

Verfahrensrechte in Strafsachen in Europa

Ein Tagungsbericht

Sehr spät erst ist damit begonnen worden, Gedanken über Mindeststandards in Strafverfahren für die Bürger der EU zu entwickeln. Die Gremien der EU befassten sich stattdessen zunächst mit Plänen für eine bessere Zusammenarbeit von Polizei und Justiz zu Zwecken einer effektiveren Strafverfolgung in Europa. Diese Priorität ist dadurch zu erklären, dass Europa vor allem als ein Zusammenschluss der Regierungen und Administrationen begriffen wurde und sich historisch auch so entwickelte. Bis Heute fallen alle wichtigen Entscheidungen im Ministerrat und der Kommission sowie in den Treffen der Staatsregierungschefs.

Diese exekutivlastige Entwicklung ist oft beklagt worden. Sie hat u. a. zu dem um sich greifenden Unbehagen an Europa gerade in den Kernländer der EU geführt. Die Bürger fühlen sich ohnmächtig einer undurchschaubaren und scheinbar unaufhaltsamen Maschinerie ausgesetzt, die ihnen Angst macht. Die Bevölkerung Frankreichs und der Niederlande - beides Gründungsmitglieder - haben die Notbremse gezogen und den Verfassungsentwurf abgelehnt. In anderen Kernländern wäre es höchst ungewiss wie eine Volksabstimmung ausgehen würde.

Wir Strafverteidiger sind nicht ganz unschuldig an der eingetreten Situation, dass zwar die transnationale Strafverfolgung innerhalb Europas immer besser organisiert, die Diskussion über europäische Verteidigungsrechte und ihre verfahrensrechtliche Durchsetzung aber unterentwickelt geblieben ist. Viele Jahre haben die Strafverteidiger die europäische Strafrechts- und Strafverfahrensentwicklung weitgehend passiv verfolgt. Der erste und bislang vollständigste Katalog von Verfahrensrechten des Beschuldigten im europäischen Raum wurde 2002/2003 von Lagodny und Ahlbrecht formuliert. Sie stellten darin fast ausschließlich Vorschriften zusammen, die bereits in der EMRK und den Verfahrensvorschriften des ICC sowie der Europäischen Grundrechte Charta und des IPbPR existieren, allerdings ergänzt durch einige wichtige Vorschläge für europäische transnationale Verfahren. Das Diskussionspapier von Lagodny und Ahlbrecht umfasste insgesamt 17 Artikel, beginnend mit dem Recht auf Information des Beschuldigten über seine eigenen Rechte (Letter of Rights), der Unschuldsvermutung, dem Recht zu Schweigen, dem Recht auf Verteidigung, dem Recht auf Information über die erhobene Beschuldigung, dem Recht auf Freiheit und Achtung der Privatsphäre, dem Recht auf körperliche Unversehrtheit, dem Recht auf Überprüfung strafprozessualer Maßnahmen, auf ein faires Verfahren, den Grundsätzen nulla poena sine lege und ne bis in idem sowie vier vorgeschlagenen Artikeln für transnationale Verfahren, wie dem Grundsatz eines effektiven Rechtsschutzes, das Recht auf Strafverfolgung durch nur eine Staatsgewalt sowie dem Recht auf mehrnationale Verteidigerteams bei grenzüberschreitender Strafverfolgung sowie der Meistbegünstigungsklausel in diesen Fällen (www.eu-verfahrensrechte.de).

