



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER



Deutscher **Anwalt** Verein

**Gemeinsame Stellungnahme
der Bundesrechtsanwaltskammer
und des Deutschen Anwaltvereins**

**zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und
den Rat (KOM(2009) 262 endgültig) betreffend das
Stockholmprogramm**

BRAK-Stellungnahme-Nr. 29/2009; DAV-Stellungnahme-Nr. 51/2009

Mitglieder des BRAK-Ausschusses Strafrecht:

RA Dr. Alfred **Dierlamm**, Wiesbaden

RA Prof. Dr. Dr. Alexander **Ignor**, Berlin (Vorsitzender)

RA Thomas C. **Knierim**, Mainz

RA Dr. Daniel M. **Krause**, Berlin

RA Prof. Dr. Holger **Matt**, Frankfurt/M.

RAin Anke **Müller-Jacobsen**, Berlin

RA Prof. Dr. Eckhart **Müller**, München

RA Prof. Dr. Tido **Park**, Dortmund

RA Thilo **Pfordte**, München

RA Prof. Dr. Reinhold **Schlothauer**, Bremen

RAin Dr. Anne **Wehnert**, Düsseldorf

RA Prof. Dr. Hans-Joachim **Weider**, Frankfurt/M.

Mitglieder des DAV-Ausschusses Strafrecht:

RA Dr. Stefan **König**, Berlin (Vorsitzender)

RA Rüdiger **Deckers**, Düsseldorf

RAin Margarete Gräfin **von Galen**, Berlin

RAin Dr. Gina **Greeve**, Frankfurt/M.

RA Prof. Dr. Rainer **Hamm**, Frankfurt/M.

RA Eberhard **Kempf**, Frankfurt/M.

RAin Gül **Pinar**, Hamburg

RA Michael **Rosenthal**, Karlsruhe

RA Martin **Rubbert**, Berlin

RAin Dr. Heide **Sandkuhl**, Potsdam

RA Dr. Rainer **Spatscheck**

Zuständiger DAV-Geschäftsführer:

Rechtsanwältin Tanja **Brexl**

Oktober 2009

Verteiler:

Europa

- Europäische Kommission
 - Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit
- Europäisches Parlament
 - Ausschuss Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
 - Ausschuss Recht
 - Ausschuss für konstitutionelle Fragen
 - Ausschuss Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter
 - Ausschuss Petitionen
 - Menschenrechte
- Rat der Europäischen Union
- Ständige Vertretung Deutschland bei der EU
- Justizreferenten der Landesvertretungen
- Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)

Deutschland

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz
- Rechtsausschuss, Innenausschuss des Deutschen Bundestages

- Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Andreas Schmidt
- Vorsitzender des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Sebastian Edathy
- Landesjustizministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesgerichtshof
- Bundesanwaltschaft

- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
- Vorsitzende des Strafrechtsausschusses des KAV, BAV
- Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

- Deutscher Strafverteidiger e. V., Frau Dr. Regina Michalke
- Regionale Strafverteidigervereinigungen
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen

- Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Deutscher Richterbund

- Strafverteidiger-Forum (StraFo)
- Neue Zeitschrift für Strafrecht, NStZ
- Strafverteidiger

- Prof. Dr. Jürgen Wolter, Universität Mannheim
- ver.di, Bereich Recht und Rechtspolitik
- Deutscher Juristentag (Präsident und Generalsekretär)
- Prof. Dr. Schöch, LMU München

Abstract

The proposals of the Commission to the European Parliament and the Council in the multi-annual so-called Stockholm-Programme should be of great concern to lawyers. The sub-heading to the programme reads: “*An area of freedom, security and justice serving the citizen*”. In the enumeration of the future points of action the European Union is praised “*as a Guarantor of basic rights and basic liberties*”.

However, regarding criminal law and criminal procedural law, the programme gives the impression that it was written primarily with a focus on security.

The toolkit for the fight against crime is described in detail – both as regards substantive law as well as procedure. In contrast to this, there are only short and general references made to the necessity of reinforcing defence rights and the work on minimum safeguards, which get lost in the very extensive programme.

