



Grußwort des Bayerischen Staatsministers der Justiz
Professor Dr. Winfried Bausback
anlässlich der Internationalen Tagung

"Europäische Staatsanwaltschaft - Schutz der finanziel-
len Interessen der EU"

am 15. Januar 2014

in München

Übersicht

Es gilt das gesprochene Wort

Begrüßung

Anrede!

Kaum ein Thema bewegt die Rechtspolitiker in der gesamten EU derzeit so sehr wie das der Europäischen Staatsanwaltschaft. Die EU-Kommission hat am 17. Juli 2013 einen Vorschlag für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vorgelegt und ihn als einen "Quantensprung" bezeichnet.

Seither wird das Thema heftig und kontrovers diskutiert. Denn es geht um viel: Einerseits den effektiven Schutz der europäischen Steuerzahler und des EU-Haushalts gegen Betrug und Missbrauch und andererseits den Schutz elementa-

rer nationaler Souveränitätsrechte, verfassungsrechtlich verbürgte Rechte von Beschuldigten und Betroffenen. Und um Rechtsgrundsätze, die im wahrsten Sinne des Wortes zum Tafelsilber des nationalen Selbstverständnisses zählen.

All das spielt sich auf Deck des einst stolzen Traumschiffes Europa ab, das sich weiterhin in einer starken Schiefelage befindet: Die Haushaltslage in vielen EU-Mitgliedsstaaten ist weiterhin prekär und die Euro-Krise noch längst nicht überwunden. Hinzukommt die EU-Vertrauenskrise bei Menschen in den Mitgliedsstaaten.

Mit einem Wort: Das Thema Europäische Staatsanwaltschaft ist ein "heißes Eisen".

Für mich als bayerischen Staatsminister der Justiz ist es eine große Ehre und eine große Freude, dass sich mit Ihnen die Exzellenz der europäischen Justizpolitik und der europäischen Strafverfolgungsbehörden heute hier im Münchner Justizpalast versammelt hat, um an drei Tagen dieses heiße Eisen in die Hand zu nehmen und zu schmieden. Und wenn ich mir die Namensliste der hier anwesenden Spitzenrepräsentanten so ansehe, so kann ich feststellen: Dieses heiße Eisen könnte nicht in bessere Hände gelegt werden.

Begrüßung

Anrede!

Ich darf Sie deshalb alle ganz herzlich hier in München willkommen heißen.

Wir freuen uns, dass München bereits zum vierten Mal in Folge der Ort ist, an dem Experten aus ganz Europa zusammenkommen, um zentrale Themen der europäischen Strafrechtspolitik zu diskutieren. Das ist im besten Sinne Tradition: Eine Tradition, die Gutes pflegt und Neues bewegt. Angesichts der herausragenden Kompetenz der hier vertretenen Personen fällt es schwer, einzelne Namen herauszugreifen.

Besonders begrüßen möchte ich an dieser Stelle die Vizepräsidentin der Republik Bulgarien Margareta Popova. Wie wir wissen, steht die Republik Bulgarien dem Projekt Europäische Staatsanwaltschaft und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU sehr aufgeschlossen gegenüber. Ihre Anwesenheit, sehr geehrte Frau Popova, ist ein gutes und ermutigendes Signal.

Dank

Anrede!

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle auch den Gastgebern und Initiatoren der heutigen Veranstaltung, dem Generalstaatsanwalt in München Dr. Christoph Strötz und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung, die diese Veranstaltung gemeinsam ins Leben gerufen und zum vierten Mal hierher nach München gebracht haben.

Sehr geehrter Herr Generaldirektor Kessler,

es freut mich sehr, Sie heute hier bei uns begrüßen zu dürfen!

Eine effektive Verbrechensbekämpfung in Europa kann nur gelingen, wenn wir ein starkes Netzwerk haben und solche Netzwerke werden immer von starken Persönlichkeiten geknüpft und zusammengehalten. Auch dafür möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich Dankeschön sagen.

Ein Spagat

Anrede!

Wenn man sich als nationaler Rechtspolitiker mit dem Verordnungsvorschlag der europäischen Kommission zur Europäischen Staatsanwaltschaft befasst, ist man ganz schnell hin und hergerissen. Denn dieses Thema berührt zwei Ziele, die sich alles andere als leicht in Einklang bringen lassen:

Auf der einen Seite haben wir den Schutz der europäischen Steuerzahler. Dieser Schutz ist essentiell. Denn die Menschen in Europa sind nur dann bereit, ihre Steuergelder für Europa zur Verfügung zu stellen, wenn sie die Gewissheit haben, dass ihr Geld auch dort ankommt wo es hinkommen soll.

Wenn die Bürgerinnen und Bürger dagegen den Eindruck haben, dass Gelder in den Taschen von Kriminellen oder korrupten Beamten verschwinden, dann erschüttert dies ihr Vertrauen in eine funktionierende Europäische Union und schwächt die Steuerehrlichkeit.