Es wäre übertrieben zu sagen, dass das genannte Diskussionspapier ein großes öffentliches Echo gefunden hätte. Immerhin legte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 28.04.2004 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der EU vor, der sich zum Ziel gesetzt hatte, über einen Rahmenbeschluss des Rates gemeinsame Mindestnormen für bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union festzulegen (KOM(2004) 328 endgültig). Der Vorschlag für den Rahmenbeschluss enthielt insgesamt 18 Artikel, die ihrerseits eine Reihe von Mindestgarantien für solche Personen enthielten, die einer Straftat verdächtigt werden. Aufgezählt wurden das Recht auf einen Rechtsbeistand, notfalls auch unentgeltlich, das Recht auf unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers sowie der unentgeltlichen Übersetzung maßgeblicher Dokumente und die Gewährleistung qualifizierter Dolmetschung im Verfahren, weiter ein Recht auf Aufzeichnung des übersetzten Verfahrens, das Recht auf besondere Unterstützung hilfsbedürftiger Verdächtiger, das Recht auf Kommunikation Festgenommener mit ihren Familien und Konsulatsbehörden und das Recht zur schriftlichen Information einer verdächtigten Person über ihre Rechte.

Auf den ersten Blick fällt auf, dass in diesem Katalog von Mindestrechten des Verdächtigen wesentliche Verfahrensgrundrechte, die im Diskussionspapier von Lagodny und Ahlbrecht noch enthalten waren, ersatzlos weggefallen sind, darunter so wichtige Rechte wie das Recht zu Schweigen, das Recht auf körperliche Unversehrtheit, nulla poena sine lege, ne bis in idem und effektiver Rechtsschutz, insbesondere bei grenzüberschreitenden Verfolgungsmaßnahmen. Gleichwohl ist es offenbar nicht gelungen, diesen erheblich abgespeckten Vorschlag für einen Rahmenbeschluss innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU durchzusetzen. Während ein Teil der Mitglieder der EU offenbar fürchteten, das niedrige Niveau des Rahmenbeschlusses würde ihre eigene Rechtsordnung beschädigen, gingen anderen Mitgliedern selbst die vorgeschlagenen Mindestrechte in dieser Form noch zu weit. Eine weitere Gruppe von sechs Mitgliedsstaaten, angeführt von Großbritannien und Irland, hält einen verbindlichen Rahmenbeschluss der EU überhaupt für überflüssig. Diese Gruppe von Ländern argumentiert damit, dass es des Rahmenbeschlusses nicht bedürfe, da die Europäische Menschenrechtskonvention in sämtlichen Mitgliedsstaaten verbindlich gilt und damit ein gemeinsamer Kanon von Verfahrensrechten in allen EU Staaten gewährleistet ist. Darüber hinaus gebe es erhebliche Bedenken, ob die EU überhaupt eine Rechtssetzungskompetenz in diesem Bereich besitze. Diese Gruppe von Staaten schlägt vor, eine nicht bindende politische Resolution mit Absichtserklärungen zu verabschieden, in der eine Reihe von praktischen Punkten vorgeschlagen werden, um die Situation von Verdächtigen und Festgenommenen sowie solchen Personen zu verbessern, die transnationalen Strafverfahren sowie der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls ausgesetzt sind (Dokument vom 17.01.2007, Council of the European Union, Dokument Nr. 5119/07).

In der Zwischenzeit hatte der Deutsche Anwaltverein das Thema aufgegriffen und am 16.09.2006 ein Forum in Frankfurt an der Oder unter dem Thema Grundrechte in Strafverfahren in Europa abgehalten. Ergebnis dieses Forums war eine Abschlussresolution, die ebenfalls einen Katalog von Verfahrensgrundrechten als Mindeststandards in Strafverfahren enthielt. Die Aufzählung enthält die Unschuldsumutung, das Recht auf rechtliches Gehör, enthaltend Informations- und Äußerungsrechte, das Recht auf Verteidigung und Beiziehung eines Verteidigers in jeder Lage des Verfahrens, das Schweigerecht und als Besonderheit die Forderung der prozessualen Überprüfbarkeit der verfahrensrechtlichen Mindestgarantien nicht nur durch nationale, sondern auch durch ein europäisches Gericht sowie die Forderung nach verfahrensrechtlicher Sanktionierung der Nichteinhaltung der prozessualen Mindestgarantien.

