

23.09.11**Beschluss****des Bundesrates**

Grünbuch der Kommission: Stärkung des gegenseitigen Vertrauens im europäischen Rechtsraum - Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs**KOM(2011) 327 endg.**

Der Bundesrat hat in seiner 886. Sitzung am 23. September 2011 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen der Kommission, durch Schaffung von Mindeststandards das gegenseitige Vertrauen in die Rechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten zu stärken und damit die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz zu verbessern.

2. Zum Fragenkomplex 1:

Der Bundesrat weist mit Blick auf den Fragenkomplex 1 des Grünbuchs darauf hin, dass die Untersuchungshaft in Deutschland nur in streng begrenzten Ausnahmefällen durch einen Richter angeordnet werden darf.

Stets muss zwischen dem Freiheitsanspruch des noch als unschuldig geltenden Beschuldigten und dem Erfordernis abgewogen werden, ihn im Interesse einer wirksamen Strafverfolgung vorläufig in Haft zu nehmen. Zweck der Untersuchungshaft ist ausschließlich die Durchsetzung des Anspruchs der staatlichen Gemeinschaft auf vollständige Aufklärung der Tat und rasche Bestrafung des Täters. Die Anordnung der Untersuchungshaft ist dementsprechend an enge Voraussetzungen geknüpft: Erforderlich ist, dass der Beschuldigte dringend tatverdächtig ist und ein Haftgrund (z. B. Flucht, Flucht- oder Verdunkelungsgefahr) besteht. Für EU-Ausländer gilt, dass allein der

Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat Fluchtgefahr grundsätzlich nicht begründen kann, weil darin ein Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot läge. Untersuchungshaft darf nicht angeordnet werden, wenn der Beschuldigte freiwillige Beschränkungen (z. B. Ablieferung der Personalpapiere) auf sich nimmt, die bestehende Haftgründe ausräumen. Schließlich darf die Untersuchungshaft zu der Bedeutung der Sache und der zu erwartenden Strafe oder Maßregel der Besserung und Sicherung nicht außer Verhältnis stehen. Für die insoweit vorzunehmende Beurteilung ist die Schwere des Eingriffs in die Lebenssphäre des Beschuldigten auch unter Berücksichtigung seines Gesundheitszustands gegen die Bedeutung der Strafsache und die zu erwartende Strafe abzuwägen. Untersuchungsverfahren sind von Beginn an mit der größtmöglichen Beschleunigung zu betreiben. An den zügigen Fortgang des Verfahrens sind umso strengere Anforderungen zu stellen, je länger die Untersuchungshaft andauert.

Der Beschuldigte kann, solange er in Untersuchungshaft ist, jederzeit die gerichtliche Prüfung des Haftbefehls beantragen oder hiergegen Beschwerde einlegen. Solange kein Urteil ergangen ist, das auf Freiheitsstrafe oder eine freiheitsentziehende Maßregel der Besserung und Sicherung erkennt, darf der Vollzug der Untersuchungshaft wegen derselben Tat über sechs Monate hinaus nur aufrechterhalten werden, wenn die besondere Schwierigkeit oder der besondere Umfang der Ermittlungen oder ein anderer wichtiger Grund das Urteil noch nicht zulassen und die Fortdauer der Haft rechtfertigen. Die Anordnung über die weitere Fortdauer der Untersuchungshaft trifft das Oberlandesgericht. Spätestens nach drei Monaten muss diese Prüfung wiederholt werden.

In der deutschen Strafprozessordnung (StPO) und im Jugendgerichtsgesetz (JGG) gibt es mehrere Alternativen zur Untersuchungshaft, die - abhängig vom jeweiligen Einzelfall - geeignet sind, dem staatlichen Strafanspruch zur Durchsetzung zu verhelfen, so dass von der Verhängung und bzw. oder der Vollstreckung der Untersuchungshaft abgesehen werden kann. Im Einzelnen:

- Als besondere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sieht § 116 StPO die Möglichkeit vor, den Vollzug eines Haftbefehls auszusetzen. Der Vollzug eines Haftbefehls muss, gegebenenfalls schon bei seinem Erlass, ausgesetzt werden, wenn der Zweck der Untersuchungshaft durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden kann. Die insoweit in Betracht kommenden Maßnahmen hängen von dem jeweiligen

Haftgrund ab. Ein wegen Fluchtgefahr erlassener Haftbefehl kann etwa gegen Meldeauflagen oder die Leistung einer Sicherheit außer Vollzug gesetzt werden.

