

Dr. Max Stadler

Parlamentarischer Staatssekretär im BMJ

Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union

Festvortrag am 19.11.2010 in Schärding anlässlich des 20jährigen Bestehens der Deutsch-Österreichischen Juristenvereinigung

Sehr geehrter Herr Präsident Dr. Helml,

sehr geehrte Damen und Herren!

Der Deutsch-Österreichischen Juristenvereinigung kommt das Verdienst zu, auf ihren Veranstaltungen vor allem grenzüberschreitende Probleme der juristischen Praxis zu behandeln. Diese gute Zusammenarbeit zwischen deutschen und österreichischen Praktikern ist sehr zu begrüßen. Auch in der Rechtspolitik existiert ein reger Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesjustizministerien in Berlin und Wien. Dies ist eine Folge der gut-nachbarlichen Beziehungen, ist aber auch deswegen zweckmäßig, weil Rechtspolitik zunehmend international gestaltet wird.

Anlässlich des heutigen Jubiläums möchte ich Ihnen daher darlegen,

1. welche Themen aktuell Gegenstand des rechtspolitischen Meinungsaustausches zwischen Deutschland und Österreich sind,
2. welche Tendenzen sich in der EU-Rechtspolitik abzeichnen und
3. bei welchen Projekten Deutschland und Österreich in der EU kooperieren und wo es Meinungsunterschiede gibt.

Erfahrungsaustausch zwischen Deutschland und Österreich

Seit einiger Zeit hat sich eine kleine Tradition entwickelt, alljährlich bei einem Vier-Länder-Treffen der Justizministerinnen aus Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz Fragen zu erörtern, die sich in all diesen Staaten in nahezu gleicher Form stellen. Darüber hinaus gibt es einen laufenden Meinungsaustausch zwischen Deutschland und Österreich, weil beide Staaten ähnliche Rechtsordnungen haben und sowohl die Bundesjustizministerin als auch der Parlamentarische Staatssekretär aus Bayern kommen und somit schon eine räumliche Nähe zu Österreich aufweisen.

Von den vielen Themen darf ich beispielhaft drei nennen:

1) Österreich erwägt gerade, die gemeinsame Obsorge für Kinder nach Trennung oder Scheidung einzuführen. In Deutschland haben wir damit gute Erfahrungen gemacht. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge gibt es weniger Probleme mit den Unterhaltszahlungen und dem Umgangsrecht. Insgesamt werden die Väter besser in die Verantwortung für die Kinder einbezogen. Daher ist die gemeinsame Sorge vielfach auch bei nicht verheirateten Elternteilen wünschenswert. Wir bereiten gerade ein Gesetz vor – auch aufgrund der Rechtsprechung des ERMG und des BVerfG –, um ein Verfahren einzuführen, das auch beim Widerspruch eines Elternteils die gemeinsame Sorge ermöglicht wird. Zu entscheiden hat das Familiengericht nach dem Kriterium des Kindeswahls. Diskutiert wird noch, ob es hierfür eine „Antragslösung“, eine „Widerspruchslösung“ oder eine Mischform aus beidem geben soll.

Mittlerweile überlegt Österreichs Justizministerin Claudia Bandion-Ortner, ob sie die gemeinsame Obsorge ebenfalls gleich auch für die nicht verheirateten Eltern vorschlagen soll.

2) Umgekehrt beobachten wir mit Interesse, welche Erfahrungen Österreich mit der elektronischen Fußfessel macht. Sie wird dort derzeit in zwei Fällen zur Vermeidung von Untersuchungshaft und bereits in 45 Fällen als Ersatz für Strafhaft angewandt. In Baden-Württemberg läuft ein Modellversuch. Im Bund haben wir bei der Reform der Sicherungsverwahrung die elektronische Fußfessel als zusätzliche Maßnahme ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht, und zwar im Rahmen der Führungsaufsicht hinsichtlich derjenigen Personen, die aus Sicherungsverwahrung entlassen werden.

