

13.09.04**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - FJ - In - Rzu **Punkt** der 803. Sitzung des Bundesrates am 24. September 2004

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren in der Europäischen Union

KOM(2004) 328 endg.; Ratsdok. 9318/04

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union,

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und

der Rechtsausschuss

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Rahmenbeschluss verfolgte Anliegen, durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards für bestimmte Verfahrensrechte im Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union das Vertrauen in die Rechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten zu stärken und die gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen zu fördern.

Er hält die Schaffung gemeinsamer Mindeststandards über die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und das nationale Verfahrensrecht jedoch

...

nicht in dem von der Kommission vorgeschlagenen Umfang für erforderlich (vgl. auch die Stellungnahme zum "Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union" (BR-Drucksache 155/03 (Beschluss))).

Entsprechende Rahmenvorgaben sollten auf jeden Fall so ausgestaltet sein, dass zusätzliche Belastungen für die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte sowie für die Justizhaushalte der Länder vermieden werden. Den Mitgliedstaaten muss ein ausreichender Gestaltungsspielraum zur Verwirklichung der von der Kommission vorgegebenen Ziele bleiben, insbesondere muss es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, mit welchen Mitteln sie die vorgegebenen Ziele erreichen.

Zu den einzelnen Vorschriften

2. Rechtsgrundlage

Für die Frage, ob als Rechtsgrundlage für die ins Auge gefassten Rahmenvorgaben Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe c - i.V.m. Artikel 34 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe b - des Vertrags über die Europäische Union (EUV) heranzuziehen ist, ist entscheidend, inwieweit die Schaffung von EU-weit geltenden Mindeststandards für eine bessere Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts erforderlich ist. Der Bundesrat sieht diese Erforderlichkeit insbesondere bei den Regelungen zur Aufzeichnung von Vernehmungen in Artikel 9 und in Artikel 11 Abs. 1, bei der in Artikel 16 enthaltenen Verpflichtung, zusätzliche Statistiken zu erstellen, und bei Artikel 3 i.V.m. Artikel 5 nicht als gegeben an.

3. Vertretung durch einen Rechtsbeistand

Der Bundesrat begrüßt die beabsichtigte Regelung, wonach alle Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass verdächtige Personen so rasch wie möglich und für den Verlauf des gesamten Strafverfahrens Zugang zu einem Rechtsbeistand haben sollen, insbesondere bereits zu einem Zeitpunkt, bevor sie Fragen in Bezug auf die Anklage zu beantworten haben.

Der Bundesrat hält hingegen die in Artikel 3 i.V.m. Artikel 5 vorgesehenen Regelungen zur Bestellung eines kostenlosen Pflichtverteidigers für zu weit gehend.

Zugestimmt werden kann der Regelung, dass ein Pflichtverteidiger zu bestellen ist, wenn sich der Beschuldigte nicht selbst wirksam verteidigen kann, weil der Fall in rechtlicher und/oder tatsächlicher Hinsicht schwierig ist oder er auf Grund seines Alters, seiner mentalen, physischen oder emotionalen Verfassung nicht in der Lage ist, den Inhalt oder die Bedeutung des Verfahrens zu verstehen. Dabei muss auf den konkreten Einzelfall abgestellt werden.

Der Bundesrat hat jedoch erhebliche Bedenken gegen die Regelung in Artikel 3 Satz 2 erster Spiegelstrich, wonach generell ein Pflichtverteidiger zu bestellen ist, wenn der Beschuldigte vor der Verhandlung in Untersuchungshaft genommen wird.

Die rechtsstaatliche Fürsorge gebietet keine grundsätzliche Verpflichtung für eine Verteidigerbestellung bei allen Festgenommenen vor dem Prozess. Dabei würden auch Fälle erfasst, in denen der Beschuldigte nur für wenige Tage oder gar Stunden inhaftiert wird, und in denen die Bestellung eines Verteidigers lediglich zu einer Verzögerung und somit zu einer Verlängerung der Haft führen würde. Zudem liegen gerade in Fällen kurzfristiger Inhaftierung in aller Regel einfach gelagerte Sachverhalte vor, die die Mitwirkung eines Verteidigers nicht erforderlich machen.