- Gemäß § 127a StPO kann, wenn der Beschuldigte im Geltungsbereich der StPO keinen festen Wohnsitz oder Aufenthalt hat und die Voraussetzungen eines Haftbefehls nur wegen Fluchtgefahr vorliegen, von der Anordnung oder Aufrechterhaltung seiner Festnahme abgesehen werden, wenn nicht mit der Verhängung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung zu rechnen ist und der Beschuldigte eine angemessene Sicherheit für die zu erwartende Geldstrafe und die Kosten des Verfahrens leistet.
- In Verfahren gegen Jugendliche (14 bis 17 Jahre) darf nach § 72 Absatz 1 Satz 1 JGG Untersuchungshaft nur verhängt und vollstreckt werden, wenn ihr Zweck nicht durch eine vorläufige Anordnung über die Erziehung oder durch andere Maßnahmen erreicht werden kann.

Für eine Förderung von Alternativen zur Untersuchungshaft auf Unionsebene sieht der Bundesrat angesichts der strengen Voraussetzungen für den Erlass eines Haftbefehls und der in der StPO und im JGG eröffneten Möglichkeiten, von der Verhängung und bzw. oder der Vollstreckung der Untersuchungshaft abzusehen, keine Notwendigkeit.

3. Zum Fragenkomplex 2 und zu Frage 8:

Die Strafaussetzung zur Bewährung erlaubt es, die Vollstreckung einer Freiheits- oder Jugendstrafe von bis zu zwei Jahren Dauer oder die Vollstreckung eines Strafrestes zur Bewährung auszusetzen. Dies kann auch im Gnadenwege geschehen. Voraussetzung einer Aussetzung ist eine günstige Prognose dahingehend, dass der Verurteilte keine weiteren Straftaten mehr begeht. Der Verurteilte wird in vielen Fällen der Aufsicht eines Bewährungshelfers unterstellt. Die Bewährungszeit darf im Erwachsenenstrafrecht fünf beziehungsweise im Jugendstrafrecht drei Jahre nicht überschreiten und zwei Jahre nicht unterschreiten.

Die Strafaussetzung zur Bewährung beruht auf dem Grundgedanken, dass der Straftäter durch ein straffreies Leben und die Erfüllung der ihm erteilten Auflagen und Weisungen die Verbüßung der Strafe abwenden können soll. Enttäuscht er die in ihn gesetzte Erwartung, kommt es zum Widerruf der

Strafaussetzung und die Strafe wird (gegebenenfalls weiter) vollstreckt. Andernfalls wird die Strafe oder der Strafreist am Ende der Bewährungszeit erlassen.

Die weiteren sanktionsrechtlichen Alternativen zur Freiheitsstrafe ergeben sich aus den §§ 40 bis 60 StGB.

Die gemeinnützige Arbeit ist dabei keine eigenständige Alternative, sondern nur im Anwendungsbereich der Ersatzfreiheitsstrafe (§ 43 StGB in Verbindung mit Artikel 293 des Einführungsgesetzes zum StGB und landesrechtlichen Regelungen zur Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit) von Bedeutung.

Der Bundesrat weist im Übrigen darauf hin, dass Freiheitsstrafen als Ultima Ratio nur verhängt werden, wenn eine Geldstrafe als Sanktion nicht mehr als ausreichend angesehen wird.

Für das Jugendstrafrecht ist die Jugendstrafe schon formal-rechtlich die Ausnahme (§ 5 Absatz 2 JGG). Das Sanktionssystem des JGG ist im Grundsatz dreistufig aufgebaut.

Als (straf-)haftvermeidende Alternativen sind hier insbesondere die Erziehungsmaßregeln der §§ 9 bis 12 JGG (hier vor allem die Weisungen gemäß § 10 JGG) und die sogenannten Zuchtmittel der §§ 13 bis 16 JGG (hier vor allem die Auflagen gemäß § 15 JGG und der bis zu vierwöchige Jugendarrest gemäß § 16 JGG, der zwar eine Einschließung beinhaltet, jedoch keine Kriminalstrafe darstellt) zu nennen.

Empirisch sind folgende Daten relevant:

Nach der aktuellen Strafverfolgungsstatistik des Bundes wurden bundesweit im Jahr 2009 rund 844 500 Personen wegen Verbrechen oder Vergehen rechtskräftig verurteilt. Davon entfielen ca. 153 200 Verurteilungen auf die Freiheits- oder Jugendstrafe (18,1 Prozent). 44 600 (5,3 Prozent) der Freiheits- oder Jugendstrafen wurden nicht zur Bewährung ausgesetzt (Aussetzung zur Bewährung also in 108 600 Fällen = 70,9 Prozent aller Verurteilungen zu Freiheits- oder Jugendstrafe). Gegenüber 593 100 Verurteilten (70,2 Prozent) wurde eine Geldstrafe verhängt.

