



Zeichnung: Philipp Heinsch

EU-Strafrechtspolitik: Der Trend zur Vereinheitlichung und die Folgen

Beschuldigtenrechte im Spannungsfeld der Europäisierung des Strafrechts

von Sebastian Trautmann

Im klassischen Denken eines Juristen ist der Bereich des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts eines der letzten Refugien, die nicht – wie so viele andere Bereiche von der Agrarpolitik bis zum Umweltschutz – durch ‚Brüssel‘ geregelt werden. Das Strafrecht bleibt, so scheint es, hiervon unberührt, handelt es sich hierbei doch um jenen Kernbereich staatlicher Souveränität, der einer gemeinschaftlichen Regelung aufgrund unterschiedlichster Rechtstraditionen und verfassungsrechtlicher Bestimmungen unzugänglich zu sein scheint.

Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit kann jedoch eine Entwicklung der Vergemeinschaftung beobachtet werden, die im Vergleich zur Verbraucher- oder Umweltpolitik zwar noch in den Anfängen stecken mag, aber zunehmend

an Fahrt gewinnt. Diese Entwicklung scheint vordergründig das übliche Brüsseler Schnecken-tempo zu haben; allerdings haben singuläre Ereignisse wie die Terroristenanschläge von New York, Madrid und London dem Prozess jedes Mal einen erheblichen Schub verpasst. Aber es ist nicht nur die Gefahr durch den internationalen Terrorismus, die für eine zunehmend stärkere Regelungskompetenz durch die Europäische Union als Rechtfertigung herangezogen wird. Ausgangspunkt war vielmehr der Bereich der internationalen Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden – der klassischen Rechtshilfe. In dem Maße, wie Binnengrenzen abgebaut wurden, mussten Instrumente der polizeilichen und justiziellen Kooperation geschaffen werden, um die sich durch fehlende Kontrollen auftuenden Sicherheitslücken zu schließen.

Es ist also dringend an der Zeit, auf die Besonderheiten und insbesondere Probleme dieses Einigungsprozesses aufmerksam zu machen, der bemerkenswerterweise nicht nur die strafrechtliche Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden der Mitgliedsländer zum Gegenstand hat, sondern auch Einfluss auf das materielle Strafrecht und das Strafverfahrensrecht nimmt.

1. Rechtsgrundlagen

Grundlage der Regelungskompetenz der Europäischen Union im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit sind die Artikel 29ff. des Europäischen-Unions-Vertrages (EUV). Laut Art. 29 verfolgt die Europäische Union „das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, in dem ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedsstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft wird.“

Diese Vorgabe soll durch verstärkte operative Zusammenarbeit, verbesserten Austausch von Informationen, Beamten und gemeinsame Initiativen zur Weiterbildung erreicht werden. Institutionell sind in der Folge eine gemeinsame Polizeieinheit – Europol –, die Vermittlungsstelle Eurojust und das Europäische Justizielle Netzwerk geschaffen worden. Der Rat der Europäischen Union ist nach Art. 31 jedoch nicht nur berechtigt, Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der nationalen Behörden zu treffen, sondern auch die Auslieferung von Straftätern zwischen den Mitgliedsstaaten zu erleichtern, die Harmonisierung der geltenden nationalen Strafvorschriften voranzutreiben und „die schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierter Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel“ zu befördern.

Mit dieser Klausel erhielt die Europäische Union erstmals die Möglichkeit, auch materiell-rechtliche Regelungen der Mitgliedsstaaten auszugestalten, um so einen einheitlichen europäischen Strafrechtskanon zu schaffen. Rechts-

setzungsinstrument ist gemäß Art. 34 EUV der so genannte Rahmenbeschluss – nicht zu verwechseln mit den in Art. 249 des Europäischen Gemeinschaftsvertrages vorgesehenen Rechtssetzungsakten der ‚Verordnung‘, ‚Richtlinie‘ und ‚Entscheidung‘. Rahmenbeschlüsse sind nicht wie Verordnungen unmittelbar geltendes Recht, genießen auch nicht wie Richtlinien Anwendungsvorrang gegenüber innerstaatlichem Recht, sondern es handelt sich um intergouvernementale Vereinbarungen, die die Mitgliedsstaaten völkerrechtlich verpflichten, die notwendigen innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen¹.

