

Antrag

der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Jörg van Essen, Mechthild Dyckmans, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Ulrike Flach, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Justizpolitische Agenda für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die europäische Integration war von Beginn an in der gemeinsamen Verpflichtung zur Freiheit verwurzelt, die auf Menschenrechten, demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit basiert. Dem Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, muss auch ein gemeinsamer Raum des Rechts folgen. Die Bürger der Europäischen Union (EU) müssen ihr Recht auf Freiheit unter sicheren und rechtsstaatlichen Bedingungen geltend machen können. Die Bürger müssen in jedem Mitgliedstaat Zugang zu Gerichten und Behörden haben wie in ihrem Heimatland.

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam über die EU hat bestimmt, dass die EU als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und weiterzuentwickeln ist. Der Europäische Rat hat 1999 in Tampere ein Arbeitsprogramm vorgelegt, das bis 2004 umzusetzen war. In erster Linie ging es dabei um eine weitgehende Rechtsangleichung, die Entwicklung von Instrumenten auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von justiziellen Entscheidungen sowie die Verbesserung der Mechanismen der justiziellen Zusammenarbeit. Im November 2004 hat der Europäische Rat neue Ziele im Bereich der Freiheit, Sicherheit und des Rechts gesetzt und ein neues Arbeitsprogramm (Haager Programm) für die Zeit von 2005 bis 2010 verabschiedet.

- Bei der Kriminalitätsbekämpfung kann heute nicht mehr nur nationalstaatlich gedacht werden. Die voranschreitende europäische Integration und die Durchlässigkeit der Binnengrenzen eröffnen neue Chancen für Kriminalität. Häufige Erscheinungsformen sind insbesondere Terrorismus, Menschenhandel, illegaler Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption und Cyberkriminalität. Gerade die grenzüberschreitende Kriminalität erfordert eine effektive Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Ermittlungsbehörden. Kriminellen darf keine Gelegenheit gegeben werden, die Unterschiede in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten auszunutzen. Die Herausforderungen der internationalen Kriminalität sind nur in einem einheitlichen Rechtsraum zu bewältigen. Die Europäisierung der Rechtspolitik ist ein wichtiger Baustein im Gesamtgefüge des zusammenwachsenden Europas. An der Effizienz der Strafverfolgung und der Durchsetzung des Rechts zeigt sich auch die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht, dass Europa eine bessere Antwort auf die ansteigende internationale organisierte Kriminalität findet.
- Notwendig ist die Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft. Gerade für den Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität ist eine europäische Staatsanwaltschaft dringend geboten, da die Ermittlungsbehörden in den Mitgliedstaaten häufig den länderübergreifenden Charakter von Straftaten nicht erfassen und dadurch eine umfassende Ermittlung unterbleibt. Um Straftäter, die organisiert gezielt Schwachstellen im Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaft ausnutzen, auch nur annähernd erfolgreich bekämpfen zu können, ist eine europäische Ermittlungsbehörde unabdingbar. Die europäische Staatsanwaltschaft sollte eigene Ermittlungsbefugnisse in Verfahren der Strafverfolgung haben. Sie soll mit Leitungsbefugnis gegenüber der europäischen Polizei EUROPOL in der EU die Ermittlungen koordinieren. Der Ausbau der Rechtshilfe ist hierfür nicht ausreichend. Daher kann auch die weitere Entwicklung von EUROJUST, welches ein Instrument der Rechtshilfe ist, die Einrichtung einer europäischen Ermittlungsbehörde als Gemeinschaftsorgan nicht ersetzen. EUROJUST sollte daher in der europäischen Staatsanwaltschaft aufgehen. Der europäische Staatsanwalt muss seine Ermittlungstätigkeit unabhängig von jeder Einflussnahme auf europäischer und nationaler Ebene ausüben können. Die justizielle und parlamentarische Kontrolle, die Rechtstellung des betroffenen Bürgers und die Durchsetzung seiner Rechte sind dabei klar zu regeln. Der Verfassungsvertrag hat die Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft vorgesehen.
- Als problematisch hat sich in der Praxis der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von justiziellen Entscheidungen erwiesen. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen beinhaltet zwingend die Anerkennung der generellen Regeln des Mitgliedstaates, auf denen diese Entscheidungen beruhen. Sobald eine Entscheidung durch eine Justizbehörde eines Mitgliedstaates ergangen ist, ist sie von den anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen und so schnell wie möglich und mit so wenig Kontrolle wie möglich zu vollstrecken, als handele es sich um eine nationale Entscheidung. Dies gilt auch und gerade für die Wertungen des materiellen Strafrechts. Das Vertrauen in die Rechtsordnung eines anderen Mitgliedstaates ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dessen Rechtsakte anzuerkennen. Vertrauen kann es aber nur dann geben, wenn die Grundsätze über straf- und strafverfahrensrechtliche Normen in den europäischen Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Rechtsstandards beruhen. Selbst Mindeststandards für Beschuldigte im Strafverfahren gibt es derzeit innerhalb der EU nicht.