Even if the failure of the proposal for a framework decision about minimum guarantees in criminal procedures has to be ascribed to the Member States and not the Commission, the Commission has clearly missed the opportunity so far to make sure that procedural minimum guarantees play the crucial role they deserve in a “Europe as Guarantor of basic rights and basic liberties”. The Federal Republic of Germany and the European Parliament should insist that at least the “roadmap” for a step-by-step implementation of individual framework decisions on the respective procedural guarantees that was suggested by the Swedish Council Presidency should be a prominent factor in the multiannual Stockholm programme.

The proposed measures in the field of criminal law give rise to serious concern. The suggested harmonisation of substantive criminal law damages the autonomy of the Member States, without proving a need for harmonisation. The German Federal Constitutional Court gave the right answer to these ambitions:

„*The core substance of criminal law is not to serve as technical legal instrument for international cooperation, but relates to the very sensible democratic decision on the ethical minimum of law.*” (BVerfG, Urt. v. 30. June 2009 – 2 BvE 2/08, Rn. 358)

As regards criminal procedural law, the Commission asserts that the principle of mutual recognition be applied „to all stages of criminal proceedings”.

Decisions terminating criminal proceedings should be recognised across borders. They are based on procedural rules that as a whole are in accordance with the principles of a state of law. However, when directly compared, national procedural rules show deficits in different areas, which are compensated through others. Cutting out individual “slices” remains a difficult task. Therefore the risk is always that legal protection against individual measures will – for understandable reasons –not be efficient in any given country. Another danger is that procedural privileges (right to refuse to give evidence, right to refuse to give information) might be undermined. Applying the principle of mutual recognition presupposes trust, which – and this is corroborated by the results of the “Vernimmen Study” – is not a given. It makes little sense to simply replace the absence of trust with allegations, assertions or just – like in the case at hand – demands.

A Europe of citizens in an area of freedom, security and law sounds very tempting. However, the thrust of the proposals diverges from what the title promises. In the introduction the claim is made that the EU in comparison has made only little progress in the field of criminal law (and family law), which is then claimed to be primarily due to the unanimity in the Council that often results in long negotiations with few tangible results in the end . It is added that in regards to cooperation in the area of criminal law the European Court of Justice possesses only limited competences as the Commission could not initiate an infringement procedure.

Unanimity in regards to criminal law will not be easy to reach as this touches upon the national identity. It will not contribute to a further *rapprochement* of member states if "Europe" is to be created by force in this particular area.

1. Die Anwaltschaft ist beunruhigt

Die Vorschläge der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum sogenannten Stockholm-Programm müssen die Anwaltschaft beunruhigen. Die Mitteilung propagiert im Untertitel einen „*Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes im Dienste der Bürger*“. Bei der Aufzählung der künftigen Handlungs-

schwerpunkte wird „*Europa als Garant der Grundrechte und Grundfreiheiten*“ gepriesen.

Soweit sich die Mitteilung mit Strafrecht und Strafverfahrensrecht befasst, erweckt das Programm den Eindruck, dass in erster Linie erneut der Sicherheitsgedanke die Feder geführt hat.

Instrumente der Verbrechensbekämpfung werden in aller Ausführlichkeit entwickelt – in materiellrechtlicher wie in prozessualer Hinsicht. Dem steht ein kurz und allgemein gehaltener Hinweis auf die Notwendigkeit der Stärkung von Verteidigungsrechten und die Arbeit an gemeinsamen Mindestgarantien gegenüber, der in dem sehr umfangreichen Programm schlicht untergeht.

Auch wenn es nicht die Kommission, sondern die Mitgliedsstaaten zu verantworten haben, dass es bislang nicht zu einem Rahmenbeschluss über Mindestgarantien in Strafverfahren gekommen ist, ist festzustellen, dass die Kommission hier die Chance vertan hat, darauf hinzuwirken, dass die verfahrensrechtlichen Mindestgarantien in dem jetzt zu verabschiedenden Mehrjahresprogramm den Stellenwert erhalten, den sie in einem „*Europa als Garant der Grundrechte und Grundfreiheiten*“ einnehmen sollten. Die Bundesrepublik Deutschland und das Europäische Parlament sollten darauf drängen, dass wenigstens der von der Schwedischen Ratspräsidentschaft vorgestellte „*Fahrplan*“ für die schrittweise Verabschiedung von Rahmenbeschlüssen zu einzelnen Verfahrensrechten als wesentlicher Programmpunkt in das Mehrjahresprogramm aufgenommen wird.

