise bezieht und die gemeinsame rechtsstaatliche Basis aller nationalen Prozeßordnungen in Europa ein rechtsstaatswidriges Gesamtergebnis in der kombinierten Anwendung vermeidet. Zustimmend begrüßt der deutsche Richterbund diese Bemühungen mit dem ergänzenden Argument, daß der Grundrechtsschutz in allen europäischen Verfahrensordnungen mit einem von allen Mitgliedern zu akzeptierenden Standard gewährleistet sei.

Schon die Einforderung gegenseitiger Akzeptanz der grundsätzlichen rechtsstaatlichen Qualität der Prozeßordnungen der einzelnen Mitgliedsländer und hieraus folgend die Zulässigkeit von dort gewonnenen Beweismitteln auch im heimischen Prozeßrecht geht von einem fundamentalen Mißverständnis aus.

Man stelle sich vor, die gegenseitige Achtung der gesetzgeberischen Regelungskonzepte, beispielsweise zum Straßenverkehr, sollte als Argument dazu dienen, in Ein-

zelfälligen Regelungsinhalte auch für den eigenen Regelungsbereich zu akzeptieren. Dürfte das britische Kraftfahrzeug auch auf dem Festland das in seiner Heimat herrschende Linksfahrgebot umsetzen, hätte eine solche Freundlichkeit bspw. des bundesdeutschen Gesetzgebers das schlichte Chaos zur Folge. Das Bild verdeutlicht drastisch: Die Kombination isolierter Regelungen aus völlig unterschiedlichen Kodifikationen kann für sich nicht in Anspruch nehmen, demselben Qualitätsstandard zu entsprechen, der den einzelnen Kodifikationen zweifellos zugesprochen werden kann. Das vordergründige Beispiel beleuchtet ein strukturelles Problem der Kombination nationaler [Strafprozeßordnungen](#).

Kompatibilität von Einzelelementen in verschiedenen Systemen setzt einen übereinstimmenden grundsätzlichen Bezugspunkt zu den verwendeten Systemen voraus. Die Ziele der jeweiligen nationalen Strafprozeßsysteme sind in einem demokratischen Europa identisch: Der Prozeß dient dem Rechtsfrieden. Auf der Suche nach Gerechtigkeit und materieller Wahrheit zur Durchsetzung eines staatlichen Strafanspruches einerseits droht andererseits eine Verletzung des Achtungsanspruchs der Menschenwürde angesichts des gravierenden Eingriffs der Strafverhängung durch das Monopol des strafenden Staates. Der Rechtssicherheit kommt daher zur Erreichung des Verfahrensziels eine besondere Bedeutung zu. Der Harmonisierung aller angesprochenen Verfahrensziele dient die *Gesamtregelung* des Prozessierens im Strafrecht. Das Gefüge einer Verfahrensordnung spiegelt bis in ihre Detailregelungen hinein die Zusammenhänge gesellschaftlicher Rechts- und Machtstrukturen wieder, balanciert die Rollen der einzelnen Verfahrensbeteiligten an der Valuierung der von ihnen vertretenen Interessen aus.

Und ich darf eine weitere Selbstverständlichkeit des demokratisch legitimierten rechtsstaatlich verfaßten Strafprozesses in Erinnerung rufen: Das Ergebnis des Austarierens und Abwägens der einzelnen Verfahrensziele mündet in einem Regelungskanon, dessen Formalisierung einen herausragenden Stellenwert hat. Nur diese strenge Justizförmigkeit des Verfahrens garantiert letztlich das angestrebte Ziel des Rechtsfriedens. Die strikte Beachtung der Form der gesetzten Regeln ist Basis rechtsstaatlichen Prozessierens - nicht um der Form willen, sondern als Garantie der Umsetzung des gesetzgeberischen Konzepts des rechtsstaatlichen Ausgleichs der unterschiedlichen Verfahrensinteressen.

Diese Sicherheit muß Einbußen erleiden, wenn isoliert einzelne Elemente eines rechtsstaatlichen Konzeptes in ein anderes Konzept implantiert werden. Die Garantie der Funktionalität des Prozesses in der strengen Form der gesetzlichen Kodifikation ist notwendigerweise mit der Einheit des Regelungswerks verbunden.

