

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Europäisches Haftbefehlsgesetz - EuHbG)

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Eingangsformel

In der Eingangsformel sind nach dem Wort "hat" die Wörter "mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen.

Begründung:

Das beabsichtigte Gesetz wird gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. In dem Gesetzentwurf sind Regelungen des Verwaltungsverfahrens der Länder vorgesehen.

Nach Artikel 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs soll zumindest in § 83a IRG-E (zu fordernde Unterlagen bei Auslieferung), § 83c IRG-E (Fristen für die Entscheidung über die Auslieferung), § 83f IRG-E (zu fordernde Unterlagen bei Durchlieferung) sowie § 83g IRG-E (zu fordernde Unterlagen bei Beförderung auf dem Luftweg) das verwaltungsmäßige Verfahren der Rechtshilfe in Strafsachen geregelt werden.

Nach ständig vertretener Auffassung des Bundesrates (zuletzt BR-Drs. 377/03 (Beschluss) vom 11. Juli 2003) sind Bestimmungen, die das Verfahren in Angelegenheiten der internationalen Rechtshilfe regeln, soweit sie nicht das gerichtliche Verfahren betreffen, Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 GG.

2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 73 Satz 2 IRG)

In Artikel 1 Nr. 3 § 73 Satz 2 ist das Wort "dieses" durch die Wörter "die Leistung von Rechtshilfe" zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 73 Satz 2 IRG)

In Artikel 1 Nr. 3 § 73 Satz 2 sind die Wörter "vorrangigen Rechtsgrundsätzen der Europäischen Union" durch die Wörter "den in Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union enthaltenen Grundsätzen" zu ersetzen.

Begründung:

Der Begriff der "vorrangigen Rechtsgrundsätze der Europäischen Union" ist als Maßstab für die Zulässigkeit eines Ersuchens, dem ein Europäischer Haftbefehl zu Grunde liegt, wegen seiner Unbestimmtheit nicht geeignet. Der Begriff ist auf europäischer Ebene nicht eingeführt und - soweit ersichtlich - auch sonst nicht gebräuchlich, so dass danach unklar bleiben würde, welche Verstöße gegen Grundsätze des Europäischen Rechts eine Ablehnung des Gesuchs rechtfertigen.

Eine derartige Unbestimmtheit wäre nicht hinnehmbar. Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss zumindest sichergestellt sein, dass Ersuchen um Vollzug eines Europäischen Haftbefehls abgelehnt werden können, wenn sie die Standards des unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutzes nicht erfüllen. Dieser Maßstab ist auch bei der Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil ausgeführt, dass auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation die Grundrechtsberechtigten in Deutschland betreffen und damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes berühren. Es behält es sich daher vor, nachzuprüfen, ob die unabdingbaren Grundrechtsstandards generell gewährleistet sind (vgl. BVerfGE 89, 155 <175>).

Um dies zu erreichen, bietet sich eine statische Verweisung auf die in Artikel 6 EUV niedergelegten Grundsätze an, zu denen auch die Achtung der Menschenrechte zählt. Dafür spricht auch, dass der Rahmenbeschluss diese Grundsätze ebenfalls an mehreren Stellen (vgl. Erwägungsgründe 10 und 12, Artikel 1 Abs. 3) ausdrücklich in Bezug nimmt.

Durch die gewählte statische Verweisung auf die in Artikel 6 enthaltenen Grundsätze, zu denen auch die Grundrechte gehören, wie sie sich aus den

gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, wäre im Übrigen ausreichend sichergestellt, dass eine Überprüfung der Einhaltung der Grundrechtsstandards auch nach der zu erwartenden Reform der Verträge stattfinden kann.

4. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 79 Satz 1 IRG)

In Artikel 1 Nr. 5 § 79 Satz 1 sind nach dem Wort "Teil" die Wörter "oder in § 73 Satz 2" einzufügen.

Begründung:

Berücksichtigung des neuen § 73 Satz 2 IRG-E.

5. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 81 Nr. 4 IRG)

In Artikel 1 Nr. 5 § 81 Nr. 4 ist das Wort "aufgeführten" durch die Wörter "in Bezug genommenen" zu ersetzen.

Begründung:

Redaktionelle Richtigstellung. Der Haftbefehl führt Straftatbestände gerade nicht auf, nimmt sie vielmehr in zum Teil überaus allgemeiner Form in Bezug.

6. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 83 Nr. 1 IRG)

In Artikel 1 Nr. 5 § 83 Nr. 1 sind die Wörter "ersuchenden Mitgliedstaates" durch das Wort "Urteilsstaates" zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.

7. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 83a Abs. 1 Nr. 1 IRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob nicht statt der Verweisung auf den Rahmenbeschluss die Kriterien der Identität in § 83a Abs. 1 Nr. 1 IRG-E oder in einem Anhang dazu aufgeführt werden sollten.

Begründung:

Im Interesse der Praxis spricht einiges dafür, die einschlägigen Vorschriften im Umsetzungsgesetz oder in einem Anhang dazu aufzuführen. Der angesprochene Rahmenbeschluss dürfte der Praxis nicht überall und jederzeit zugänglich sein.

8. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 83b IRG)

In Artikel 1 Nr. 5 § 83b sind die Wörter "Die Auslieferung" durch die Wörter "Die Bewilligung der Auslieferung" zu ersetzen.

Begründung:

Die Überschrift zu § 83b IRG-E spricht zutreffend von Bewilligungshindernissen. Es erscheint veranlasst, dies auch im Text der Norm selbst so zu formulieren, um Missverständnissen vorzubeugen.

9. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 83b Nr. 1, 2 IRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob nicht in § 83b Nr. 1 und 2 IRG-E Kriterien angegeben werden können, die die Entscheidung über die Bewilligung der Auslieferung vorhersehbarer machen.