Das vorgestellte Programm muss im Hinblick auf die geplanten Instrumente im strafrechtlichen Bereich erheblichen Bedenken begegnen. Die geforderte Harmonisierung materiellen Strafrechts beeinträchtigt das kulturelle Selbstverständnis der Mitgliedsstaaten, ohne dass ein Bedarf für die Harmonisierung nachgewiesen wäre. Auf diese Bestrebungen hat das Bundesverfassungsgericht die richtige Antwort gegeben:

„Das Strafrecht in seinem Kernbestand dient nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung einer internationalen Zusammenarbeit, sondern steht für die besonders sensible demokratische Entscheidung über das rechtsethische Minimum.“
(BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, Rn. 358)

Strafverfahrensrechtlich fordert die Kommission, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung müsse „für alle Verfahrensabschnitte gelten“.

Verfahrensabschließende Entscheidungen sind durchaus verkehrsfähig. Sie beruhen auf einem Verfahren, das als Ganzes rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Im direkten Vergleich miteinander haben die Verfahrensordnungen Defizite an einzelnen Stellen, die an anderer Stelle aber wieder ausgeglichen werden. Einzelne „Scheiben“ herauszuschneiden, bleibt ein schwieriges Unterfangen. Stets muss man befürchten, dass der Rechtsschutz gegen einzelne Maßnahmen im handelnden Staat – aus nachvollziehbaren Gründen – nach unseren Vorstellungen nicht effizient ist. Man muss auch befürchten, dass Privilegien (Zeugnis - und Auskunftsverweigerungsrechte) unterlaufen werden können. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung setzt Vertrauen voraus, das – auch nach den Erkenntnissen der „Vernimmen-Studie“ nicht gegeben ist. Es ist wenig sinnvoll, das fehlende Vertrauen apodiktisch durch Behauptungen, Beschwörungen oder gar – wie hier – Forderungen ersetzen zu wollen.

Ein Europa der Bürger in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – das klingt verlockend. Die Leitmotive scheinen allerdings andere zu sein, als die Überschrift verspricht. Das wird deutlich, wenn schon einleitend darüber Klage geführt wird, die EU sei insbesondere beim Strafrecht (und dem Familienrecht) nur vergleichsweise langsam vorangekommen, was vor allem an der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat liege, die oft lange Verhandlungen mit wenig greifbaren Ergebnissen oder hinter den Erwartungen zurückgebliebene Instrumente zur Folge hatte. Und im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit verfüge der Gerichtshof nur über begrenzte Kompetenzen; die Kommission könne keine Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Es sollte zu denken geben, dass Einstimmigkeit im Bereich des Strafrechts nicht ohne weiteres mit einer gewissen Selbstverständlichkeit herzustellen ist. Es berührt das nationale Selbstverständnis. Zu einer Annäherung der Staaten wird es nicht beitragen, wenn Europa gerade in diesem Bereich mit der Brechstange hergestellt werden soll.

2. Zu einzelnen Programmpunkten

2.1. Die politischen Prioritäten des neuen Mehrjahresprogramms

An erster Stelle nennt die Mitteilung die „*Förderung der Rechte der Bürger (Europa als Garant der Grundrechte und Grundfreiheiten)*“.

In den Arbeitspapieren für das informelle Treffen der Justiz- und Innenminister in Stockholm vom 15. bis 17. Juli 2009 hieß es einleitend:

“One of the first duties of the State is to protect its citizens. Without security there can be no freedom for European citizens.”

Freiheit ist Freiheit *vom Staat*, nicht Freiheit *durch den Staat*. Die Vorstellung, man könne hier eine vernünftige Balance finden, ist zwar weit verbreitet. Sie ist vermutlich auch nicht falsch. Man spricht dann aber nicht mehr über rechtliche Kategorien, sondern über ein Regelsystem, das völlig offen gegenüber politischen Erwägungen ist. Die rechtlichen Maßstäbe von Erforderlichkeit und Angemessenheit erlauben keine scharfen Grenzziehungen. Das muss umso mehr Sorge bereiten, als der nationale Gesetzgeber in der letzten Dekade dazu übergegangen ist, sich von der Mitte der Verfassung zu entfernen und die rechtlichen Spielräume der Verfassung über deren Grenzen hinaus auszureizen.