Vielfältige Beeinflussung des Rechts der Mitgliedstaaten

Die genannte Rechtsgrundlage hat der Rat der Europäischen Union bislang in vielfältiger Weise genutzt, um die Rechtssetzung der Mitgliedsstaaten im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechtes zu beeinflussen: Am 15.3.2001 ist der Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren² verabschiedet worden mit dem Ziel einer Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um Opfern von Straftaten unabhängig davon, in welchem Land sie sich aufhalten, ein hohes Schutzniveau zu bieten. Der Rahmenbeschluss vom 26.6.2001 über die Geldwäsche und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten³ fordert für bestimmte Straftaten in diesem Kriminalitätsbereich Mindeststrafen und verlangt eine effektive Umsetzung von vermögensabschöpfenden Maßnahmen. Mit dem Beschluss vom 13.6.2002 zum Europäischen Haftbefehl ist das Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten vereinfacht und vereinheitlicht worden. In dem Rahmenbeschluss vom 22.6.2002⁴ zur Terrorismusbekämpfung werden einheitliche Definitionen von terroristischen Straftaten festgelegt und die Mitgliedsstaaten zu entsprechenden Sanktionen und einer verstärkten Zusammenarbeit verpflichtet. Mit dem Rahmenbeschluss vom 27.1.2003⁵ hat der Rat einheitliche Regelungen von Strafbestimmungen zum Schutz der Umwelt von den Mitgliedsstaaten verlangt, in denen nicht

nur bestimmte umweltschädigende Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen sind, sondern auch die Verantwortlichkeit juristischer Personen festzustellen ist. Die Bekämpfung der Bestechung im geschäftlichen Verkehr ist Gegenstand des Rahmenbeschlusses vom 22.7.2003⁶, der eine einheitliche Bestrafung dieser Verhaltensweise vorsieht.

Die Vollstreckbarkeit von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln ist Gegenstand des Rahmenbeschlusses vom 22.7.2003⁷ und sieht die Möglichkeit der unmittelbaren Vollstreckung von Sicherstellungsentscheidungen eines Mitgliedsstaates in einem anderen Mitgliedsstaat vor.

Der Rahmenbeschluss vom 24.2.2005⁸ zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen zielt auf eine unmittelbare Vollstreckbarkeit von Geldstrafen im Bereich des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts. Mit gleichem Datum hat der Rat einen Rahmenbeschluss erlassen⁹, der den Beschluss vom 26.6.2001 betreffend die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten konkretisiert und seine Umsetzung anmahnt. Nach einem weiteren Rahmenbeschluss¹⁰ – ebenfalls vom 24.2.2005 – werden die Mitgliedsstaaten angehalten, die notwendigen strafrechtlichen Maßnahmen zum Schutz von Informationssystemen zu treffen.

2. Das Konzept der „Gegenseitigen Anerkennung justizieller Akte“

Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Tampere/Finnland im Jahre 1999 entwickelte der Rat das Konzept des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter. Unter anderem verlangte er nun zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und des Schutzes der Rechte des Einzelnen durch die Justiz Anstrengungen zu unternehmen, um eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen zu erreichen. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen soll „zum

Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen innerhalb der Union“ werden. Dies bekräftigte der Rat im Jahre 2004 im „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht“, in dem er ein umfassendes Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Prinzips fordert, welches gerichtliche Entscheidungen in **allen** (!) Phasen des Strafverfahrens sowie für solche Verfahren anderweitig relevante Entscheidungen umfasst – wie z.B. in Bezug auf Erhebung und Zulässigkeit von Beweismitteln, Kompetenzkonflikte, den Grundsatz „ne bis in idem“ und die Vollstreckung rechtskräftiger Urteile über die Verhängung von Freiheitsstrafen oder anderer alternativer Sanktionen. Gleichzeitig verlangt der Rat auch die Entwicklung gleichwertiger Standards für die Verfahrensrechte – unter Berücksichtigung des Schutzniveaus der Mitgliedsstaaten und ihrer Rechtstraditionen.

Europäische Union legt Mindestvorschriften fest

Der genannte Grundsatz findet sich auch in dem „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, deren Inkrafttreten allerdings nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden zurzeit nicht absehbar ist. Dort heißt es in Art. III-270 Abs. 1:

„Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten in den in Absatz 2 und Artikel III-271 genannten Bereichen.“

Die Europäische Union erhielt mit diesem Vertragstext die Kompetenz zur Festlegung von Mindestvorschriften in den Bereichen Beweismittelrecht, Rechte von Beschuldigten und Opfern im Strafverfahren sowie Festlegung von Strafen und Straftaten bei besonders schwerer Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität (Art. III-271 Abs. 1 EUVerfV).