Deshalb muss es für jeden Rechtspolitiker und jeden Strafverfolger in Europa erklärtes Ziel

sein, die Gelder der europäischen Steuerzahler bestmöglich zu schützen. Wenn man sich die Bestandsaufnahme der Europäischen Kommission so ansieht, kann man erhebliche Zweifel bekommen, ob dieser Schutz derzeit tatsächlich von den Mitgliedsstaaten gewährleistet werden kann:

Die Kommission verweist auf die Untersuchungen des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung, wonach durchschnittlich nur 46 % der von OLAF an die Justizbehörden der Mitgliedsstaaten übermittelten Fälle zu einer Gerichtsentscheidung führen. In nur 42 % dieser Fälle kommt es durchschnittlich zu einer Verurteilung. Dabei variiert die Verurteilungsquote zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten auch noch be-

trächtlich zwischen 19 % einerseits und 91 % andererseits. Solche Zahlen belegen klar, dass Handlungsbedarf besteht.

Eine andere Frage ist für viele Kritiker jedoch, ob tatsächlich auch ein Regelungsbedarf auf EU-Ebene besteht.

Auch auf Ebene der bayerischen Staatsregierung wird dieses Thema durchaus kontrovers diskutiert. Wir begrüßen das Ziel des Vorschlags, die finanziellen Interessen der Europäischen Union auch mit strafrechtlichen Mitteln wirksam zu bekämpfen. Gerade Deutschland als größter EU-Beitragszahler hat daran ein besonderes Interesse.

Subsidiarität- und
Souveränitätsrechte

Anrede!

Der Vorschlag einer Europäischen Staatsanwaltschaft berührt auf der anderen Seite aber auch fundamentale nationale Interessen. Dieser Vorschlag bedeutet einen Paradigmenwechsel. Bisher war Strafverfolgung in Europa Sache der Mitgliedsstaaten.

Die grenzüberschreitende Strafverfolgung war eine Sache der justiziellen Zusammenarbeit basierend auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen und der Rechtshilfe. Nunmehr soll mit der Europäischen Staatsanwaltschaft erstmals eine Justizbehörde auf der Ebene der EU geschaffen werden, die unmittelbare Befugnisse und Eingriffsrechte in den einzelnen Mitgliedsstaaten hat.

Das ist in der Tat ein Quantensprung. Denn hier werden die nationalen Souveränitätsrechte entscheidend berührt. Es drohen Eingriffe in Jahrzehnte und zum Teil Jahrhunderte gewachsene Strafrechtstrukturen, die ganz entscheidend von den Verfassungen, der Rechtskultur und dem Selbstverständnis der jeweiligen Mitgliedsstaaten geprägt sind.

Und dieser Eingriff erfordert ein Höchstmaß an Sensibilität.

Wie groß diese Empfindlichkeit ist, hat uns der 28. Oktober 2013 gezeigt. An diesem Tag lief die Frist zur Einlegung einer Subsidiaritätsrüge gegen den Kommissionsvorschlag ab. Bis zu dahin haben insgesamt 14 nationale Parlamente bzw. Kammern nationaler Parlamente aus 11

Mitgliedsstaaten begründete Stellungnahmen zu diesem Vorschlag angenommen.

Diese sog. "gelbe Karte" ist ein Warnsignal. Und ich als bayerischer Justizminister möchte an dieser Stelle ausdrücklich sagen, dieses Warnsignal müssen wir ernst nehmen! Leider haben wir in der Europäischen Union in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht, dass gut gemeinte Vorschläge viel zu schnell durchgepeitscht wurden.

Nehmen wir die europäische Beweisanordnung, die beschlossen wurde und - noch bevor sie in den Mitgliedsstaaten umgesetzt wurde - schon wieder durch eine neue Richtlinie zur europäischen Ermittlungsanordnung überholt wurde.

Eine solche Regelungshetze schafft Misstrauen und schwächt die Akzeptanz der Europäischen Union.

Gerade angesichts der fundamentalen Auswirkungen einer Europäischen Staatsanwaltschaft auf die nationalen Mitgliedsstaaten kann ich nur dringend davor warnen, dieses Thema zu ehrgeizigen Zeitplänen unterzuordnen. Dafür taugt dieses Thema nicht!

Das Projekt Europäische Staatsanwaltschaft kann nur gelingen, wenn möglichst viele Mitgliedsstaaten davon überzeugt sind und bereit sind mitzumachen. Nur dann werden wir einen echten Mehrwert bekommen. Einen solchen gibt es hingegen nicht, wenn sich daran nur solche Mitgliedsstaaten beteiligen, die jetzt schon kon-

sequent gegen Betrug und Missbrauch zum Nachteil der Europäischen Union vorgehen.