3) Österreich diskutiert derzeit über Fragen der Pressefreiheit. Hier sind wir in Deutschland einen Schritt weiter. Unser Gesetzentwurf, mit dem klargestellt wird, dass die Verwertung von internen Behördeninformationen keine strafbare Beihilfe zum Geheimnisverrat darstellt, hat im ersten Durchgang den Bundesrat passiert. Diese Reform ist trotz der Cicero-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nötig, da noch nicht alle denkbaren Konstellationen abgedeckt sind. Wir stärken daher den Informantenschutz und sichern die für die Demokratie essentielle Rolle einer kritischen und freien Berichterstattung.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Diese Themen zeigen, dass sich manche Fragestellungen in den Mitgliedsstaaten der EU ähneln. darüber hinaus ist es ja das erklärte Ziel der EU, einen gemeinsamen "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zu schaffen. In dieser Formel steckt eine der größten politischen Herausforderungen für die Union.

Denn es kommt darauf an, ein Höchstmaß an Freiheit zu garantieren und gleichzeitig die Bevölkerung vor Kriminalität wirksam zu schützen. Selbstverständlich ist eine verstärkte Zusammenarbeit in der EU gerade auf dem Feld der Kriminalitätsbekämpfung äußerst wichtig und wünschenswert. Kriminalität macht nicht an den Landesgrenzen Aber dabei dürfen die bewährten, in Jahrzehnten gewachsenen rechtsstaatlichen Standards nicht preisgegeben werden.

Lange Zeit war die justizielle Zusammenarbeit in Europa insbesondere auf die Belange der Sicherheit ausgerichtet.

- So wurden neue Institutionen errichtet - wie Europol und Eurojust;
- es wurden neue Instrumente der Zusammenarbeit wie den Europäischen Haftbefehl geschaffen
- und es hat immer mehr Datenaustausch und Datenspeicherung gegeben, etwa über das Schengener Informationssystem oder durch die Vernetzung der nationalen Strafregister.

Bei all diesen Projekten ging es um die Verbesserung der Ermittlungsarbeit der

Strafverfolger. Die Durchführung der Strafverfahren und seine Ergebnisse sollten gesichert werden. Unter dem Schlagwort der Terrorismusbekämpfung wurde dabei häufig eine Politik gemacht, die zu einseitig auf die Sicherheit ausgerichtet war. Die Bürgerrechte und der Schutz der Grundrechte kamen dabei oft zu kurz.

In der jüngsten Zeit hat sich diese Politik geändert. Sie ist wieder sensibler geworden für die Rechte des Einzelnen, und das wird an drei Punkten sehr deutlich:

Erstens: Mit dem Lissabon-Vertrag ist die Grundrechtecharta endlich verbindlich geworden.

Zweitens: Die EU wird der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten.

Drittens: Und mit Viviane Reding gibt es nun erstmals eine Kommissarin, die sich ausdrücklich um die Justiz und die Grundrechte kümmert.

All dies sind gute Voraussetzungen dafür, dass die Rechtspolitik in Europa künftig stärker auf die Grundrechte ausgerichtet ist.

Das leitende Prinzip der strafrechtlichen Zusammenarbeit bleibt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieses Prinzip ist grundsätzlich richtig, weil es die bisherige Rechtshilfe, die oft umständlich war, ersetzt.

Allerdings lebt diese Politik der gegenseitigen Anerkennung von einer ganz wichtigen Voraussetzung: Trotz Unterschieden im Detail müssen grundsätzlich in allen Staaten, die daran teilnehmen, vergleichbare rechtsstaatliche Standards gelten. Nur wenn Gewissheit besteht, dass beispielsweise der Schutz der Grundrechte überall grundsätzlich gleich hoch ist, werden die Mitgliedstaaten, bzw. Sie - die Rechtsanwender in den jeweiligen Staaten - bereit sein, die Entscheidungen ihrer Partner im Zuge gegenseitigen Vertrauens ohne weitere Prüfung im eigenen Land zu vollstrecken. Tatsache ist allerdings, dass wir gemeinsame Standards leider noch immer nicht überall haben. Im Strafverfahrensrecht und auch im Strafvollzug gibt es weiterhin große Unterschiede.