3. Neuausrichtung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen

Diese fast harmlos erscheinende Formulierung von der ‚Gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidung‘ bedeutet tatsächlich eine Umkehrung und fundamentale Neuausrichtung der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Bisher wird der Rechtshilfeverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durch das Übereinkommen des Europarates über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 (EuRHÜbk) sowie dessen Zusatzprotokolle¹¹, das am 2.2.2006 in Kraft getretene Rechtshilfeübereinkommen der Europäischen Union vom 29. Mai 2000 (inkl. dessen Zusatzprotokoll vom 16.10.2001) sowie das Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) geregelt. Will die Justizbehörde eines Staates die Durchsuchung und Beschlagnahme von Gegenständen oder Dokumenten in Deutschland erreichen, so muss zunächst entsprechend der genannten Übereinkommen ein Rechtshilfeersuchen an die hierfür zuständige Justizbehörde – in Deutschland die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft – gestellt werden. Die zuständige Staatsanwaltschaft prüft das Ersuchen und beantragt dann auf Grundlage von § 67 des Gesetzes über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen (IRG) einen

Durchsuchungs- und ggf. Beschlagnahmebeschluss. Das Ersuchen muss allerdings einen Sachverhalt betreffen, der auch nach deutschem Strafrecht strafbar wäre und eine entsprechende Anordnung der zuständigen innerstaatlichen Stelle, d.h. einen Durchsuchungsbeschluss, enthalten (§ 66 Abs. 1 IRG). Das Verfahren der Durchführung und des Erlasses des Beschlusses richtet sich gemäß § 77 IRG ausschließlich nach den Vorschriften der deutschen Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes; das betrifft sowohl die Zuständigkeit des den Durchsuchungsbeschluss erlassenden Gerichtes, bestehende Beschlagnahmeverbote als auch Rechtsmittel gegen die gerichtliche Entscheidung.

Dieses System gilt entsprechend auch für andere strafprozessuale Zwangsmaßnahmen wie die Telekommunikationsüberwachung (§§ 100a ff. StPO) oder die Vermögensabschöpfung (§ 111b ff. StPO). Sein Grundprinzip lautet, dass ausländische Justizakte, die aufgrund des Souveränitätsprinzips im Inland keine Wirkung entfalten, durch innerstaatliche Rechtsakte (sog. Exequaturentscheidung) transformiert werden, welche dann Grundlage für Zwangsmaßnahmen sind.

Man braucht nicht allzu viel Phantasie, um sich vorstellen zu können, dass allein der bei einem Rechtshilfeersuchen

Fallbeispiel

Die Staatsanwaltschaft Maastricht ermittelt in einem Betäubungsmittelverfahren gegen einen in Aachen wohnenden Beschuldigten, in dessen Wohnung sie größere Mengen Heroin sowie Dokumente über Verbindungen zu einem Händlerring vermutet. Sie richtet daher ein Ersuchen an die zuständige Staatsanwaltschaft Aachen mit der Bitte um Durchsuchung und gegebenenfalls Sicherstellung der dort vermuteten Beweismittel und fügt dem Ersuchen einen Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschluss des Gerichts in Maastricht bei. Die Staatsanwaltschaft Aachen beantragt nun beim Amtsgericht in Aachen einen Durchsuchungsbeschluss. Auf Grundlage dieses Durchsuchungsbeschlusses – und nicht des Beschlusses des Maastrichter Gerichts – erfolgt die Durchsuchung und Sicherstellung der Drogen. Bei der Durchsuchung werden nicht nur Drogen gefunden, sondern auch Briefe und persönliche Aufzeichnungen des Beschuldigten sichergestellt. Der Beschuldigte widerspricht der Sicherstellung der Briefe und persönlichen Aufzeichnungen. Das Amtsgericht Aachen muss nunmehr gemäß § 98 Abs. 2 S. 2 StPO über die Rechtmäßigkeit der Sicherstellung entscheiden und gegebenenfalls die Herausgabe anordnen. Der Beschuldigte und die Staatsanwaltschaft können gegen die Entscheidung des Amtsgerichts Beschwerde beim Landgericht Aachen einlegen. Die Entscheidung bindet die Staatsanwaltschaft insoweit auch hinsichtlich der Erledigung des Rechtshilfeersuchens. Eine Übergabe der Briefe und Aufzeichnungen an die zuständige niederländische Justizbehörde ist im Falle einer Herausgabeanordnung nicht mehr möglich.