Der Rahmenbeschluss für einen Europäischen Haftbefehl war das erste Instrument, mit dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung verwirklicht wurde. In 32 unbestimmt formulierten Deliktgruppen wird zur Auslieferung auf das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit verzichtet mit der

Folge, dass aufgrund eines formulierten Auslieferungsersuchens ein Bürger überstellt wird, auch wenn sein Verhalten in Deutschland nicht strafbar oder die Höhe angedrohter Strafen sehr unterschiedlich ist. Der Verzicht auf die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit führt dazu, dass der Mitgliedstaat mit dem punitivsten Strafrecht begünstigt wird. Eine vergleichbare Sachlage ergibt sich beim Vorschlag eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren. Auch die Europäische Beweisverordnung führt zu einer gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU mit dem Ziel, die strafrechtliche Beweisaufnahme innerhalb der Europäischen Union grenzüberschreitend zu erleichtern, ohne dass es eine Vereinbarung von Mindeststandards in Strafverfahren in der Europäischen Union gibt.

Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Europäischen Vollstreckungsanordnung führt darüber hinaus ein neues Instrument ein, das auf Antrag des Verfolgerstaates im Vollstreckungsstaat ohne Prüfung zu vollstrecken ist. Die Rahmenbeschlüsse führen damit nicht zu einer Harmonisierung der nationalen Vorschriften, sondern lassen sie vielmehr unverändert nebeneinander bestehen. Damit zementiert das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen nationale Unterschiede, obwohl Rahmenbeschlüsse gerade zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung werden die sehr unterschiedlichen Rechtsstandards und Rechtsgrundsätze in Strafverfahren in den europäischen Mitgliedstaaten als gleichwertig behandelt, obwohl die Anforderungen z. B. an Beweisverfahren, Beweiserhebungen, Beweisverwertungen sehr unterschiedlich sind. Die gegenseitige Anerkennung von gemeinsamen Rechtsstandards auf niedrigstem Niveau wird den gemeinsamen „Raum der Freiheit und des Rechts“ in sein Gegenteil umkehren. Es ist daher bedenklich, wenn die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zur „Umsetzung des Haager Programms: weitere Schritte“ vorschlägt, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen weiter auszubauen.

- Entscheidend im Kampf gegen Kriminalität und das organisierte Verbrechen ist eine enge Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden in der Europäischen Union. Darüber hinaus verfügt die EU mit EUROPOL, EUROJUST und OLAF über eigene Behörden, deren Zuständigkeiten sich in den vergangenen Jahren stetig erweitert haben. Das europäische justizielle Netz und die Vernetzung der nationalen Strafregister sollen zudem der wirkungsvolleren und schnelleren Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität dienen. Diese weitgehenden Ermittlungskompetenzen auf der einen Seite erfordern verfahrensrechtliche Mindeststandards zum Schutze der Bürger auf der anderen Seite. Es ist ein Ungleichgewicht dadurch entstanden, dass eine Verständigung bislang immer nur über die Errichtung von Ermittlungsbehörden und den Ausbau von Kompetenzen zur Strafverfolgung erfolgt ist, nicht aber in gleichem Maße über die Rechte von Beschuldigten und den Ausbau von Verfahrensgarantien. Die Europäisierung des Strafrechts ist in Teilen weit fortgeschritten. Eine Angleichung beim Menschenhandel und bei den Vorschriften über terroristische Vereinigungen ist bereits erfolgt. Die Vereinheitlichung des Strafverfahrens in Europa ist dagegen erst am Beginn des Prozesses. Da die justizielle Zusammenarbeit in Europa ihren Schwerpunkt immer mehr auf die präventive Verbrechensbekämpfung und die Strafverfolgung im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität verlagert, geraten die Rechte der Beschuldigten immer weiter aus dem Blick. Eine Verständigung auf einheitliche Verfahrensgarantien ist daher dringender denn je. Auch das Europäische Parlament hat im April 2006 dem Rat zur Bewertung des Europäischen Haftbefehls empfohlen, schnellstmöglich den Vorschlag