2.2. Die Instrumente zur erfolgreichen Umsetzung des nächsten Mehrjahresprogramms

Die Kommission stellt fest, dass es einen „*beträchtlichen Abstand zwischen den auf europäischer Ebene erlassenen Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen und ihrer Umsetzung auf der einzelstaatlichen Ebene*“ gebe, der durch größere Beachtung zu verringern sei. Die rechtliche Umsetzung müsse von konkreten Begleitmaßnahmen flankiert werden (z.B. stärkere Vernetzung der beteiligten Berufsgruppen).

Mit diesem Anspruch versucht die Kommission die Symptome zu bekämpfen, anstatt Ursachenforschung zu betreiben und mit Maßnahmen bei den Ursachen anzusetzen. Wenn im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit europäische Vorgaben nicht so rasch umgesetzt werden, wie es möglich wäre – dann ist der Schluss erlaubt, dass es am allgemeinen Konsens über die Notwendigkeit und/oder die Qualität der Maßnahmen fehlt.

2.3. Erleichterung für die Bürger (Europa als Raum des Rechts und der justiziellen Zusammenarbeit)

Unter der Überschrift „*Erleichterung für die Bürger*“ weist die Kommission darauf hin, dass nach wie vor im europäischen Rechtsraum bestehende Hindernisse für die Ausübung von Rechten der Bürger beseitigt werden müssten. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sei „*der Eckstein des europäischen Rechtsraums*“. Ein Mindestbestand an Rechtsnormen in der Europäischen Union wird gefordert.

Anstatt an dieser Stelle auf das Erfordernis von gemeinsamen Mindeststandards für den Strafprozess einzugehen, beschränkt sich die Kommission darauf, zu betonen, dass dieses Erfordernis besonders für die „*Bekämpfung bestimmter Formen von grenzüberschreitender Schwermriminalität*“ gelte. Solange nicht das allgemeine Verständnis besteht, dass auch Verdächtige aus dem Bereich der Schwermriminalität, für die im Übrigen die Unschuldsvermutung gilt, zu den Bürgern der Europäischen Union zählen und „*Erleichterungen*“ auch auf diese Bürger zu erstrecken sind, wird das Vertrauen nicht wachsen.

Ähnliches gilt für den Gedanken, in einem Staat getroffene Schutzvorkehrungen für Zeugen und Opfer müssten in allen Mitgliedstaaten automatisch wirksam sein. Ein solcher Mechanismus findet im Einzelfall seine Grenze am Konfrontationsrecht des Angeklagten.

2.4. Stärkung des Vertrauens

Die Kommission weist darauf hin: „*Im europäischen Rechtsraum hat zwar jedes nationale Rechtssystem seinen Platz; das heißt jedoch nicht, dass die Vielfalt dieser Systeme eine Quelle gegenseitigen Unverständnisses sein darf.*“

Mit einer solchen Behauptung werden die Dinge auf den Kopf gestellt. Die Vielfalt der Systeme ist in der Praxis noch nie eine Quelle gegenseitigen Unverständnisses gewesen. Man hat sich wechselseitig kundig gemacht und in aller Regel eine Lösung gefunden.

Als Quelle des Unverständnisses haben sich Automatismen entpuppt, die einen gleichsam blinden Gehorsam zu fordern scheinen. Wie sich aus der Bundestags-Drucksache 16/12243 ergibt, konnte 2007 bei über 20 % und 2008 bei fast 24 % der Europäischen Haftbefehle die Auslieferung nicht bewilligt werden. Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch die ausstellenden Behörden ist so wenig gesichert, dass die Bundesregierung für den Fall einer Revision des Rahmenbeschlus-

ses erwägt, ob die Behörden des Ausstellungsstaats zur Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verpflichtet werden sollen.

Das Ergebnis derartiger Automatismen scheint zu sein, dass man im ersuchten Staat sehr viel genauer hinsieht als vorher. Wenn es sich der ersuchende Staat mit ein paar Formblättern ausgesprochen einfach machen kann, muss dies Misstrauen wecken – Vertrauen entsteht so jedenfalls nicht.

2.5. Schaffung eines gemeinsamen Sockels an Mindestnormen

Mit der propagierten Schaffung von Mindestnormen wird aus anwaltlicher Sicht ein zentraler Problempunkt berührt. Es erscheint ebenso bedenklich, Strafvorschriften weitgehend auszuformulieren, wie es bedenklich erscheint, Mindesthöchststrafen oder Mindeststrafen vorzugeben oder gar Straffreiheitsregelungen vorzusehen. Es besteht keine Notwendigkeit, tradierte nationale Strafraumen in einer Weise zu verändern, die das jeweilige nationale System beeinträchtigen.