Im Ergebnis wird in Deutschland also nur ungefähr jeder zwanzigste Verurteilte zu einer freiheitsentziehenden Kriminalstrafe verurteilt.

Zum Erfolg dieser Sanktionen kann auf die Ergebnisse der vom Bundesministerium der Justiz im Jahr 2010 herausgegebenen bundesweiten Rückfalluntersuchung "Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen" von Jörg-Martin Jehle, Hans-Jörg Albrecht u. a. verwiesen werden. Von den im Jahre 2004 Sanktionierten bzw. aus der Haft Entlassenen wurden danach innerhalb eines dreijährigen Beobachtungszeitraums (also bis Ende 2007) diejenigen, die im Ausgangsjahr folgende Sanktion erhalten hatten, rückfällig:

- Jugendstrafe ohne Bewährung ca. 69 Prozent;
- Jugendarrest ca. 64 Prozent;
- Jugendstrafe mit Bewährung ca. 62 Prozent;
- Freiheitsstrafe (für Erwachsene) ohne Bewährung ca. 48 Prozent;
- Freiheitsstrafe mit Bewährung ca. 38 Prozent;
- Geldstrafe ca. 28 Prozent.

Soweit nach konkreten Förderungsvorschlägen auf EU-Ebene für haftvermeidende Maßnahmen gefragt wird, weist der Bundesrat darauf hin, dass eine "normative Förderung" auf europäischer Ebene schon heute erfolgt, insbesondere durch zahlreiche Empfehlungen des Europarats:

- Empfehlung Nr. R (92) 16 über die Europäischen Grundsätze für gemeindebezogene Sanktionen und Maßnahmen,
- Empfehlung Nr. R (2000) 22 zur Verbesserung der Durchführung der europäischen Grundsätze betreffend in der Gemeinschaft angewandte Sanktionen und Maßnahmen,
- für den Jugendbereich die Empfehlung Nr. R (2008) 11 über die europäischen Grundsätze für die von Sanktionen und Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen und die frühere Empfehlung Nr. R (1987) 20 über gesellschaftliche Reaktionen auf Jugendkriminalität.

Zudem weist der Bundesrat im Hinblick auf die Frage nach einer Förderung der Bewährungsstrafe auf Unionsebene auf Folgendes hin: Grundvoraussetzung einer Strafaussetzung zur Bewährung ist nach deutschem Recht die Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe. Die Entscheidung über die

Aussetzung betrifft nach deutschem Verständnis die Straffrage; die Bewährungsaussetzung selbst ist ihrem Wesen nach eine Modifikation der Vollstreckung der Freiheitsstrafe. Sie versteht sich damit im Verhältnis zur Straftat nicht als Alternative im eigentlichen Sinne.

Unter diesen Gesichtspunkten unterscheidet sich die Strafaussetzung zur Bewährung von Regelungen in anderen Rechtsordnungen, in denen beispielsweise schon die Strafverfolgung während einer bestimmten Bewährungsfrist unterbleiben darf oder das Urteil selbst nur für die Dauer der Bewährungszeit bedingt erlassen beziehungsweise nach Verurteilung die Festsetzung der Strafe zur Bewährung ausgesetzt wird. Diese grundlegenden Unterschiede, die sich hinter dem Begriff "Bewährung" im strafrechtlichen Bereich auf EU-Ebene verbergen können, dürften nicht unerhebliche Hürden für die praktische Übertragbarkeit von Sachverhalten und die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen darstellen.

4. Zum Fragenkomplex 3:

Soweit unter Ziffer 3.2 des Grünbuchs die Überstellung von Häftlingen auf der Grundlage des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 (Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, ABl. EU L 327 vom 5.12.2008, S. 27) thematisiert wird, weist der Bundesrat darauf hin, dass nach Artikel 6 Absatz 2 dieses Rahmenbeschlusses die Zustimmung der verurteilten Person zu ihrer Überstellung lediglich dann nicht erforderlich ist, wenn die Überstellung an den Mitgliedstaat der Staatsangehörigkeit erfolgen soll, in dem die verurteilte Person lebt oder in dem sie aufgrund einer Ausweisungs- oder Abschiebungsanordnung nach der Entlassung aus dem Strafvollzug abgeschoben werden wird. Das im Grünbuch wiedergegebene Beispiel vermittelt den unzutreffenden Eindruck, dass eine Überstellung ohne Zustimmung an den Mitgliedstaat der Staatsangehörigkeit auch unabhängig von diesen Voraussetzungen möglich ist.