Die Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Deutschland im Jahre 2007 hat offenbar die deutsche Justizministerin beflügelt, einen Versuch zu machen, die verfahrensdiskussion unter den Mitgliedern der EU über den Vorschlag eines Rahmenbeschlusses wieder in Gang zu bringen und womöglich zu einem positiven Ende zu führen. Herausgekommen ist ein Kompromissvorschlag des deutschen Vorsitzes, der nur noch sieben Artikel enthält (Rat der Europäischen Union, Dokument 16874/06 vom 22.12.2006 (OR.en.de)) In Artikel 1 wird zunächst eine Angleichung der Begrifflichkeit mit den Begriffen der Europäischen Menschenrechtskonvention unternommen, da im bisherigen Entwurf für den Rahmenbeschluss eine solche Angleichung nicht bestanden hatte, so dass erhebliche Auslegungsschwierigkeiten zu erwarten waren. Darüber hinaus wird ausdrücklich erklärt, dass sich hinsichtlich der Auslegung der einzelnen Begriffe und Bestimmungen, soweit sie im Rahmenbeschluss und der Europäischen Menschenrechtskonvention parallel existieren, die EU sich der Auslegung dieser parallelen Bestimmungen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterwirft, d. h. sich dazu verpflichtet, Bestimmungen des Rahmenbeschlusses, die der Menschenrechtskonvention entsprechen, so auszulegen, wie es in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geschieht. Im Artikel 2 wird für jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, das Recht auf Information über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigungen und die ihr zustehenden Verfahrensrechte garantiert. Artikel 3 garantiert das Recht auf Verteidigung, Artikel 4 das Recht auf einen Dolmetscher, Artikel 5 das Recht auf die Übersetzung von Dokumenten, die für die Gewährleistung eines fairen Verfahrens erforderlich sind, und im Artikel 7 wird festgelegt, dass durch den Rahmenbeschluss die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. das eventuell höhere Schutzniveau der einzelnen Nationalstaaten nicht gemindert werden soll.

Auffällig an dem Kompromissvorschlag ist, dass er den ursprünglichen Vorschlag der Kommission aus 2004, der bereits beträchtliche Lücken aufwies, weiter ausdünnert. Damit jedoch nicht genug: In Ziffer 5 des Vorspanns enthält der Rahmenbeschluss eine Ausnahmeklausel, wenn es um die Bekämpfung von Kriminalität geht, „die auf die Zerstörung der Grundlagen des Rechtsstaats abzielt“. Hier heißt es:

„Die Verfolgung dieser schweren und komplexen Formen der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, kann unter Beachtung des Gebots der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit Einschränkungen der Verfahrensstandards rechtfertigen. Allerdings dürfen diese Einschränkungen nicht so weit gehen, dass der Wesenskern der Verfahrensrechte beeinträchtigt wird.“

Wie es heißt, haben diese Ausnahmeklauseln diejenigen Staaten durchgesetzt, die jetzt bereits für bestimmte Kriminalitätsbereiche Ausnahmenvorschriften praktizieren, die beispielsweise den Kontakt des Beschuldigten zu seinem Verteidiger für eine gewisse Zeit unterbrechen (in Deutschland das Kontaktsperregesetz). Ausdrücklich aufgezählt ist jedoch bezeichnenderweise nicht nur die strafrechtliche Verfolgung des Terrorismus, sondern auch die sog. „schwere und komplexe Form der Kriminalität“, was immer man darunter verstehen mag.