Mit der Forderung, die Angleichung im Bereich der „*schwere(n), typischerweise grenzüberschreitenden Straftaten*“ fortzuführen, ist angesichts der zunehmenden Internationalisierung (hier auf Europa bezogen) vieler Lebensbereiche der Angleichung im Hinblick auf einen unbestimmten Bereich von Straftaten Tür und Tor geöffnet. Nach hiesiger Auffassung gibt es keinen Bedarf für eine weitere Angleichung über die bestehenden Rahmenbeschlüsse hinaus.

Die Kommission stellt fest, „*die EU könnte erforderlichenfalls strafrechtliche Sanktionen für Betrugshandlungen ins Auge fassen, die das Finanzsystem und die Wirtschaft in der Europäischen Union gefährden könnten*“. Ein solcher Programmpunkt sollte rechtsstaatlich denkende Juristen alarmieren. Ein Programmpunkt, der die Einführung von Straftatbeständen im Vorfeld der Rechtsgutverletzung und bezogen auf derart unbestimmte Rechtsgüter zum Inhalt hat, sollte von der Bundesrepublik Deutschland nicht mitgetragen werden.

Im Übrigen kann auf die entsprechenden Worte des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon verwiesen werden (a.a.O. Rn. 363):

»Die demokratische Selbstbestimmung ist allerdings in einer besonders empfindlichen Weise berührt, wenn eine Rechtsgemeinschaft gehindert wird, über die Strafbarkeit von Verhaltensweisen und gar die Verhängung von Freiheitsstrafen nach Maßgabe eigener Wertvorstellungen zu entscheiden. Das gilt umso mehr, je enger diese Wertvorstellungen mit historischen Erfahrungen, Glaubenstraditionen

und anderen für das Selbstgefühl der Menschen und ihrer Gemeinschaft wesentlichen Faktoren verknüpft sind.«

2.6. Die Vorteile eines europäischen Rechtsraums für die Bürger

Die Kommission schlägt vor, *„Videokonferenzen müssen häufiger zum Einsatz gelangen, beispielsweise um Opfern und Geschädigten unnötige Reisen zu ersparen.“*

Die Entwicklung, solchen Zeugen eine Sonderrolle zu zuerkennen, die (angeblich!) Opfer oder Geschädigte sind, werden die Rechtsanwälte nicht mehr aufhalten. Sie ist indessen fatal, wie der zitierte Satz zeigt. Das Opfer ist in der Regel der wichtigste Zeuge. Auf seine Glaubwürdigkeit kann es entscheidend ankommen. Zwar ist eine Videovernehmung besser als gar keine Vernehmung, doch darf das Surrogat nicht zum Regelfall werden, schon gar nicht mit der erstaunlichen Begründung, die persönliche Vernehmung sei „unnötig“. Denn das setzt voraus, was der Zeuge durch seine Vernehmung erst noch beweiskräftig erhärten soll: Die Opfereigenschaft. Im Übrigen wird bei allen Forderungen, Opfern Vernehmungen zu ersparen, die Erkenntnis vollkommen ausgeblendet, dass Opfer auch das Bedürfnis haben können, das erlittene Geschehen persönlich der zuständigen Stelle vorzutragen und auch dabei zu sein, wenn die juristische Entscheidung getroffen wird.

2.7. Ein Europa, das Schutz bietet

Unter dieser Überschrift werden verschiedene Programmpunkte abgehandelt. Unter anderem wird für *„eine Strafjustiz zum Schutz der Bürger“* eine europäische Beweis-anordnung gefordert. Im Kampf gegen die grenzübergreifende Kriminalität dürfe die Strafverfolgung nicht durch Unterschiede in den Rechtssystemen der verschiedenen Mitgliedstaaten behindert werden.