Ebenso besteht kein Anlass, Betroffenen, gegen die ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt wurde oder die Gegenstand eines Auslieferungsverfahrens oder eines anderen Übergabeverfahrens sind, unabhängig davon, ob wegen der Schwierigkeit der Sach- und Rechtslage ein Beistand geboten erscheint, und unabhängig davon, ob die Betroffenen ihre Rechte selbst hinreichend wahrnehmen können, einen Pflichtverteidiger zu bestellen (Artikel 3 Satz 2 dritter Spiegelstrich). Die Bestellung eines Pflichtverteidigers würde insbesondere in Fällen, in denen der Verfolgte mit einer vereinfachten Auslieferung einverstanden ist, zu einer Verzögerung des Auslieferungsverfahrens führen.

Auch die pauschale Verpflichtung, minderjährigen Beschuldigten generell einen Rechtsbeistand zur Verfügung zu stellen, ist abzulehnen. Hierfür besteht in einfach gelagerten Fällen kein Anlass. Aus erzieherischen Gründen zielt das Jugendstrafverfahren auf einen schnellen und tatnahen Abschluss hin. Die vorgesehene generelle Beiordnung eines Verteidigers hätte den gegenteiligen Effekt. Sie würde zwangsläufig auch die Verfahren verzögern, in denen der minderjährige Beschuldigte durchaus in der Lage ist, den Tatvorwurf zu verstehen und sich selbst zu verteidigen. Ist der Minderjährige hingegen nicht in der Lage,

das Verfahren zu erfassen, ist ihm bereits nach Artikel 3 Satz 2 zweiter Spiegelstrich ein Pflichtverteidiger beizuordnen.

Der Bundesrat sieht für die Einführung der vorgenannten Mindeststandards keine sachliche Notwendigkeit. Sie würden zudem für die Länderhaushalte zu erheblichen Kosten führen, die nicht finanzierbar wären.

Auch die in Artikel 4 Abs. 1 des Vorschlags aufgestellten Einschränkungen, die die Wirksamkeit eines Rechtsbeistands sicherstellen sollen, begegnen Bedenken. Der Verweis auf Artikel 1 Abs. 2 Buchstabe a der Richtlinie 98/5/EG bedeutet, dass nur Strafverteidiger tätig werden können, die Angehörige eines Mitgliedstaats sind und ihren Beruf unter der in dieser Richtlinie genannten Bezeichnung ausüben. Angehörige von Drittstaaten wären ausgeschlossen, selbst wenn sie in einem Mitgliedstaat aufgewachsen sind, ihr Studium dort absolviert haben und ihren Beruf ausüben. Sie wären in ihrer Berufsausübung ohne sachliche Notwendigkeit erheblich eingeschränkt. Ebenso wären in der Bundesrepublik Hochschulprofessoren, die nicht als Verteidiger zugelassen sind, von der Verteidigung ausgeschlossen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die besondere Qualifikation dieses Personenkreises nicht hinnehmbar.

Artikel 4 Abs. 2 kann nur eingeschränkt zugestimmt werden. Nach Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe c EMRK hat jeder Angeklagte das Recht, einen Rechtsbeistand seiner Wahl zu erhalten. In diesen Fällen ist es den Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich nicht gestattet, diesen wegen fehlender Qualifikation durch einen anderen Verteidiger zu ersetzen, es sei denn, der Rechtsanwalt steht im Verdacht, selbst an einer Straftat beteiligt zu sein, Straftaten zu begehen oder seine Stellung zweckentfremdet zu missbrauchen. Eine Ersetzung wegen - aus Sicht der Justizbehörden - fehlender Qualifikation greift nicht nur unverhältnismäßig in die Verteidigungsrechte des Angeklagten, sondern auch in das Recht des Anwalts auf freie Berufsausübung ein.

Nur wenn dem Beschuldigten von Amts wegen ein Pflichtverteidiger bestellt worden ist, der das Vertrauen des Angeklagten nicht oder nicht mehr genießt, sollte dieser von Amts wegen durch einen anderen Rechtsanwalt ersetzt werden können.

Auch der Bundesrat sieht das Erfordernis, dass in Fällen, in denen der Beschuldigte nicht in der Lage ist, die Kosten für einen Pflichtverteidiger zu tragen, dieser unentgeltlich bereitgestellt werden muss.

4. Beiziehung von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern

Gemäß Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe e EMRK hat der Beschuldigte das Recht auf die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder sich nicht in ihr ausdrücken kann. Dieses Recht ausdrücklich auch auf Personen auszudehnen, die hör- oder sprachbehindert sind, ist zu begrüßen.