zu betreibende formale Aufwand (einschließlich Übersetzung) und die Anzahl der beteiligten Institutionen zu einer erheblichen Verzögerung führen. Immerhin ist mit Inkrafttreten des Schengener Durchführungsabkommens (Art. 53 SDÜ) und des Rechtshilfeübereinkommens der Europäischen Union vom 29.5.2000 (Art. 6) eine direkte Übermittlung von ersuchender zu ausführender Justizbehörde möglich. In den Zeiten davor war der noch umständlichere Weg über die Justizministerien und Mittelbehörden zu gehen. Dennoch vergehen von der Stellung eines Ersuchens bis zur Durchführung der Zwangsmaßnahme häufig zwei bis drei Monate – ein Zeitraum, der die Erfolgswahrscheinlichkeit der beabsichtigten Maßnahme erheblich reduziert. Eine effiziente Strafverfolgung über die nationalen Grenzen der Mitgliedsstaaten wird durch die Inkompatibilität der Justizsysteme, Sprachbarrieren und Kommunikationsprobleme erschwert, wenn nicht verhindert.

Die Lösung, die der Rat und die Kommission der Europäischen Union zur Vermeidung der genannten Reibungsverluste anstreben, ist die der unmittelbaren Wirkung justizieller Akte. Nach dem Grundgedanken sollen die Entscheidungen na-

tionaler Behörden unmittelbar auch eine Wirkung in jedem anderen Mitgliedsstaat entfalten – das bisher geltende System der Transformation in nationales Recht würde entfallen.

4. Bisherige Umsetzung des Konzepts der gegenseitigen Anerkennung

Das Prinzip ist in zwei wichtigen bereits erwähnten Rahmenbeschlüssen umgesetzt worden: Dem Rahmenbeschluss vom 22.7.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln und dem Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen vom 24.2.2005¹². Dazu gehört auch der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl vom 13.6.2002, auf Grundlage dessen europaweit nationale Haftbefehle vollstreckt werden.

Der Beschluss vom 24.2.2005 (2005/214/JI) sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten Entscheidungen über die Verhängung von Geldstrafen und Geldbußen, die von einem anderen EU-Staat getroffen worden sind, unmittelbar – d. h. ohne

Exequaturentscheidung – vollstrecken. In dem Rahmenbeschluss ist ein Katalog von Straftaten aufgeführt, der so unterschiedliche Deliktformen wie Verstöße gegen den Straßenverkehr, Einschleusen von Ausländern, Betrug, Terrorismus oder Warenschmuggel umfasst, bei denen eine beiderseitige Strafbarkeit nicht zu prüfen ist. Die Vollstreckung erfolgt gemäß Art. 6 nach dem Recht des Vollstreckungsstaates und kann nur versagt werden, wenn die Person bereits wegen derselben Handlung im Vollstreckungsstaat verfolgt wird, Vollstreckungsverjährung eingetreten, die Gewährung rechtlichen Gehörs (bei Abwesenheitsurteilen) nicht nachgewiesen ist oder der Verurteilte strafunmündig war (Art. 7).

Der Rahmenbeschluss vom 22.7.2003 (2003/577/JI) verpflichtet die Mitgliedsstaaten gesetzliche Maßnahmen zu erlassen, damit die zuständige Behörde Sicherstellungsentscheidungen eines anderen EU-Staates ohne jede weitere Formalität anerkennt und die erforderlichen Maßnahmen für deren unmittelbare Vollstreckung auf dieselbe Weise wie bei einer im Inland erlassenen Sicherstellungsentscheidung trifft (Art. 5). Der Rahmenbeschluss betrifft Entscheidungen, die zum Zwecke der Sicherung von Beweismitteln oder der späteren Einziehung

von Vermögenswerten erlassen wurden. Eine Überprüfung der Strafbarkeit erfolgt grundsätzlich nicht bei einem in Art. 3 des Beschlusses aufgeführten Straftatenkatalog, der Straftaten der mittleren bis schweren Kriminalität umfasst. Das Ersuchen kann unter anderem nur zurückgewiesen werden, wenn der Grundsatz „ne bis in idem“ verletzt wurde oder nach dem Recht des Vollstreckungsstaates Befreiungen oder Vorrechte bestehen, die die Vollstreckung der Sicherstellung unmöglich machen. Zur Übergabe der sichergestellten Gegenstände bedarf es dann eines gesonderten, förmlichen Rechtshilfeersuchens. Ziel ist es, eine möglichst schnelle Sicherung von Beweismitteln grenzüberschreitend zu ermöglichen, damit Beweismittel, die sich in einem anderen Mitgliedsstaat befinden, nicht infolge langwieriger Rechtshilfeersuchen verloren gehen.