für einen Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren anzunehmen. Diese Maßnahme sei von wesentlicher Bedeutung, um für die Bürger der EU einen einheitlichen Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Sicherstellung von wesentlichen anerkannten Verfahrensrechten, wie die Unschuldsvermutung, das Recht auf rechtliches Gehör, das Recht auf Verteidigung, das Schweigerecht sowie das Recht eines jeden Bürgers im Ermittlungsverfahren über seine Rechte informiert zu werden, muss daher europaweit garantiert werden. Diese Verfahrensgarantien müssen prozessual abgesichert und gerichtlich überprüfbar sein. Der Rahmenbeschluss wäre damit eine ideale Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die EMRK enthält verfahrensrechtliche Mindeststandards, an die alle EU-Mitgliedstaaten gebunden sind. Dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) für Menschenrechte (EGMR) kommt bereits heute für den europäischen Grundrechtsschutz eine entscheidende Rolle zu. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat in den vergangenen Jahren immer mehr Grundsätze für das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht entwickelt, die sich unmittelbar aus der EMRK ergeben. Der EuGH bezieht sich in seinen Urteilen zunehmend auf die EMRK. Artikel 6 Abs. 2 EUV sieht daher auch vor, dass die Europäische Union die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind, achtet. Es ist dennoch nicht ausreichend, es bei dem Schutz durch den EGMR zu belassen. Die Urteile des EGMR binden nur die beteiligten Parteien des Verfahrens. Sie betreffen daher nur den Einzelfall. Die Wirkungen der Rechtsprechung des EGMR sind damit begrenzt. Das Gericht kann nur den Menschenrechtsverstoß feststellen und ggf. auf einen Strafausspruch gegen den Ursprungsstaat erkennen. Eine kassatorische Befugnis fehlt dem EGMR. Eine Aufhebung innerstaatlicher Gesetze oder Rechtsakte fällt nicht in seine Zuständigkeit. Problematisch ist auch die mangelnde Transparenz der Urteile des EGMR. Selbst vielen Rechtsanwälten sind die Entscheidungen nicht bekannt. Zudem ist der Europäische Gerichtshof in hohem Maße überlastet und bedarf dringend einer Struktur- und Organisationsreform. Häufig vergehen mehrere Jahre bis ein Urteil ergeht. Der Vorteil des EuGH liegt darin, dass das Gericht bereits auf dem Wege einer Vorabentscheidung während des laufenden Verfahrens angerufen werden kann. Bevor der EGMR angerufen werden kann, muss der innerstaatliche Rechtsweg vollständig ausgeschöpft werden. Im Gegensatz zu den Entscheidungen des EGMR liegen die Urteile des EuGH in der jeweiligen Amtssprache vor und erhöhen so die Aufmerksamkeit und Akzeptanz. Die Verständigung auf gleichwertige Standards in Strafverfahren innerhalb der EU parallel zu den Grundrechten aus der EMRK stellt daher eine erhebliche Stärkung der Bürgerrechte dar und sichert die Rechtsstaatlichkeit der Strafverfahren innerhalb der EU. Dabei wäre es wünschenswert, wenn die in dem Rahmenbeschluss beschriebenen Rechte über bloße Mindeststandards hinausgehen würden. Eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner wäre nicht geeignet, das Vertrauen in die Verfahrensordnungen der Mitgliedstaaten zu sichern. Die EMRK schließt weitergehende, über den Mindeststandard hinausgehende Rechte ausdrücklich nicht aus.

- Zweifel bestehen an der demokratischen Legitimierung von Rahmenbeschlüssen, die aufgrund der Kompetenznormen der dritten Säule erlassen wurden. Die EU hat hier keine eigene Kompetenz zur Rechtsetzung. Sie kann nur Rahmenbeschlüsse erlassen, die für die Mitgliedstaaten verbindliche Ziele festlegen. Diese unterliegen also nicht der Gemeinschaftsmethode, sondern sie sind vielmehr Ergebnis der Zusammenarbeit der einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten. Es gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Das Europäische Parlament hat lediglich ein Anhörungsrecht, für viele nationale Parlamente besteht kein Parlamentsvorbehalt. Damit werden die Bürger eines Mitgliedstaates den verschiedenen materiell- und verfahrensrechtlichen Strafrechts-

normen unterworfen, an deren Zustandekommen sie weder als europäische noch als nationale Wahlbürger beteiligt sind. Zwar obliegt den nationalen Parlamenten die Umsetzung der Rahmenbeschlüsse in nationales Recht. Die Parlamente sind dabei aber eng an die Vorgaben der Rahmenbeschlüsse gebunden. Neue Tendenzen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zeigen zudem, dass zunehmend von einer unmittelbaren Wirkung von Rahmenbeschlüssen ausgegangen wird. Behörden und Gerichte haben sich bei der Auslegung von nationalem Recht so weit wie möglich am Wortlaut und am Zweck der Rahmenbeschlüsse auszurichten, so das Gericht (EuGH vom 16. Juni 2005, Rs C-105/3).