Das Ermittlungsverfahren und die Hauptverhandlung sind hierbei nicht zwei unterschiedliche Regelungsbereiche, die lediglich einer sinnvollen Verzahnung zugeführt werden müssen. Der übergreifende Zweck der Aufdeckung von Straftaten einerseits und Bewahrung von Bürgerrechten andererseits läßt die beiden Abschnitte des Strafprozesses inhaltlich strikt aufeinander bezogen sein. Die These der formalisierten einheitlichen Kodifikation als Ergebnis komplexer Wertabwägungen muß notwendigerweise das Ermittlungsverfahren einbeziehen.

Nur mit Blick auf das gesamte Strafverfahren läßt sich beispielsweise rechtfertigen, Initiativ- und Anwesenheitsrechte des Beschuldigten in der Phase der Ermittlungen zu reduzieren, wenn dem eine starke Stellung des Angeklagten bei der Beweisaufnahme in einer Hauptverhandlung gegenübersteht. Umgekehrt müssen Rechte des

Beschuldigten in stärkerem Maße unmittelbar bei der Beweisgewinnung durch die Ermittlungsbehörden garantiert und formalisiert werden, wenn die Möglichkeit des Angeklagten zur Kritik an einer solchen Beweiserhebung in der Hauptverhandlung reduziert ist.

Die Kohärenz eines einheitlichen Strafprozeßsystems läßt sich an zahlreichen anderen Fragen festmachen. So verträgt beispielsweise eine einheitliche gesetzgeberische Vorstellung zur Rolle der Verwandten des Beschuldigten und dem Umfang ihrer Mitwirkungspflichten keine unterschiedliche Handhabung im Vor-, Zwischen- oder Hauptverfahren. Gleiches gilt für die Schweigerechte von beruflichen Geheimnisträgern. Unterschiedliche gesetzgeberische Konzepte zur Wahrung des nemo-tenetur-Grundsatzes sind theoretisch denkbar: Der potentielle Mittäter kann - wie nach der deutschen [StPO](#) - formal die Zeugenrolle einnehmen, er kann aber auch entsprechend der materiellen Einschätzung in allen die vorgeworfene Tat betreffenden Verfahren formal als Beschuldigter behandelt werden. Die Garantie des fehlenden Zwangs zur Selbstbelastung genießt der beschuldigte Bürger aber nur bei einer konsequenten Handhabung eines der jeweiligen Konzepte. Die Idee der Verkehrsfähigkeit von Elementen anderer gesetzgeberischer Konzepte ist mit diesen Grundsätzen nicht in Einklang zu bringen.

Das strafrechtliche Urteil ist das Resultat exakt fixierter prozessualer Mechanismen, die bereits mit dem ersten Akt der staatlichen Ermittlungstätigkeit greifen. Wer in diesen Mechanismus eingreift - wer beispielsweise vorgesehene Mitwirkungsrechte des Beschuldigten beschneidet - riskiert, den Verfahrensausgang zu dessen Ungunsten zu verfälschen.

Fazit: Die als Zuständigkeitsproblem getarnte Verknüpfung einzelner Elemente nationaler [Strafprozeßordnungen](#) führt zu einem qualitativen Sprung, dessen Auswirkungen das vorgeschlagene Grünbuch nicht annähernd verdeutlicht. Die angestrebte internationale Verkehrsfähigkeit von Beweismitteln schafft - je nach Art des Zusammenwirkens im Einzelfall - einen Strafprozeß eigener Art, der in der jeweiligen Ausgestaltung durch kein demokratisches Gesetzgebungsorgan legitimiert ist, sondern jeweils auf der lenkenden Entscheidung eines Exekutivorgans beruht. Die Diskussion um eine europäische [Strafprozeßordnung](#) wird obsolet, wenn eine solche individuell auf die jeweiligen Bedürfnisse der europäischen Ermittlungsbehörde zugeschnitten werden kann.