Was dies praktisch bedeutet, möchte ich an einigen Beispielen deutlich machen:

Beginnen wir mit dem Europäischen Haftbefehl. Der Europäische Haftbefehl war 2002 das erste Rechtsinstrument, das den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung umsetzte. Ein stark formalisiertes Verfahren sorgt dafür, dass die

Fälle schneller bearbeitet werden. Die Dauer der Auslieferungshaft wird dadurch stark verkürzt. Dies ist durchaus im Interesse der Betroffenen. Von vielen in Europa wird der Europäische Haftbefehl daher als das Erfolgsbeispiel der strafrechtlichen Zusammenarbeit angesehen.

Es gibt aber zwischen den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Voraussetzungen für den Erlass eines Europäischen Haftbefehls. So gibt es zum Beispiel Staaten, in denen ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt wird, weil ein Verdächtiger, den man nach einer Befragung ohne weiteres wieder nach Hause schicken würde, einfach nicht auffindbar ist. In anderen Staaten wird in solchen Fällen kein Europäischer Haftbefehl ausgestellt. Aus diesem Grund macht Deutschland sich derzeit dafür stark, dass die Anwendungshinweise zum EU-Haftbefehl deutlicher formuliert werden und darin der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker betont wird.

Aber die unterschiedliche Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beim Erlass von Haftbefehlen ist nicht das einzige Beispiel dafür, dass die gegenseitige Anerkennung im Moment noch problematisch ist. So unterstützt auch Österreich einen Richtlinienentwurf für eine Europäische Ermittlungsanordnung. Die Initiative zielt darauf ab, auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ein umfassendes, einheitliches System für die Gewinnung von Beweisen möglichst jeder Art zu schaffen. Es geht dabei auch um Maßnahmen, die stark in Grundrechte der Betroffenen eingreifen, wie die akustische Wohnraumüberwachung oder die Telekommunikationsüberwachung. Für die Anordnung solcher Maßnahmen sieht etwa das deutsche Strafprozessrecht als Ausfluss verfassungsrechtlicher Vorgaben besonders hohe Eingriffsvoraussetzungen vor. Solange nicht gewährleistet ist, dass vergleichbare hohe Schutzstandards in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union beachtet werden, sollte es meines Erachtens keinen Automatismus bei der Anerkennung ausländischer Ermittlungsanordnungen geben.

Wir müssen uns also zunächst darauf konzentrieren, innerhalb der Union gemeinsame Mindeststandards im Verfahrensrecht zu schaffen. Alle Bürgerinnen und Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass es für sie überall das gleiche Mindestmaß an Rechten gibt, wenn sie von einem Strafverfahren betroffen sind.

Zu diesen Rechten, die überall gelten müssen, zählen etwa

- das Recht auf Übersetzung und Dolmetschung,
- das Recht auf Verteidigung,
- das Recht auf Kommunikation,
- der Schutz von Beschuldigten, die körperlich oder mental eingeschränkt sind,
- das Recht auf Information,

- und aus deutscher Sicht gehört dazu auch die Beachtung der Unschuldsvermutung.

Gemeinsame Projekte und Meinungsunterschiede

Anders als bei der Ermittlungsanordnung gibt es in der EU-Rechtspolitik zahlreiche gemeinsame Positionen zwischen Deutschland und Österreich. So haben wir uns im Interesse der deutschen und österreichischen Wirtschaft dafür eingesetzt, dass bei der Einführung des EU-Patents die Patenteinreichung in deutscher Sprache bestehen bleiben muss. Beim sensiblen Thema Vorratsdatenspeicherung hat Österreich die entsprechende EU-Richtlinie nicht umgesetzt und Deutschland nach der wegweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2.3.2010 nicht ein zweites Mal. Wir beobachten die Evaluierung, die die EU-Kommission gerade durchführt, und meinen, dass – auch wegen der nunmehr geltenden EU-Grundrechtecharta – die Vorratsdatenspeicherung als anlass- und verdachtsloser grundrechtseingriff zunehmend kritischer gesehen wird.