Die EU-Kommission möchte noch weitergehen und hat dem Rat im Jahre 2003 einen Entwurf über eine so genannte Europäische Beweisverordnung vorgelegt¹³. Danach sollen Sachen, Schriftstücke oder Daten ohne Inanspruchnahme des klassischen Rechtshilfeweges aus dem Ausland angefordert werden können. Grundlage hierfür soll ein nach dem Recht eines EU-Mitgliedsstaates als Europäische Beweisverordnung erlassener gültiger Beschluss sein, der unmittelbar vollstreckt wird, wenn nicht wesentliche Rechtsgrundsätze des Vollstreckungsstaates entgegenstehen. Der Vorschlag umfasst ebenfalls einen Katalog von Straftaten, bei denen das Vorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit nicht zu prüfen ist. Die Umsetzung erfolgt zwar als eigene Maßnahme des Vollstreckungsstaates (Art. 11 des Vorschlages), dabei soll aber grundsätzlich entsprechend der vom Anordnungsstaat angegebenen Formalitäten verfahren werden (Art. 13 des Vorschlags). Die bei der Durchsuchung beschlagnahmten Sachen oder Schriftstücke sind umgehend – möglichst innerhalb von 30 Tagen – an den ersuchenden Staat zu übermitteln (Art. 17 des Vorschlags), sofern kein Rechtsmittel eingelegt wurde.

Die Staatsanwaltschaft Maastricht übersendet der Staatsanwaltschaft Aachen eine Europäische Beweisverordnung des Gerichts in Maastricht mit der Bit-

te diese zu vollstrecken. Die Staatsanwaltschaft Aachen übersendet den Beschluss der Polizei, die auf Grundlage dieses Beschlusses die Durchsuchung vornimmt, dabei jedoch nicht nur die Vorgaben der deutschen, sondern auch der niederländischen Strafprozessordnung beachtet. Sollte nicht unverzüglich ein Rechtsmittel gegen die Durchsuchung eingelegt worden sein, kann die Staatsanwaltschaft Aachen die erlangten Gegenstände an die Kollegen aus Maastricht übergeben.

Zwar können sowohl bei einem Gericht des Anordnungsstaates (im Beispiel der Niederlande) als auch bei einem deutschen Gericht Rechtsmittel gegen die Beweisverordnung eingelegt werden. Eine Nachprüfung der Rechtmäßigkeit für deren Erlass kann jedoch nur bei einem Gericht im Anordnungsstaat beantragt werden (Art. 19 des Vorschlags).

5. Beschuldigtenrechte im Konflikt?

Aus der Sicht des Beschuldigten wirft die konsequente Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen in den genannten Rahmenbeschlüssen erhebliche Probleme auf.

Kann gegen deutsche Rechtsvorschriften verstoßen werden?

Ein problematischer Aspekt ist die Konkurrenz unterschiedlicher Eingriffsvoraussetzungen. Nach dem bisherigen Modell des Rechtshilfeverkehrs waren Zwangsmaßnahmen nur zulässig, wenn sie sowohl mit dem Recht des ersuchenden als auch des ersuchten Staates konform waren. Dies erschwerte zwar im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der einen Seite aufgrund eines erhöhten formellen und institutionellen Aufwandes die Strafverfolgung, gewährleistet jedoch auf der anderen Seite eine gewisse Transparenz der Entscheidungsstrukturen und Effektivität des Rechtsschutzes. In einem System gegenseitiger Anerkennung von Rechtsakten können die Voraussetzungen, unter denen etwa eine Durchsuchungsanordnung ergeht, von dem Voll-

streckungsstaat nicht bzw. nur in sehr engen Grenzen hinterfragt werden. Dabei können auch fundamentale Rechtsgrundsätze zurücktreten, was sich am Beispiel des Kommissionsvorschlags zur Europäischen Beweisverordnung illustrieren lässt: Anordnungsbehörde kann gemäß Art. 2c des Vorschlags nicht nur ein Richter, sondern auch ein Staatsanwalt sein, der nach innerstaatlichem Recht für den Erlass einer Europäischen Beweisverordnung zuständig ist. Sieht eine nationale Rechtsordnung folglich die Anordnungsbefugnis zum Erlass einer solchen Beweisverordnung bei der Staatsanwaltschaft, so wird auf diesem Weg der Grundsatz des Art. 13 GG außer Kraft gesetzt, nach dem Durchsuchungen nur durch einen Richter angeordnet werden dürfen.