Für eine Europäische Staatsanwaltschaft müssen aber gerade auch diejenigen Länder gewonnen werden, in denen derzeit noch Defizite bestehen. Nur dann ist der Eingriff in die nationale Souveränität gerechtfertigt.

Bayern und mit uns die anderen deutschen Länder haben im Bundesrat klar zum Ausdruck gebracht, dass andernfalls auch der Subsidiaritätsgrundsatz verletzt wäre.

Offene Diskussion Anrede!

Aus meiner Sicht kommt es entscheidend darauf an, dass dieses Thema ehrlich und offen - und damit meine ich ausdrücklich auch ergebnisoffen - diskutiert wird. Und hier tut sich ein weiterer Spagat auf: Der Spagat zwischen größtmöglicher Akzeptanz in den Mitgliedsstaaten einerseits und einem wirklich effektiven Instrument andererseits.

Denn es bringt nichts, einen zahnlosen europäischen Tiger zu schaffen, der bei Betrug und Missbrauch nicht entschlossen zupacken kann, wenn es die nationalen Behörden nicht wollen oder können. Auch dieser Aspekt muss ungeschminkt und gründlich diskutiert werden.

Genau deshalb ist es so wichtig, dass hier in München Experten aus Gesetzgebung und Strafverfolgungspraxis der einzelnen Mitgliedsstaaten zusammen kommen, um hier ihre Erfahrungen auszutauschen und ihre Kompetenz zu bündeln. Genau das ist der richtige Nährboden für eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung in Europa.

Bei diesem Projekt geht es um hochsensible Fragen:

- Etwa die Frage, ob das vorgeschlagene hierarchische Modell der richtige Weg ist oder das von vielen Mitgliedsstaaten favorisierte Kollegiumsmodell. Vielleicht gilt es hier auch, einen differenzierten Mittelweg herauszuarbeiten.

- Ein zentraler Punkt ist sicher auch der Umfang des Weisungsrechts der Europäischen Staatsanwaltschaft. Für ein solches Weisungsrecht spricht einerseits die Effektivität, andererseits droht bei einer Erstre-ckung dieses Weisungsrechts auf nationale Polizei- oder gar Justizbehörden ein massi-ver Eingriff in die dortigen Souveränitäts-rechte.

Die gleiche Problematik stellt sich auch bei den Straftaten, für die die Europäische Staatsanwaltschaft zuständig sein soll. Ausdrücklich besteht diese Zuständigkeit nur für Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind.

- Diese Straftatbestände müssen nach unserer Auffassung unmittelbar in der Verordnung oder in einem Annex definiert werden. Eine bloße Verweisung auf eine noch nicht verabschiedete Richtlinie bzw. auf zu ihrer Umsetzung erlassene Vorschriften sind nicht ausreichend.
- Einer intensiven Diskussion bedarf sicher zudem die Frage, ob die Europäische Staatsanwaltschaft kraft Sachzusammenhangs auch für Straftaten zuständig sein soll, die mit diesen Delikten in untrennbarem Sachzusammenhang stehen. Denn auch hier geht es um nationale Souveränitätsrechte einerseits und die Gefahr der Doppelverfolgung oder von Strafverfolgungslücken andererseits.

- Nach meiner festen Überzeugung darf sich eine Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft kraft Sachzusammenhang nur soweit erstrecken, wie ein Lebenssachverhalt von der Rechtskraft einer strafgerichtlichen Entscheidung zu einem PIF-Delikt erfasst würde - d. h. bei sog. ne bis in idem-Konstellationen.
- Gleiches gilt auch für die Frage, ob es eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von PIF-Delikten geben soll oder aber eine parallele oder konkurrierende Zuständigkeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden mit einem Evokationsrecht der Europäischen Staatsanwaltschaft.

Ich favorisiere die letztgenannte Lösung. Denn damit ist gewährleistet, dass die nationalen Strafverfolgungsbehörden zügig und wirksam Ermittlungen einleiten können. Auch Mitgliedsstaaten mit bislang bestehenden Vollzugsdefiziten werden so zu verstärkten eigenen Anstrengungen bei der Bekämpfung von Betrug und Missbrauch motiviert.

Diese und viele weitere Fragen bedürfen aber weiterhin einer eingehenden Diskussion.

Schluss

Anrede!

Sie haben also genug Stoff für eine intensive authentische Expertentagung. Diese ist angesichts ihrer geballten Kompetenz die ideale Plattform, um ganz konkrete Verbesserungsmöglichkeiten und Lösungsstrategien herauszuarbeiten und zu diskutieren.

Vor diesem Hintergrund wünsche ich ihnen eine hochinteressante und produktive Tagung und es würde mich freuen, wenn sie neben neuen fachlichen Erkenntnissen auch ein gutes Stück von dem berühmten bayerischen Lebensgefühl mit nach Hause nehmen. Dann ist die Tagung rundum ein Erfolg gewesen!