Die Brisanz und Aktualität des Themas Mindeststandards in Europäischen Strafverfahren wurde deutlich in einer Tagung, die am 20. bis 22.02.2007 von der europäischen Rechtsakademie in Trier (ERA) gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz abgehalten wurde, finanziert mit Hilfe von Mitteln der EU. Die Tagung war hochrangig bestückt, da nicht nur die amtierende Justizministerin, sondern auch der zuständige EU-Kommissar Franco Frattini als Redner auftraten und die Notwendigkeit der Verabschiedung des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses betonten. Unter den Referenten befanden sich Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg, der Vizepräsident des Deutschen Verfassungsgerichts, zahlreiche Professoren, Angehörige hoher europäischer Gerichte und Mitglieder der nationalen und europäischen Justizbürokratie. Aufseiten der organisierten Anwälte nahmen Vertreter des Strafrechtsausschusses der Deutschen Bundesrechtsanwaltskammer und der Präsident der European Criminal Bar Association (ECBA) teil. Die Deutsche Justizministerin machte aus ihrem Ehrgeiz keinen Hehl, den Rahmenbeschluss während ihrer Präsidentschaft verabschieden zu lassen. Die große Mehrheit der Referenten begrüßte den Vorschlag entweder ausdrücklich oder liess durchblicken, dass sie sich dem Argument der Justizministerin - ein bescheidener Anfang sei besser als gar keiner - nicht verschließen wollten. Diese Haltung gilt insbesondere auch für die erschienenen Vertreter der deutschen Strafverteidiger. Eberhart Kempf als Vorsitzender des Strafrechtsausschusses der BRAK betonte in der Schlussdiskussion, dass der vorgeschlagene Rahmenbeschluss erhebliche und wesentliche Lücken aufwies und bei weitem nicht weit genug ginge. Er wies ausdrücklich darauf hin, dass der Rahmenbeschluss keinerlei Hinweise dafür gibt, wie die darin garantierten Rechte individuell durchsetzbar sein sollen. Der Vorschlag, einen individuellen Rechtsweg zu schaffen, der es dem Bürger von Estland bis Rumänien erlauben würde, während eines laufenden Strafverfahrens durch eine Vorabentscheidung eines Europäischen Gerichtshofs und jedenfalls nach Abschluss seines Strafverfahrens, durch Anrufung einer europäischen Instanz die Mindestgarantien auch durchzusetzen, ist ausdrücklich nicht vorgesehen. Kempf war der einzige der anwaltlichen Vertreter, der auf dieses offensichtliche Manko des vorgesehenen Rahmenbeschlusses hinwies. Seinem Redebeitrag war jedoch nicht zu entnehmen,

dass dies für seine Organisation ein Grund wäre, sich der Annahme des Rahmenbeschlusses in der jetzigen Form zu widersetzen. Die einzige grundsätzliche Opposition gegen den Rahmenbeschluss kam von einem Vertreter aus Irland, der die Gruppe der sechs Staaten repräsentierte, die aus den oben bereits beschriebenen Gründen überhaupt keinen Rahmenbeschluss wollen. Möglicherweise führt diese grundsätzliche Opposition jedoch zum Scheitern der Pläne, da die europäischen Verträge Einstimmigkeit verlangen.

Meine eigene Haltung gegenüber dem vorgeschlagenen Rahmenbeschluss ist skeptisch. Es ist offensichtlich, dass er entgegen den offiziellen Verlautbarungen aus dem Bundesjustizministerium gerade nicht darauf abzielt, in erster Linie die individuellen Verfahrensrechte des einzelnen EU-Bürgers in Strafverfahren in für diesen durchsetz-barer Weise zu erweitern. Wenn dies wirklich das erste Ziel des Rahmenbeschlusses sein sollte, so wäre es nicht zu erklären, weshalb er keinerlei Vorschläge für einen gangbaren und effektiven Rechtsweg auf europäischer Ebene enthält. Ein solcher Vor-schlag müsste berücksichtigen, dass wegen der Besonderheiten des Strafprozesses ein Rechtsmittel erforderlich wäre, über das ein europäisches Gericht noch während des laufenden Strafverfahrens per Eilbeschluss entscheiden könnte und bei dem ein endgültiges Urteil nicht allzu lange nach Abschluss des Strafverfahrens ergehen müsste. Laufzeiten wie beim chronisch überlasteten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg von 7-10 Jahren wären jedenfalls nicht geeignet, die Mindeststandards auf europäischer Ebene zu popularisieren. Jedenfalls müsste ein auf Strafrecht spezialisiertes Gericht - beispielsweise als besonderer Senat beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg - installiert werden, der vom einzelnen EU-Bürger angerufen werden kann, wenn dieser die Mindeststandards in seinem Verfahren als verletzt ansieht. Bei den unterschiedlichen Rechtskulturen innerhalb Europas wäre das Vertrauen, dass die nationalen Gerichte schon für die Durchsetzung der Mindeststandards sorgen würden, wenig hilfreich, wie beispielsweise die leidvolle deutsche Erfahrung mit der Akzeptanz der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die deutschen Strafgerichte zeigt. Ein weiteres Indiz dafür, dass es den Verfassern des Rahmenbeschlusses nicht in erster Linie darum geht, dem einzelnen Bürger mehr Rechte zu verschaffen ist darin zu sehen, dass im Rahmenbeschluss keinerlei prozessuale Folgen von Verstößen gegen die Mindeststandards vorgesehen sind. Dies hatte zu Recht noch die Schlussresolution der DAV-Tagung im September 2006 gefordert. Der Rahmenbeschluss sieht lediglich eine Evaluation auf europäischer Ebene vor, ohne dass im individuellen Verfahren Sanktionen für den Fall der Nichtbeachtung der Mindestgarantien angedroht werden, wie es z.B. prozessualer Verwertungsverbote oder ähnliches wären.