Problematisch ist auch die Frage eines effektiven Rechtsschutzes. Sowohl in dem bereits erlassenen Rahmenbeschluss vom 2.8.2003 zur Vollstreckung von Entscheidung zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen als auch in dem Kommissionsvorschlag zur Europäischen Beweisverordnung wird die Problematik des Rechtsbehelfs nur unbefriedigend gelöst. Insbesondere können die sachlichen Gründe für die Anordnung einer Sicherstellungsentscheidung bzw. einer Europäischen Beweisverordnung oder die Verletzung der Schutzrechte, die der Anordnungsstaat zu beachten hat, nur von dessen Gerichten überprüft werden. Wie aber soll beispielsweise ein deutscher Beschuldiger, dessen Vermögen aufgrund einer Sicherstellungsanordnung eines griechischen Gerichts arretiert wurde und der weder über Kenntnisse der griechischen Sprache verfügt noch mit den örtlichen Gepflogenheiten vertraut ist, einen geeigneten Verteidiger finden, diesem – ohne liquide Mittel – gegebenenfalls einen Vorschuss zahlen und dessen Wirken kontrollieren können?

Problematisch erscheint auch der Verzicht auf den Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit. Ersetzt wird dies durch ein System der Anerkennung von Deliktbereichen, die so komplexe Delikte wie Betrug oder eher kriminologisch beschreibbare Phänomene wie „Fremdenfeindlichkeit und Rassismus“ umfassen. Der Katalog ist bewusst unscharf for-

muliert und beschreibt nicht Tatbestände, sondern lediglich Überschriften von Deliktgruppen. Es braucht nicht allzu viel Phantasie und rechtsvergleichendes Wissen, um sich vorstellen zu können, dass 25 Rechtsordnungen bestimmte Fallkonstellationen etwa im Bereich der Vermögensdelikte völlig unterschiedlich strafrechtlich qualifizieren.

6. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Europäischen Haftbefehlsgesetz vom 18.7.2005¹⁴ in dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Justizakten jedenfalls keine unzulässige Aufgabe staatlicher Hoheitsgewalt gesehen, sondern vielmehr hierin einen mit dem Grundsatz der Subsidiarität konformen Weg angenommen, nationale Identität und Staatlichkeit in einem einheitlichen europäischen Rechtsraum zu wahren¹⁵. Das Verfassungsgericht zeigt sich an dieser Stelle also durchaus europarechtsfreundlicher als es im Hinblick auf die Entscheidung, das Gesetz zur Einführung des Europäischen Haftbefehls für nichtig zu erklären, den ersten Anschein hat. Allerdings macht das Gericht zwei wichtige Einschränkungen, die zweifellos nicht nur für den Bereich der Auslieferung gelten, sondern auch bei anderen strafprozessualen Zwangsmaßnahmen Anwendung finden dürften: Zum einen stellt es grundsätzlich fest, dass das Vertrauen, das mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung einer fremden Rechtsordnung entgegen gebracht wird, nicht unverbrüchlich sein muss; vielmehr habe der Gesetzgeber bei nachhaltiger Erschütterung des Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit der allgemeinen Verfahrensbedingungen in einem anderen Mitgliedsstaat zu reagieren¹⁶ – ohne dass allerdings näher erläutert wird, wie die Reaktion erfolgen solle. Zum anderen gesteht es deutschen Staatsangehörigen ein schützenswertes Vertrauen in die eigene Rechtsordnung auch bei der Verfolgung durch ausländische Strafverfolgungsbehörden zu. Dazu nimmt das Gericht eine Differenzierung vor in solche Taten mit überwiegendem Auslandsbezug und solche, die ganz oder überwiegend an Orten unter deutscher

Hoheitsgewalt begangen wurden. In den Fällen mit maßgeblichem Inlandsbezug wird eine Abwägung zwischen den grundrechtlich geschützten Belangen des Betroffenen und der Schwere des Tatvorwurfs sowie den Erfordernissen einer effektiven Strafverfolgung auch über nationale Grenzen hinweg verlangt¹⁷, die einer gerichtlichen Überprüfung nicht entzogen werden darf.

Damit hat das Bundesverfassungsgericht zumindest bei deutschen Staatsangehörigen und bei Taten mit überwiegendem Inlandsbezug dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung einen grundrechtskonformen Rahmen gesetzt. Es hat zugleich in einem obiter dictum auch erkennen lassen, dass eine europarechtsfreundliche Verfassungsrechtssprechung nicht jede Entwicklung in anderen Mitgliedsstaaten anerkennt. Andererseits hat es deutlich gemacht, dass Verfahren mit Auslandsbezug einer weiteren Kontrolle weder im Hinblick auf die Strafbarkeit noch die Einhaltung der hier geltenden Verfahrensrechte unterliegen müssen. Die Richter haben sich allerdings weder zu der Frage geäußert, wann die Toleranz gegenüber anderen Verfahrensordnungen endet und ob bei Verfahren gegen Ausländer, die aufgrund ihrer Biographie oder ihrer Lebenssituation eine enge Bindung zu Deutschland haben, nicht ebenfalls die für Deutsche aufgestellten Grundsätze gelten.