2.7.1. Wirksamere Zusammenarbeit der Polizeibehörden in Europa

Die Kommission teilt mit, *„ein weiteres prioritäres Ziel besteht darin zu verhindern, dass Straftäter den Raum ohne Grenzen dazu nutzen, sich Untersuchungen und der Strafverfolgung zu entziehen.“*

Hier stellt sich die Frage, ob die Behauptung, „dass Straftäter den Raum ohne Grenzen nutzen ...“ auf empirischen Daten beruht. Solche werden jedenfalls nicht genannt und entsprechende Fälle sind aus der anwaltlichen Praxis auch nicht bekannt. Vielmehr haben Verteidiger und ihre Mandanten in Deutschland mit einem entgegen gesetzten Phänomen zu kämpfen: Trotz Europäischem Haftbefehl ist ein aus dem eu-

europäischen Ausland stammender Beschuldigter bei der Frage, ob ein deutscher Haftbefehl ergehen oder vollzogen werden soll, im Hinblick auf den Haftgrund der Fluchtgefahr weit schlechter gestellt als ein deutscher Staatsangehöriger mit Wohnsitz in Deutschland. Soziale Bindungen in einem Land der Europäischen Union zählen faktisch nicht. Wer aus Rumänien stammt, kann selbst bei geringen Diebstahlsdelikten mit der Verhaftung rechnen – um nur ein Beispiel zu nennen. Von Vertrauen in die europäische Zusammenarbeit kann in diesem Zusammenhang keine Rede sein.

2.7.2. Europäische Beweisanordnung

Das Ansinnen, eine europäische Beweisanordnung zu schaffen, „*die alle bisherigen Instrumente ersetzt*“, bevor überhaupt der vorhandene Rahmenbeschluss über eine europäische Beweisanordnung umgesetzt ist und ohne dass es irgendwelche evaluierten Ergebnisse für den Bedarf einer europäischen Beweisanordnung gibt, ist zurückzuweisen. Rechtsstaatlich betrachtet muss es ausgeschlossen erscheinen, die Unterschiede der verschiedenen Rechtssysteme isoliert im Bereich der Beweiserhebungen zu nivellieren.

Es gibt auch keinerlei Nachweis dafür, dass die Strafverfolgung durch Unterschiede in den Rechtssystemen behindert wird – wobei die Frage ist, was die Kommission unter „*Behinderung*“ versteht. Wenn eine Beweiserhebung abgelehnt wird, weil sie dem Recht des betreffenden Staates nicht entspricht, ist dies unter rechtsstaatlich kultivierten Staaten zu akzeptieren und sollte nicht als Behinderung der Strafverfolgung begriffen werden.

2.7.3. Stärkung der Verteidigungsrechte

Unter der Überschrift „*Strafjustiz zum Schutz der Bürger*“ fordert die Kommission „*gleichzeitig müssen die Verteidigungsrechte gestärkt werden.*“ Konkret erwähnt werden der Grundsatz der Unschuldsvermutung und Regeln für die Untersuchungshaft (Haftdauer und Überprüfung der Haftgründe).

Abgesehen davon, dass der Hinweis auf die Verteidigerrechte in dem 32 Seiten umfassenden Papier lediglich einen einzigen Absatz einnimmt, muss es misstrauisch machen, wenn die Kommission formuliert „*gleichzeitig*“ müssten die Verteidigerrechte gestärkt werden, „*gleichzeitig*“ aber konkrete Maßnahmen – mit Ausnahme des zur Zeit beratenen Rahmenbeschlusses über das Recht auf Verdolmetschung und Übersetzung in Strafverfahren – nicht erkennbar sind. Vielmehr wird für Oktober 2009 ein

Grünbuch zur europäischen Beweisanordnung erwartet. Vergleichbare Aktivitäten zu Beschuldigtenrechten sind nicht in Sicht.

Angesichts des dramatischen Defizits zwischen bereits implementierten repressiven Maßnahmen und (gänzlich fehlenden) Maßnahmen, die die Stärkung der Verteidigerrechte betreffen, wäre die einzige Lösung, eine effektive Verbesserung der Verteidigerrechte zu erreichen, dass von jeglichen weiteren repressiven Maßnahmen abgesehen wird, bis ein Gleichgewicht hergestellt ist.

Hoffnung gibt immerhin jene kleine Passage, in der davon die Rede ist, Alternativen zur Haftstrafe zu entwickeln. Hier ist ein Ansatz zu erkennen, der vertieft werden sollte. Wer mit der Bekämpfung von Kriminalität mehr vorhat, als Strafdrohungen heraufzusetzen, der wird Verurteilte nicht lediglich verwahren, sondern ein Programm anbieten, das künftige Straftaten verhütet. Er wird Prognoseinstrumente einsetzen, die das Risiko künftiger Straftaten in etwa abschätzen lassen. In diesem Bereich einen europäischen Erfahrungsaustausch zu fördern, Programme aufzulegen und Mittel bereitzustellen, könnte die Gesellschaft sicherer machen und vermutlich auch eine Menge Geld sparen.

