

**Stellungnahme des Deutsche Strafverteidiger e.V.
zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das
Europäische Parlament vom 02.06.2004 zum
„Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts: Bilanz des
Tampere-Programms und Perspektiven“ (KOM (2004) 401 endg.)**

Berichterstatter: RA Dr. Heiko Ahlbrecht, Düsseldorf

1. Mit ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament zieht die Kommission Bilanz über die in den letzten fünf Jahren erreichten Fortschritte bei der Einrichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union. Der Europäische Rat hatte auf seiner Tagung in Tampere im Oktober 1999 speziell für den Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechts ein umfangreiches Maßnahmenprogramm initiiert¹, um nach Vorgabe des EU-Vertrages ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu entwickeln. Der Europäische Rat hatte in diesem Zusammenhang vor allem hervorgehoben, daß eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen sowie die notwendige Annäherung der Rechtsvorschriften die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Schutz der Rechte des Einzelnen durch die Justiz erleichtert würden.

Aus Sicht der Strafverteidigung ist zumindest die Hoffnung auf den Schutz der Rechte der EU-Bürger in weiten Bereichen enttäuscht worden.

Zwar beschwört die Kommission die Bedeutung der Individualrechte mit schönen Worten, wenn sie betont, daß sie ihre sicherheitsbezogenen Maßnahmen nach dem 11.09.2001 *„rigoros auf die Grundrechte stützt und es der Kommission stets ein Anliegen war, zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht einen Ausgleich zu finden“*.² Mit ähnlichem Duktus hält sie weiter fest: *„Die Europäische Integration gründet in den gemeinsamen Werten der Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Verfaßtheit der Institutionen. Diese Werte müssen das Fundament aller Maßnahmen im Bereich der Justiz und Inneres sein. Die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag und der Beitrag zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten werden bewirken, daß die Union rechtlich verpflichtet sein wird, sicherzustellen, daß die Grundrechte in all ihren Zuständigkeitsbereichen nicht nur gewahrt, sondern auch gezielt gefördert werden“*.³

Demgegenüber steht jedoch eine Phalanx europäischer Ermittlungsbehörden, deren Aktivitätsradius und Kompetenzen von Rahmenbeschluß zu Rahmen-

¹ KOM (2000) 167 endg. vom 24.03.2000

² KOM (2004) 401 endg., S. 4

³ KOM (2004) 401 endg., S. 7.

beschluß zunehmen. Genannt seien vor allem das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Europol, EUROJUST und das Europäische Justizielle Netzwerk. Aufbauend auf EUROJUST soll die europäische Staatsanwaltschaft geformt werden. Während diese Ermittlungsbehörden innerhalb der Europäischen Union bereits tätig sind und Ermittlungsmaßnahmen initiieren, teilweise sogar durchführen können, soll der Rechtsschutz gegen Maßnahmen diesen Ursprungs – wenn überhaupt – allein auf nationaler Ebene gewährt werden. Es gibt innerhalb der Kommission und des Europäischen Rates keine auch nur ansatzweise mehrheitsfähigen Überlegungen zur Einrichtung einer europäischen Rechtsmittelinstanz, welche die Wahrung der Grundrechte der EU-Bürger sicherstellen könnte.

2. Die bisherige „kohärente Strafrechtspolitik“⁴ der Europäischen Kommission dient allein den (europäischen) Ermittlungsbehörden und soll durch die Konzentration auf vier vorrangigen Aufgaben gestützt werden:
 - Fortsetzung der Arbeiten zur gegenseitigen Anerkennung, insbesondere im Bereich der Erhebung von Beweismitteln, Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen und Anrichtung eines europäischen Strafregisters;
 - Stärkung des gegenseitigen Vertrauens durch Gewährleistung einer auf gemeinsamen Werten basierenden, qualitativ hochwertigen Justiz für alle Unionsbürger;
 - Entwicklung einer kohärenten Strafrechtspolitik in der Union zur wirksamen Bekämpfung jeglicher Form von Schwerekriminalität und
 - Aufbau einer europäischen Staatsanwaltschaft aus Eurojust mit der Zuständigkeit zur Verfolgung Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union.

Im Sinne des Tampere-Programmes hat die Europäische Kommission in den letzten Jahren unter anderem die folgenden Strafrechtsinstrumente auf den Weg gebracht:

- Rahmenbeschluß des Rates vom 13. Juni 2002 über den europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten;⁵

⁴ KOM (2004) 401 endg., S. 12f.

- Rahmenbeschluß 2003/577/JI des Rates vom 22.07.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln in der Europäischen Union⁶;
- Der Rahmenbeschluß über Finanzkriminalität und Geldwäsche des Europäischen Rates vom 04.12.2001, über Veränderungen des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche;⁷
- Beschluß des Rates über die Errichtung von Eurojust;⁸
- Rahmenbeschluß über die Kriminalisierung von Betrug im bargeldlosen Zahlungsverkehr.⁹

Weitere Rechtsakte harren noch ihrer Umsetzung:

- Rahmenbeschluß betreffend die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen;¹⁰
- Rahmenbeschluß des Rates über die Vollstreckung von Einzelentscheidung der Europäischen Union;¹¹
- Grünbuch über Angleichung, die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen Union vom 30.04.2004;¹²
- Der Vorschlag für den Rahmenbeschluß des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, den die Kommission am 27.04.2004 angenommen hat.¹³

Es ist bezeichnend, daß der Rahmenbeschluß des Rates über „bestimmte“ Verfahrensrechte im Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union nur wenige Min-

⁵ Amtsblatt L 190 vom 18.07.2002, S. 1.

⁶ Amtsblatt L 196 vom 02.08.2003, S. 45.