7. Wahrung von Beschuldigtenrechten bei der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen

Die effektive Gewährleistung von Beschuldigtenrechten wird daher die Gretchenfrage bei der weiteren Entwicklung einer europäischen Strafrechtspolitik sein. Eine Lösung dieser Problematik könnte in verstärkten Bemühungen um eine Harmonisierung von Verfahrensordnungen liegen. Dieses Vorgehen steht jedoch nicht nur in Konflikt mit dem Subsidiaritätsgrundsatz und ist damit – wie das Bundesverfassungsgericht im oben erwähnten Urteil bereits ausgeführt hat – mit Art. 23 GG nicht vereinbar. Es birgt auch die Gefahr, die man bei Harmonisierungen in anderen Bereichen beobachten kann, eines ‚*race to the bottom*‘, d. h. der Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Der Weg zurück zur Praktizierung der Rechtshilfe im herkömmlichen Sinne dürfte ebenfalls aufgrund der realen Entwicklung innerhalb der Europäischen Union nicht mehr gangbar sein. Die Mitgliedsstaaten müssen über effektive Instrumente einer grenzüberschreitenden Strafverfolgung verfügen, die bürokratische und institutionelle Hürden auf ein notwendiges Minimum abbauen und die Kommunikation zwischen den Strafverfolgungsbehörden erleichtern, um mit der grenzüberschreitenden Kriminalitätsentwicklung Schritt halten zu können.

Schützenswertes Vertrauen in die eigene Rechtsordnung

Ein effektiver Schutz kann daher nur in der Vereinbarung von europaweit gültigen Mindeststandards für Beschuldigtenrechte gelten. Diesbezüglich gibt es bereits einen Kommissionsvorschlag vom 28.4.2004¹⁸, der die Vorgaben der in allen Mitgliedsstaaten geltenden Europäischen Menschenrechtskonvention auf einen einheitlichen Stand erhöhen will. Dieser gewährt allerdings nur folgende gemeinsame Mindestnormen von Verfahrensrechten:

- Vertretung durch einen Rechtsbeistand im Vor- und Hauptverfahren;
- unentgeltliche Beiordnung eines Rechtsbeistandes, wenn der Beschuldigte in Untersuchungshaft sitzt, ausgeliefert werden soll, minderjährig ist, aufgrund seiner mentalen oder physischen Verfassung dem Verfahren nicht folgen kann oder aufgrund der Schwierigkeit der Sach- und Rechtslage eine Beiordnung notwendig erscheint;
- kostenlose Inanspruchnahme eines Dolmetschers sowie Übersetzung der maßgeblichen Verfahrensdokumente;
- Aufzeichnung des Verfahrens unter Beiziehung eines Dolmetschers auf Audio/Videodatenträger;
- Sicherstellung, dass Personen, die aufgrund ihrer psychischen, physischen oder emotionalen Befindlichkeit dem Verfahren nicht oder nur eingeschränkt folgen können, besondere Aufmerksamkeit erfahren;
- im Fall der Festnahme des Beschuldigten: Pflicht zur Benachrichtigung

von Familienangehörigen, Arbeitgeber und konsularischen Behörden;
– Schriftliche Belehrung des Beschuldigten in einer der Amtssprachen der EU über seine Rechte.

Bemerkenswerterweise finden sich in dem Kommissionsvorschlag weder Angaben zum Schweigerecht des Beschuldigten noch zum Doppelverwertungsverbot („ne bis in idem“). Wichtige weitere Bereiche wie die Sicherstellung effektiven Rechtsmittelschutzes oder der Verteidigerrechte werden ebenfalls ausgeklammert. Der Entwurf stellt vor diesem Hintergrund folglich nur einen ersten, unbefriedigenden Schritt im Hinblick auf die europaweite Festlegung von Mindeststandards dar.