Der Bundesrat sieht grundsätzlich jedoch keine Notwendigkeit, das Recht auf unentgeltliche Übersetzung aller "maßgeblichen" Dokumente in einem Rahmenbeschluss festzulegen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat der Betroffene Anspruch auf einen unentgeltlichen Beistand eines Dolmetschers, damit ihm sämtliche Schriftstücke übersetzt werden, auf deren Verständnis er zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens angewiesen ist. Zudem hat der EGMR festgestellt, dass nicht jedes Schriftstück übersetzt werden muss, solange ein faires Verfahren sichergestellt ist. Der EGMR hat diese allgemeinen Grundsätze im Hinblick auf einzelne Verfahrensdokumente, etwa die offizielle Mitteilung über die Einleitung eines Strafverfahrens, die Anklageschrift und den Haftbefehl, konkretisiert. Die Anklageschrift zum Beispiel ist dem Angeschuldigten in einer ihm verständlichen Sprache zu übermitteln. Dies ist nur entbehrlich, wenn der Angeschuldigte auf Grund vorangegangener Vernehmungen im Beisein eines Dolmetschers hinreichend über die ihm zur Last gelegten Tatbestände informiert wurde und es sich aus seinem Verteidigungsverhalten ergibt, dass er den Inhalt der Anklage verstanden hat. Im Rahmen der dann folgenden Hauptverhandlung steht jederzeit ein Dolmetscher zur Verfügung, der dem Angeklagten den Verfahrensablauf, die einzelnen Verfahrensschritte und insbesondere den Verfahrensausgang, also das Urteil, übersetzt und auch für Nachfragen zur Verfügung steht.

Zudem ist zu bedenken, dass umfangreiche Übersetzungen zu Verfahrensverzögerungen führen können, die nach Artikel 5 Abs. 3 Satz 2, Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK zu vermeiden sind.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Bedenken hält der Bundesrat es jedenfalls für erforderlich, dass - wie dies in Artikel 7 Abs. 2 Satz 1 vorgesehen ist - die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte bestimmen, welche Dokumente "maßgeblich" sind.

Das im Rahmenbeschluss vorgesehene Recht des Verteidigers, die kostenlose Übersetzung weiterer "beliebiger" Dokumente zu verlangen (Artikel 7 Abs. 2 Satz 2), lehnt der Bundesrat entschieden ab. Die Regelung lässt offen, ob und unter welchen Voraussetzungen das Gericht dem Antrag nachkommen muss. Verfahrensverzögerungen wären in jedem Fall die Folge.

Der Bundesrat lehnt entschieden die in Artikel 9 vorgesehene Regelung ab, wonach in sämtlichen Verfahren, in denen Dolmetscher beigezogen sind, Audio- oder Videoaufzeichnungen von den Vernehmungen herzustellen sind, um eine Qualitätskontrolle zu gewährleisten. Es besteht keine sachliche Notwendigkeit für eine entsprechende EU-weite Mindestgarantie. Erkenntnisse über fehlerhafte Übersetzungen, die eine derart intensive Kontrolle rechtfertigen könnten, liegen nicht vor.

Entsprechende Aufzeichnungen wären zudem mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand verbunden, den die Justizverwaltungen keinesfalls personell und finanziell leisten können. Erforderlich wäre hier in einer Vielzahl von Fällen die Aufzeichnung (gegebenenfalls durch geschultes Personal), sodann eine Speicherung sämtlicher Ton- bzw. Bildaufnahmen über einen erheblichen Zeitraum sowie gegebenenfalls das Vervielfältigen und die Herausgabe der Kopien an Dritte, ebenfalls wieder durch Personal der Justizverwaltungen. Angesichts der gespannten Personal- und Haushaltslage der Landesjustizverwaltungen ist dies keinesfalls leistbar, zumal der Aufwand in keinerlei Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen stünde.

5. Angemessener Schutz für besonders schutzbedürftige Personen

Der Bundesrat hat keine Bedenken gegen die Regelung des Artikels 10 Abs. 1, wonach besonders schutzbedürftigen Beschuldigten besondere Aufmerksamkeit zuteil werden muss, um ihnen ein faires Verfahren zu garantieren. Die gewählten Kriterien - das Alter, die mentale, physische oder emotionale Verfassung und der sonstige Gesundheitszustand - sind sachgerecht. Die konkrete Schutzbedürftigkeit ist an den persönlichen Fähigkeiten des Betroffenen, dem Verfahren zu folgen, zu messen.

Vor diesem Hintergrund bestehen ebenfalls keine Bedenken, die am Ermittlungs- und Strafverfahren beteiligten Organe zu verpflichten, die Frage der Schutzbedürftigkeit zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens zu prüfen und entsprechend zu dokumentieren.