⁷ Amtsblatt L 189 vom 05.07.2001 und Amtsblatt L 344 vom 28.012.2001.

⁸ Amtsblatt L 61 vom 06.03.2002.

⁹ Amtsblatt L 149 vom 02.06.2001.

¹⁰ Amtsblatt C 278 vom 02.10.2001.

¹¹ Amtsblatt C 184 vom 02.08.2002, S. 8.

¹² KOM (2004) 334 endg.

¹³ KOM (2004) 328 endg.

deststandards aufstellt, die im Strafverfahren zu beachten sind. Während das ursprüngliche Grünbuch über die Verfahrensrechte des Beschuldigten im Strafverfahren noch sämtliche denkbaren Rechtspositionen zumindest angesprochen hatte, werden im Rahmenbeschluß zentrale Rechtspositionen des EU-Bürgers in Strafverfahren schlichtweg negiert. Dies betrifft beispielsweise das elementare und zentrale Recht des Beschuldigten, zu den ihm gegenüber erhobenen Vorwürfen zu schweigen beziehungsweise sich nicht selbst belasten zu müssen.

Es ist bedenklich, wenn die Europäische Kommission auf diesem Gebiet einen Konsens der Mitgliedstaaten, die insoweit über die Europäische Menschenrechtskonvention und auch über die Grundsätze des Internationalen Strafrechts gebunden sind, als nicht erreichbar ansieht. Verfahrensrechte des Beschuldigten und damit elementare Rechtsgarantien der EU-Bürger stehen auf der Prioritätenliste der Kommission hinten an. Fragestellungen wie die Haftverschonung gegen Kaution oder das Verbot der Doppelbestrafung/-erfolgung sollen erst in zukünftigen Arbeiten der Kommission thematisiert werden.

Es ist damit evident, daß die bisherigen Arbeiten der Kommission dem schnellen strafprozessualen Zugriff auf verdächtige EU-Bürger oberste Priorität beimessen. Zu diesem Zweck eignen sich der Europäische Haftbefehl, in dem die vorgeworfenen Straftaten nur noch angekreuzt zu werden brauchen, ebenso wie die Europäische Beweisverordnung.

Der Verzicht auf die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit geht einher mit dem Verlust rechtsstaatlicher Mindestgarantien, solange eine europäische Rechtsschutzinstanz nicht etabliert ist. Tatbestandsmäßig unbestimmte Straftatenkataloge, die Straftaten wie „Cyber-Kriminalität“, „Fremdenhaß“ oder „Sabotage“ umfassen, öffnen einem europäischen Verfolgungsstaat Tür und Tor und geben Blankettermächtigungen, die von einem nicht vorhandenen und auch nicht per Dekret darstellbaren Vertrauen in andere Rechtsordnungen innerhalb der EU getragen werden soll.

Es wurde ein einzelthemenbezogenes, europäisches strafverfahrensrechtliches Instrumentarium geschaffen, ohne den materiellen strafrechtlichen Unterbau im Sinne vereinheitlichter europäischer Straftatbestände zu schaffen, der vorrangige Grundlage einer europäischen Strafrechtspolitik sein muß. Dieses strafverfahrensrechtliche Instrumentarium überschwemmt die Grundlagen einer lang gewachsenen, liberalen kontinentaleuropäischen Strafrechtstradition. Der zweite Schritt wurde vor dem ersten getan.

3. Soweit also die Kommission – wenn dies ernsthaft gemeint ist – eine Stellungnahme zu ihrer Mitteilung beziehungsweise ihrem Tampere-Programm ernsthaft hören möchte, so ist hierzu folgendes zu sagen:

Der Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der Europäischen Union kann nur dann Erfolg haben, wenn die Europäische Strafrechtstradition und die in ihr verankerten Werte, respektive die Freiheitsrechte des Bürgers in gleichem Umfang beachtet werden, wie Strafverfolgungsmaßnahmen länderübergreifend auf immer einfachere und immer weniger justiziable Art und Weise möglich gemacht werden. Bevor der Unionsbürger die Wahrung seiner Grundrechte gegenüber europäischen Ermittlungsbehörden auf europäischer Ebene prüfen lassen kann, arbeiten diese jahrelang im „rechtsfreien“ Raum, dies teilweise schon heute. Es muß eine europäische Rechtsmittelinstanz errichtet werden, um die Wahrung der Grundrechte der EU-Bürger prüfen lassen zu können.

Das bisherige Tampere-Programm „bedient“ allein die (europäischen) Strafverfolgungsbehörden und schafft ein zerfächertes strafprozessuales Instrumentarium, das gleichzeitig an unbestimmt formulierte Straftatengruppen anknüpft, die von Rahmenbeschluß zu Rahmenbeschluß divergieren, wie die Rahmenbeschlüsse zum Europäischen Haftbefehl und der Europäischen Beweisordnung in erschreckender Weise zeigen. Dies offenbart die Notwendigkeit, einen einheitlichen Straftatenkatalog zu schaffen, dem vereinheitlichte und tatbestandsmäßig genau bestimmte beziehungsweise EU-weit gleich definierte Straftatbestände zugrunde liegen.

Die aktuelle Strafrechtspolitik der EU-Kommission ist so lange nicht kohärent, so lange sie diesen Erwägungen nicht Rechnung trägt und ihren Ausgangspunkt, den Schutz der EU-Bürger bei gleichzeitiger Wahrung der Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention außer acht läßt. Eine europäische Strafrechtspolitik kann nur dann Akzeptanz innerhalb der Europäischen Union erfahren, wenn sie die Grundrechte seiner Bürger achtet und den Wurzeln kontinental-europäischer Strafrechtstradition gebührend Rechnung trägt.

Düsseldorf, den 26.08.2004