2.7.4. Gemeinsame Ziele

Unter der Überschrift „*gemeinsame Ziele*“ widmet sich die Kommission ausführlich der Bekämpfung verschiedener Kriminalitätsbereiche wie Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornographie, Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität, Korruption, Fälschungen und Nachahmungen, Drogenkriminalität und Terrorismus.

Es ist bemerkenswert, dass die Kommission „*gemeinsame Ziele*“ offenbar uneingeschränkt nur im Bereich der Verbrechensbekämpfung identifizieren kann.

Dass die Europäische Union bei der Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsformen, die ein abgestimmtes Vorgehen erfordern, einen echten Mehrwert bieten kann, liegt nahe. Zu begrüßen ist, dass die Kommission in dem Zusammenhang auch wiederholt auf die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen hinweist. Gleichwohl muss der Eindruck entstehen, dass Prävention nicht als Alternative zur Repression, sondern allenfalls zusätzlich befürwortet wird.

Insgesamt hinterlässt der Abschnitt über die „*Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität*“ den Eindruck, dass das Bewusstsein, dass ein Rechtsstaat davon lebt, dass Strafrecht nur als Ultima Ratio eingesetzt wird und dass der Feststellung von Kriminalität die Unschuldsvermutung vorgelagert ist, wenig ausgeprägt ist. Die Bundesrepublik sollte sich dafür einsetzen, dass hier eine andere Gewichtung stattfindet. Insbesondere sollten Alternativen wie eine verstärkte verwaltungsrechtliche Kontrolle von Aufsichtsbehörden betont und ausformuliert werden.

Strafrechtliche Sanktionen gegen juristische Personen sind aus deutscher Sicht nicht mit dem Schuldgrundsatz zu vereinbaren. Die Bundesrepublik sollte sich dafür einsetzen, dass der entsprechende Vorschlag der Kommission keinen Eingang in das endgültige Mehrjahresprogramm findet.

Die Neuformulierung der Anti-Drogen-Strategie sollte von der Kriminalisierung der Nachfrageseite möglichst Abstand nehmen. Kriminalisierung schafft Märkte mit hohen Gewinnspannen, die das Risiko des Handels abbilden. Der anwaltliche Alltag mit Endverbrauchern, kleinen und mittleren Händlern legt nahe, dass es wesentlich hilfreicher wäre, sich verstärkt um die Nachfrageseite zu kümmern. Hier könnte das portugiesische Modell, das jedenfalls nach Presseberichten gute Erfolge vorzuzeigen hat, eine Orientierung darstellen.

Die terroristische Bedrohung lässt sich weder mit Strafvorschriften noch mit Aufklärungsmaßnahmen so eindämmen, dass sie keine Bedrohung mehr wäre. Hier sind die Argumente im Wesentlichen gewechselt; die Formulierung vom Terroristen als Gesetzgeber beschreibt unseres Erachtens den Sachverhalt zutreffend.

Eine sinnvolle Maßnahme vermissen wir: den effektiven Rechtsschutz gegen Finanzsanktionen. Was nach den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in den Sachen Kadi und Al-Barakaat geschehen ist, ist eines Rechtsstaats nicht würdig.

3. Fortbildung „aller“ juristischen Berufe

Die Mitteilung der Kommission widmet der Aus- und Fortbildung kein eigenes Kapitel, erwähnt aber an mehreren Stellen die Notwendigkeit der Aus- und Fortbildung aller juristischen Berufe, um sich dann konkret auf die Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten zu beschränken. Wenn gegenseitiges Vertrauen entstehen soll, muss auch die Anwaltschaft an den Mitteln, die für die Fortbildung bereit gestellt werden, mit ihren eigenen Fortbildungsinstituten unkompliziert und auf die Bedürfnis-

se der Anwaltschaft zugeschnitten, partizipieren können. Dieses Ziel sollte ausdrücklich in das Mehrjahresprogramm aufgenommen werden.

4. Abschließend

Das Stockholmer Programm scheint sich auf den eingefahrenen Bahnen zu bewegen, die weder Europa voranbringen noch die Kriminalitätsbekämpfung.