Meine Vermutung ist, dass dem Rahmenbeschluss ein ganz anderer Sinn zukommt als der des individuellen Grundrechtsschutzes in einzelnen Strafverfahren. Mehrere Redner der Tagung betonten, dass die Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung, das neuerdings die europäischen Beschlüsse im Strafrecht und Strafverfahrensrecht beherrscht, ein Fundament gegenseitigen Vertrauens sei. So müsse etwa der Richter, der einen Europäischen Haftbefehl exekutiere und womöglich einen Staatsbürger des eigenen Landes an ein anderes Land überstelle, darauf vertrauen, dass dieser Bürger dort nach rechtsstaatliche Kriterien behandelt werde. Ein solches Vertrauen kann naturgemäß nicht auf eine fundierte Kenntnis der anderen Rechtssysteme gestützt sein, da die Rechtssysteme und die Rechtskulturen in Europa im Prinzip und im Detail außerordentlich unterschiedlich sind. Alle Versuche, diese Systeme inhaltlich zu harmonisieren, sind bisher gescheitert und werden voraussichtlich auch in Zukunft scheitern. So ist der Rahmenbeschluss möglicherweise ein Versuch, das für die justizielle Zusammenarbeit erforderliche Vertrauen auf formalisierte Weise zu schaffen. Carlos Zeyen, der luxemburgische Vertreter in EURO-JUST brachte dieses Ziel im Laufe der Diskussion auf den knappen Nenner, dass der Rahmenbeschluss dem einzelnen Richter die Vermutung nahe lege, dass auch in dem anderen Land, das justizielle Zusammenarbeit z. B. in Form des Europäischen Haftbefehls begehre, die Verfahrens-Grundrechte garantiert sind. Somit wären der Rahmenbeschluss und die dort statuierten Mindestverfahrensrechte ein formales Mittel, ein inhaltlich nicht herzustellendes Vertrauen in die jeweils andere Rechtsordnung herbeizuführen, ohne dass eine inhaltliche Prüfung erforderlich oder auch möglich wäre. Justizielle Zusammenarbeit innerhalb Europas wäre auf diese Weise erheblich vereinfacht möglich, und das ist von den Regierungen und Administrationen erwünscht. Die jetzt noch vereinzelt bei Gerichten anzutreffenden Vorbehalte, die aus anderen Rechtssystemen stammenden Produkte umstandslos und ohne Prüfung in das eigene System zu übernehmen, könnten auf diese Weise ausgehebelt werden. Wenn dies tatsächlich die wirkliche Funktion des angestrebten Rahmenbeschluss sein sollte – und dafür spricht einiges – ist seitens der Strafverteidiger höchste Skepsis und keinesfalls Euphorie angebracht. Statt des angegebenen Ziels der Verbesserung der Verfahrensrechte des EU-Bürgers könnte eine Senkung des allgemeinen Niveaus stehen.

Hartmut Wächtler

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht, München