Immerhin beabsichtigt die Bundesregierung mit der Übernahme der Ratspräsidentenschaft zum 1.1.2007 das Thema Beschuldigtenrechte erneut auf die Agenda zu setzen. Die Diskussionen zum Europäischen Haftbefehl und zu dem Kommissionsvorschlag zur Europäischen Beweisverordnung zeigen, dass die Ausgestaltung eines europäischen Strafrechtsraumes nur gelingen wird, wenn nicht nur ständig weitere, neue Eingriffsinstrumente für die Strafverfolgungsbehörden erdacht werden. Eine effektive, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Folge der gegenseitigen Anerkennung von Eingriffsmaßnahmen wird nur dann Akzeptanz finden, wenn gleichzeitig ein Konsens über Mindeststandards von Beschuldigtenrechten gefunden wird. So-

lange dies nicht der Fall ist, werden die nicht unberechtigten Bedenken gegen die Legitimität der Durchsetzung ausländischer justizieller Akte weiter bestehen und wird der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Strafsachen die notwendige rechtsstaatliche Absicherung abgesprochen werden.

Der Autor:



Sebastian Trautmann ist Staatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Bonn.

Anmerkungen

- ¹ vgl. Koenig/Haratsch, Rz. 821 (Christian König, Andreas Haratsch, Europarecht, 3. Aufl. 2000, Tübingen)
- ² 2001/220/JI, Amtsblatt L 82/1 v. 22.3.2001.
- ³ 2001/500/JI, Amtsblatt L 182/1 v. 5.7.2001.
- ⁴ 2202/475/JI, Amtsblatt L 164/4 v. 22.6.2002.
- ⁵ 2003/80/JI, Amtsblatt L 29/55 v. 5.2.2003.
- ⁶ 2003/568/JI, Amtsblatt L 192/54 v. 31.7.2003.
- ⁷ 2003/500/JI, Amtsblatt L 192 v. 31.07.2003.

- ⁸ 2005/214/JI, Amtsblatt L 76/16 v. 22.3.2005
- ⁹ 2005/212/JI, Amtsblatt L 68/49 v. 15.3.2003.
- ¹⁰ 2005/222/JI, Amtsblatt L 69/67 v. 19.3.2005.
- ¹¹ Zusatzprotokolle vom 17.3.1978 (ETS-Nr. 99) betreffend die Anwendbarkeit des Übereinkommens bei Fiskalstraftaten – in Kraft getreten am 6.6.1991 – sowie vom 8.11.2001 (ETS-Nr. 182) betreffend die Ergänzung diverser Artikel des Rechthilfeübereinkommens – bislang von Deutschland nicht ratifiziert.
- ¹² Beide Richtlinien sind bislang nicht in na-

- ¹³ KOM (2003) 688.
- ¹⁴ NJW 2005, S. 2289ff.; vgl. dazu Brunn, Betrifft JUSTIZ 2005; S. 130
- ¹⁵ ebd. S. 2291
- ¹⁶ ebd. S. 2291
- ¹⁷ ebd. S. 2292
- ¹⁸ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der EU v. 28.4.2004, KOM (2004) 328

Impressum

Betrifft JUSTIZ
erscheint vier Mal im Jahr
jeweils zum Ende des Quartals

Layout und Druck
Druckwerkstatt Kollektiv GmbH
Feuerbachstr. 1, 64291 Darmstadt
druckwerkstattkollektiv@t-online.de

ReNoService GmbH Berlin
Meeraner Str. 13 c, 12681 Berlin
Telefon 030 / 32 77 55 12
Fax 030 / 32 77 55 99
info@renoservice.de
www.renoservice.de
Jahresabonnement 44,- Euro
Einzelheft 11,- Euro
Es gilt die Anzeigenpreisliste 2005

Verantwortlicher Redakteur
Guido Kirchhoff
Alte Darmstädter Str. 45
64367 Mühlital

Redaktionelle Beiträge an
Frank Schreiber
E-Mail: redaktion@betrifftjustiz.de
www.betrifftjustiz.de

Herausgeber und Redaktion

Eberhard Carl (BMJ)
Ulrich Engelfried (AG Hamburg)
Klaus Hennemann (LAG Mannheim)
Andrea Kaminski (AG Velbert)
Guido Kirchhoff (OLG Frankfurt/Main)
Hannelore Kohl (OVG Greifswald)
Frank Schreiber (SG Wiesbaden)
Carsten Schütz (LG Fulda, Redaktion)
Christoph Strecker (a. D., Stuttgart, Hrsg.)

Unter Mitarbeit von:

Wolfgang Howald (LAG Chemnitz)
Helmut Kramer (a. D., Wolfenbüttel)
Thomas Reyels (SG Duisburg)
Klaus Pfortner (StA Frankfurt/Main.)
Georg Schäfer (LAG Frankfurt/Main)
Sabine Stuth (VG Bremen)