Vor diesem Hintergrund teilt der Bundesrat nicht die von der Kommission geäußerte Befürchtung, dass Überstellungen dazu benutzt werden könnten, um überfüllte Haftanstalten in einem Mitgliedstaat zu entlasten. Vielmehr trifft der Rahmenbeschluss hinreichende Vorsorge, dass eine Überstellung nur in den Fällen folgen kann, in denen dies die Resozialisierung der verurteilten Person erleichtert.

Haftbedingungen in einem um Auslieferung ersuchenden Mitgliedstaat, die zu wesentlichen Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung oder durch Rechtsakte der EU definierten Mindeststandards in Widerspruch stehen, hätten nach der Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. EU L 190 vom 18.7.2002, S. 1) im deutschen Recht die Unzulässigkeit der Auslieferung zur Folge (§ 73 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen). Allerdings ist aus der Praxis kein Fall bekannt, in dem die Zulässigkeit der Auslieferung an einen Mitgliedstaat wegen der dort herrschenden Haftbedingungen durch das zuständige Oberlandesgericht verneint worden wäre. Soweit Verfolgte in Einzelfällen geltend gemacht haben, für den Fall ihrer Auslieferung drohten ihnen mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bzw. der Charta der Grundrechte der Europäischen Union unvereinbare Haftbedingungen, ist ihr Vorbringen regelmäßig ohne Erfolg geblieben.

Satz 2 des Fragenkomplexes 3 dürfte sich auf den Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 beziehen. Mangels praktischer Erfahrungen zur Funktionsweise des Rahmenbeschlusses kann hierzu keine Bewertung abgegeben werden. Insoweit bleibt die bis zum 5. Dezember 2011 vorgesehene Umsetzung des Rahmenbeschlusses in deutsches Recht abzuwarten. Allerdings dürfte die Mehrzahl der Fälle, in denen nach Artikel 6 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses eine Übertragung der Vollstreckung künftig ohne die Zustimmung der verurteilten Person zulässig sein soll, schon heute auf Grundlage von Artikel 2 Absatz 1 oder Artikel 3 Absatz 1 des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zu dem Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen behandelt werden können.

5. Zu den Fragenkomplexen 4, 5 und 7:

Der Bundesrat hält die in der StPO vorgesehenen Möglichkeiten der Haftprüfung - jederzeitiger Antrag auf gerichtliche Prüfung des Haftbefehls, Beschwerdemöglichkeit sowie die gegenwärtig in den §§ 121, 122 StPO vorgesehene Überprüfung nach sechs und jeweils weiteren drei Monaten durch das Oberlandesgericht, ob die Fortdauer der Untersuchungshaft noch verhältnismäßig ist - für eine in jeder Hinsicht ausreichende Regelung zum Schutz der Rechte der Beschuldigten im Strafverfahren. Die engen Voraussetzungen, an die die Verhängung und Vollstreckung der Untersuchungshaft in Deutschland gebunden sind, stellen sicher, dass Beschuldigte nur inhaftiert werden, wenn schwerwiegende Gründe dies zur Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs erfordern.

Untersuchungshaft darf also nur verhängt und vollstreckt werden, wenn schwerwiegende Gründe dies erfordern. Dies kann auf verschiedene Art und Weise sichergestellt werden. Unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten behindern daher nach Einschätzung des Bundesrates nicht zwangsläufig das gegenseitige Vertrauen.

Eine Verkürzung der Untersuchungshaft lässt sich insbesondere dadurch erreichen, dass entsprechende Verfahren von Beginn an möglichst beschleunigt bearbeitet werden.

Der Bundesrat hält es nicht für sachgerecht, eine feste Obergrenze für die zulässige Dauer der Untersuchungshaft festzulegen. Die Dauer des Ermittlungs- und Strafverfahrens bis zu einer Urteilsverkündung hängt entscheidend von der Schwierigkeit und dem Umfang der Sache sowie vom Verteidigungsverhalten des Beschuldigten ab. Während in einfachen Fällen bereits eine Haftdauer von wenigen Wochen unverhältnismäßig lang sein kann, kann in umfangreichen Strafsachen - unter Umständen mit Auslandsberührung - und bei entsprechender Tatschwere auch eine Haft über mehrere Jahre noch gerechtfertigt sein. Diese sachgegebenen Unterschiede würden durch die Festlegung einer starren Frist überspielt. Eine regelmäßige Überprüfung der Untersuchungshaft im Hinblick auf ihre weitere Rechtfertigung ist der Festlegung einer starren Maximalfrist vorzuziehen.