Die in Artikel 11 Abs. 1 enthaltene Regelung über eine Audio- oder Videoaufzeichnung von Vernehmungen schutzbedürftiger Personen ist - ebenso wie Artikel 9 - als EU-weite Mindestgarantie abzulehnen. Der mit einer solchen Regelung verbundene Aufwand wäre unverhältnismäßig. Zudem würde die mit einer Vernehmung verbundene Zwangslage des Beschuldigten durch die Aufzeichnung unnötig verschärft.

6. Kommunikation mit den Konsularbehörden

Der Bundesrat folgt dem Vorschlag dahin gehend, dass Beschuldigte, die in Untersuchungshaft genommen werden, das Recht haben, ihre Familie, gleichgestellte Personen und ihre Arbeitsstelle sobald wie möglich über die Festnahme zu informieren. Der Bundesrat gibt jedoch zu bedenken, dass insoweit eine einschränkende Klausel aufgenommen werden sollte, dass durch diese Information der Zweck der Untersuchungshaft nicht gefährdet werden darf. Insbesondere in Fällen, in denen die Inhaftierung auf den Haftgrund der Verdunkelungsgefahr gestützt wird, kann es erforderlich sein, dass auch und gerade nahe stehende Personen zunächst nicht von der Inhaftierung informiert werden.

Hinsichtlich der Benachrichtigung der Konsularbehörden sieht der Bundesrat kein Bedürfnis, eine über das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK) hinausgehende Regelung zu treffen. Der Bundesrat geht im Übrigen davon aus, dass die einer festgenommenen Person eingeräumte Möglichkeit, Unterstützung zu erhalten, die Regelungen zur Erteilung einer Besuchserlaubnis und zur Überwachung des Briefverkehrs unberührt lässt.

7. Pflicht zur schriftlichen Information eines Beschuldigten über seine Rechte/ "Letter of Rights"

Der Bundesrat hält die Erstellung eines "Letter of Rights" für grundsätzlich sinnvoll und wünschenswert. Es wird hierdurch mit relativ geringem Aufwand ein EU-weiter Mindeststandard garantiert. Wie bereits in der Stellungnahme der Länder zum Grünbuch der Kommission "Verfahrensgarantien im Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union" ausgeführt, bietet die Erstellung entsprechender Informationsblätter in den Sprachen der Europäischen Union auch für die Justizverwaltungen Vorteile, da sich die Aushändigung einer für ihn verständlichen, schriftlichen Belehrung an den der jeweiligen Sprache nicht mächtigen Beschuldigten entlastend auswirken kann. Allerdings sollte darauf verzichtet werden, von dem Verdächtigen den Erhalt durch seine Unterschrift

bestätigen zu lassen. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Regelung ist nicht ersichtlich.

8. Kontrolle und Bewertung

Abschließend weist der Bundesrat erneut darauf hin, dass es allein Aufgabe der Kommission sein kann, die nationalen Rechtsnormen dahin gehend zu evaluieren, ob die auf EU-Ebene festgelegten Standards in die nationalen Rechtsordnungen übernommen worden sind. Es besteht jedoch kein Anlass, dass die Kommission einzelne Strafverfahren überprüft. Darauf hat der Bundesrat in der oben genannten Stellungnahme bereits hingewiesen. Es ist nicht die Aufgabe der Kommission, als zusätzliche europäische Dienstaufsichtsbehörde zu fungieren. Die Schaffung einer weiteren Kontrollinstanz hätte zudem einen in der Sache nicht gerechtfertigten bürokratischen Aufwand zur Folge.

Aus diesem Grund lehnt der Bundesrat auch die vorgesehene umfangreiche Pflicht zur Erstellung von Statistiken mit einer Vielzahl von Einzelinformationen ab. Hierbei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass derartige Statistiken mit erheblichem Aufwand für Gerichte, Staatsanwaltschaften und Landesjustizverwaltungen verbunden sind, den diese nicht leisten können.

Im Übrigen erscheint die Aussagekraft der zu erhebenden Daten fraglich. Die Beschreibung der geforderten Angaben lässt in einer Reihe der Fälle verschiedene Auslegungen zu, so dass die auf EU-Ebene zusammengefassten Daten kaum vergleichbar sein dürften. Der Aufwand dürfte damit in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen.

B

9. Der Ausschuss für Frauen und Jugend

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.