Bei dem ebenfalls sehr strittigen Thema der Internetzugangssperren gibt es freilich einen Dissens. Es geht darum, wie man am besten die Darstellung sexuell mißbrauchter Kinder im Internet verhindert („Kinderpornographie“). Die österreichische Justizministerin Claudia Bandion-Ortner hat dieses Thema zu Recht schon bei ihrem Amtsantritt zu einem Schwerpunkt ihrer Tätigkeit erklärt. Dem ist voll zuzustimmen. Allerdings führen die so genannten „Sperren“ nicht dazu, dass die inkriminierten Inhalte aus dem Netz verschwinden. Die „Sperren“ gleichen Vorhängen, die leicht zur Seite zu ziehen sind. Deshalb bevorzugen wir den Grundsatz „Löschen statt sperren.“ In einem EU-Richtlinienentwurf sollen die Sperren für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend vorgeschrieben werden. Wir wären für eine fakultative Lösung und wollen uns auf das Löschen konzentrieren. Österreich meint, man solle löschen, aber zusätzlich eben auch die Sperren vorsehen, und zwar verpflichtend. Dies scheint derzeit auch die Mehrheitsmeinung in der EU zu sein. man wird sehen, wie am Ende die Entscheidung ausfällt.

Einigkeit besteht dagegen darüber, die Mediation bei Kindesentführungen mit internationalem Bezug vermehrt einzusetzen, wobei aber der Rechtsweg zu den Gerichten möglich bleiben muss. Hier hat Deutschland Modellprojekte durchgeführt. Umgekehrt ist Österreich Projektleader bei der Einführung von IT-Techniken in Zivilprozessen (Beispiel: Videokonferenzen); österreichische Gerichte sind für diese Innovationen letztes Jahr von der EU ausgezeichnet worden. Wir lernen gerne von diesen Erfahrungen unseres Nachbarlandes.

Gemeinsame Interessen haben wir beispielsweise auch bei der bis Ende 2011 fälligen Umsetzung eines EU-Rahmenbeschlusses zur häufigeren Strafverbüßung im Herkunftsland eines Verurteilten.

Künftiger Rechtsschutz?

Für die Bürgerinnen und Bürger bleibt es unerlässlich, dass es weiterhin einen effektiven Grundrechts- und Menschenrechtsschutz gibt. Ich begrüße daher die Passage im Lissabon-Urteil, in der das Bundesverfassungsgericht ankündigt, die „Verfassungsidentität“ auch gegenüber Rechtsakten der EU bewahren zu wollen. Allerdings ging Karlsruhe im Urteil über die Vorratsdatenspeicherung nicht so weit, diese Formel praktisch anzuwenden.

Es wird also künftig auch sehr stark auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ankommen. Dieser hat durch markante Urteile auch die rechtspolitische Debatte in Deutschland angestoßen, vor allem zur Sicherungsverwahrung, zur elterlichen Sorge sowie zum Schutz vor, überlanger Verfahrensdauer. Aber die EGMR ist mit einer so hohen Zahl von Menschenrechtsbeschwerden konfrontiert, dass die Arbeit kaum bewältigt werden kann. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger setzt sich deshalb sehr dafür ein, den Gerichtshof funktionsfähig zu halten und die dazu in Interlaken gefassten Beschlüsse zu realisieren.

Ausblick

Der kleine Bericht aus der Werkstatt des Gesetzgebers hat gezeigt, welche spannende Materie die internationale Rechtspolitik ist. Ich gratuliere der Deutsch-Österreichischen Juristenvereinigung, dass sie sich daran mit interessanten und informativen Veranstaltungen und Diskussionsbeiträgen beteiligt. Ich würde mich freuen, wenn wir in einigen Jahren in einem ähnlichen Rahmen gemeinsam Bilanz ziehen könnten, wie sich die heute besprochenen Themen weiterentwickelt haben.