Der Bundesrat erachtet EU-Regelungen in Bezug auf die Höchstdauer der Untersuchungshaft sowie eine regelmäßige Überprüfung der Untersuchungshaft nicht für angezeigt. Insbesondere ist nicht auszuschließen, dass entsprechende Regelungen, selbst wenn sie sich auf das notwendige Mindestmaß beschränken, im Widerspruch zur Systematik der strafprozessualen Vorschriften der Mitgliedstaaten stehen.

6. Zu Frage 6:

Praktische Erfahrungen hierzu liegen dem Bundesrat weder bezüglich eingehender noch bezüglich ausgehender Ersuchen vor.

7. Zu den Fragen 9 und 10:

Der Bundesrat weist hinsichtlich der im Grünbuch formulierten Fragen 9 und 10 zu den Haftbedingungen darauf hin, dass die Zuständigkeit zum Erlass von Regelungen über den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen und damit über die Haftbedingungen ebenso wie die Aufsicht über den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen den Mitgliedstaaten und nicht der EU obliegt. Der Ausbau der Instrumente der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in der EU darf nicht dazu führen, dass eine im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht angelegte Zuständigkeit der EU geschaffen wird.

Die Überprüfung der Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten ist nach Auffassung des Bundesrates bereits gegenwärtig hinreichend gewährleistet. Ergänzend zur originären Aufsichtsbefugnis der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgen effektive Kontrollen durch den Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), den Anti-Folter-Ausschuss der Vereinten Nationen sowie die auf der Grundlage des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention eingerichteten unabhängigen Nationalen Stellen zur Verhütung von Folter. Die Schaffung neuer Aufsichtsbehörden, die zu einer Mehrfachzuständigkeit führen würde, ist zu vermeiden. Die Berücksichtigung von inter- und supranationalen Vollzugsgrundsätzen ist im Übrigen dadurch sichergestellt, dass die deutsche Rechtsprechung diese Grundsätze bei der Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten über den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen mit einbezieht.

Der Bundesrat sieht eine Möglichkeit der EU, im Rahmen ihrer Zuständigkeit an der Sicherstellung angemessener Haftbedingungen mitzuwirken, darin, dass auch weiterhin Erfolg versprechende Vollzugsprojekte sowie die Zusammenarbeit und der Austausch bewährter Verfahren zwischen Vollzugseinrichtungen der Mitgliedstaaten finanziell gefördert werden. Insbesondere die Strukturfonds, wie der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), können insoweit die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung angemessener Haftbedingungen maßgeblich unterstützen.

Das Ziel einer europaweiten Angleichung der Haftbedingungen und eines wissenschaftlich belegten, effizienten Strafvollzugs ist aus Sicht des Bundesrates nicht durch Gedankenaustausch (z.B. zwischen Anstaltsleitungen oder Leitungen von Justizvollzugsschulen) zu erreichen. Die Justizvollzugsschulen haben dafür Sorge zu tragen, dass die Justizvollzugsbediensteten über die in den jeweiligen Ländern gültigen Vorschriften unterrichtet werden. Die Haftbedingungen orientieren sich an diesen Vorschriften. Die Justizvollzugsanstalten haben ebenfalls die jeweiligen Ländergesetze zu respektieren und nehmen nur geringen Einfluss auf die Gesetzgebung. Internationale Treffen von Leitern von Justizvollzugsanstalten oder Justizvollzugsschulen erweitern selbstverständlich den Horizont der Teilnehmenden. Das ist erfreulich, ändert aber nichts an den Haftbedingungen oder der Effizienz des Strafvollzugs in den Teilnehmerländern.

Eine zunehmende Angleichung der Gesetze der Mitgliedstaaten an die europäischen Strafvollzugsgrundsätze erscheint als der richtige Weg. Die Einrichtung weiterer Netzwerke erscheint hingegen nicht erfolgversprechend.

Die Bemühungen des Europarats um Sicherstellung angemessener Haftbedingungen in der Praxis können nach Auffassung des Bundesrates durch einen Vergleich der Regelungslage der Mitgliedstaaten mit den - nicht rechtsverbindlichen - Empfehlungen der europäischen Strafvollzugsgrundsätze unterstützt werden. In einer solchen vergleichenden Studie könnte dargestellt werden, welche Mitgliedstaaten eine mit den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen regelungskonforme Rechtslage aufweisen und in welchen Mitgliedstaaten bzw. Bereichen gegebenenfalls Nachbesserungsbedarf besteht.