Bisher besteht eine Gemeinschaftskompetenz für das Strafrecht, die eine Mitentscheidungskompetenz für das Europäische Parlament bedeuten würde, nach Auffassung des EuGH nur dann, wenn die Strafvorschriften explizit auf die Umsetzung anderer Gemeinschaftsziele (z. B. Umweltschutz) zugeschnitten sind (EuGH vom 13. September 2005, Rs C-176/03). Der europäische Verfassungsvertrag hätte im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit zu einer Stärkung von legislativen Entscheidungen geführt. Der Verfassungsvertrag sieht u. a. vor, dass die Kompetenzen der europäischen Institutionen auf den Gebieten des Strafrechts und Polizeirechts den vergemeinschafteten Organisationsformen der ersten Säule angenähert werden. Die Gemeinschaftsstruktur würde die Beschlussfähigkeit innerhalb der EU verbessern und Durchsetzungsdefizite abbauen. Zudem sieht der Vertrag weitgehende Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments und die Stärkung der gerichtlichen Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof vor. Die erweiterten Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments führen zu einer größeren demokratischen Legitimation des Rechtsetzungsverfahrens.

- Erst wenn eine Verständigung über Beschuldigtenrechte im Strafverfahren innerhalb der EU erreicht ist, kann der Austausch von Beweisanordnungen, Haftbefehlen, Vernehmungen und Urteilen auf einer gesicherten rechtsstaatlichen Grundlage erfolgen. Erst die Garantie von verbindlichen Verfahrensrechten schafft das notwendige Vertrauen innerhalb der EU für den Austausch und die gegenseitige Anerkennung von justiziellen Entscheidungen. Die Grünbücher der EU-Kommission zur Unschuldsvermutung und zum Grundsatz „ne bis in idem“ sowie der Kommissionsvorschlag für einen Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren sind dabei Schritte in die richtige Richtung. Die EU-Ratspräsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland für das erste Halbjahr 2007 bietet die große Chance, Europa weiter auszubauen zu einem einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Europa muss zu einem Europa der Bürger werden. Dazu müssen die Bürgerrechte gestärkt, die justizielle Zusammenarbeit bürgernah und transparent gestaltet und die Zusammenarbeit der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden auf sichere Rechtsgrundlagen gestellt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich während der EU-Ratspräsidentschaft 2007 für einheitliche Standards im Strafverfahren zur Stärkung der Rechte von Beschuldigten einzusetzen. Dazu müssen zwingend die Unschuldsvermutung, das Recht auf rechtliches Gehör, das Recht auf Verteidigung, das Schweigerecht sowie die prozessuale Absicherung von verfahrensrechtlichen Garantien gehören. Die Standards, die die EMRK gesetzt hat, dürfen dabei nicht unterschritten werden. Es darf keine Länderöffnungsklauseln geben, mit denen die Mitgliedsländer Bezug nehmen können auf ihr nationales Recht und so die mit dem Rahmenbeschluss genannten Standards unterlaufen können;
2. den weiteren Ausbau des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von justiziellen Entscheidungen in Strafsachen nur unter zeitlicher Zusammen-

führung aller anhängigen Rahmenbeschlüsse im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts vorzunehmen; insbesondere sollte der Rahmenbeschluss über Verfahrensrechte im Strafverfahren zeitgleich verabschiedet werden;

3. sich für die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft einzusetzen, die koordinierende und kontrollierende Funktionen für OLAF und EUROPOL haben soll. Die Zuständigkeit der europäischen Staatsanwaltschaft muss sich über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft hinaus auf alle Formern schwerer grenzüberschreitender Kriminalität erstrecken. EUROJUST soll in der europäischen Staatsanwaltschaft aufgehen. Das europäische Parlament übt die Kontrolle über die europäische Staatsanwaltschaft aus;
4. sich dafür einzusetzen, dass EUROPOL eigene Ermittlungskompetenzen bekommt. Die europäische Staatsanwaltschaft übt die Sachleitungskompetenz aus. Die Verantwortlichen von EUROPOL müssen öffentliche Rechenschaftsberichte über ihre Tätigkeit vor dem Europäischen Parlament ablegen;
5. bei den Verhandlungen über eine europäische Verfassung sicherzustellen, dass die Strafverfolgung Aufgabe der Justiz und der von ihr kontrollierten Polizei ist. Polizeiliche und strafrechtliche Ermittlungen dürfen auch in Zeiten des internationalen Terrorismus nicht durch Militär und Geheimdienste erfolgen.

Berlin, den 29. November 2006

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