Begründung:

Die Formulierung in § 83b Nr. 1 und 2 IRG-E gibt jeden nur erdenklichen Spielraum. Da mit dem Europäischen Haftbefehl die Verrechtlichung der Auslieferung bzw. Übergabe angestrebt wird, ist dies nicht unproblematisch, insbesondere bei der künftig möglichen Auslieferung Deutscher. Auch mit Blick auf die ersuchenden Staaten ist zu prüfen, ob nicht Kriterien für die Entscheidung angegeben werden sollten, etwa in Form von Regelbeispielen.

10. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 83f Abs. 1 Nr. 1 IRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob nicht statt der Verweisung auf den Rahmenbeschluss die Kriterien der Identität in § 83f Abs. 1 Nr. 1 IRG-E oder in einem Anhang dazu aufgeführt werden sollten.

Begründung:

Im Interesse der Praxis spricht einiges dafür, die einschlägigen Vorschriften im Umsetzungsgesetz oder in einem Anhang dazu aufzuführen. Der angesprochene Rahmenbeschluss dürfte der Praxis nicht überall und jederzeit zugänglich sein.

11. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§§ 83f, 83g IRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob bei der Durchlieferung Deutscher gemäß § 83f IRG-E und bei außerplanmäßigen Landungen Deutscher im Sinne des § 83g IRG-E tatsächlich der gleiche strenge Maßstab angelegt werden soll, der für die Auslieferung gilt.

Begründung:

In der Praxis führt die Regelung, wie sie vorgesehen ist, dazu, dass Deutschland in solchen Fällen geographisch umgangen wird. Ein zusätzlicher Schutz von Deutschen kann praktisch nicht gewährleistet werden, sieht man von unvermeidlichen außerplanmäßigen Landungen ab. Hinzu kommt, dass im Fall der Durchlieferung ein Deutscher Deutschland früher freiwillig verlassen hat, im Gegensatz zur Situation bei der Auslieferung, wo er sich als Deutscher in Deutschland befindet.

Verfassungsrechtlich geboten ist der strenge Maßstab nicht. Zwar gilt Artikel 16 Abs. 2 GG wohl auch für die Durchlieferung Deutscher durch deutsches Hoheitsgebiet (vgl. BVerfGE 10, 136 ff.). Den Voraussetzungen dieser Bestimmung wird aber bereits durch § 73 Satz 2 IRG-E hinreichend Rechnung getragen. Die hier vorgesehenen weiteren Einschränkungen gebietet Artikel 16 Abs. 2 GG nicht.

12. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 83i Satz 3 IRG)

In Artikel 1 Nr. 5 § 83i Satz 3 IRG-E sind die Wörter ", und nur, sofern es zur Beurteilung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich ist" zu streichen.

Begründung:

Es ist nicht möglich, jedes Einzeldatum objektiv am Maßstab der Erforderlichkeit im Ausland zu messen, weil die Erforderlichkeit dort aus deutscher Sicht nicht abschließend beurteilt werden kann. Deutschland kann dies nur aus seiner Sicht tun, mit allen Unsicherheiten, die damit verbunden sind. Von diesem Regelungskonzept geht etwa § 479 Abs. 1 StPO aus; die hier vorgesehene Regelung ist so nicht umsetzbar.

13. Zu Artikel 1 Nr. 7, 8 - neu - (§§ 85, 86 Abs. 2 IRG)

In Artikel 1 ist Nummer 7 durch folgende Nummern 7 und 8 zu ersetzen:

'7. § 85 wird aufgehoben.

8. In § 86 wird Absatz 2 wie folgt gefasst:

"(2) Die Auslieferung oder Durchlieferung eines Deutschen ist unzulässig, wenn bei Inkrafttreten des Zweiten und Dritten Abschnitts des Achten Teils

1. gegen den Verfolgten wegen derselben Tat, die dem Auslieferungsersuchen zu Grunde liegt, im Geltungsbereich dieses Gesetzes ein strafrechtliches Verfahren geführt wird,
2. die Einleitung eines strafrechtlichen Verfahrens wegen derselben Tat, die dem Auslieferungsersuchen zu Grunde liegt, abgelehnt wurde oder ein bereits eingeleitetes Verfahren eingestellt wurde.

Ist ein Ersuchen um Auslieferung oder um Durchlieferung vor Inkrafttreten des Zweiten und Dritten Abschnitts des Achten Buches abgelehnt worden, ist die Auslieferung oder Durchlieferung nur auf erneutes Ersuchen einer zuständigen Stelle des ausländischen Staates zulässig." '

Begründung:

Die Bundesregierung hat davon abgesehen, für Handlungen vor dem 7. August 2002 von der Option Gebrauch zu machen, die Anwendbarkeit des neuen Rechts auszuschließen. Dieser Konzeption ist zuzustimmen, weil ein langjähriges Nebeneinander unterschiedlicher Auslieferungsverfahren mit den gleichen Staaten die Praxis über Gebühr belastet und sachlich nicht leicht zu rechtfertigen ist.

Auch wenn man der Konzeption der Bundesregierung im Ansatz folgt, sind zu zwei Aspekten Übergangsregelungen angezeigt:

Zum einen ist klarzustellen, dass ein Auslieferungsverfahren nach neuem Recht in jedem Fall voraussetzt, dass ein neuer Antrag gestellt wird. Ist in der Vergangenheit ein Auslieferungsverfahren abschlägig beschieden worden, muss auch dann ein neuer Antrag gefordert werden, wenn das Ersuchen nach neuem Recht Aussicht auf Erfolg hat. Es obliegt dem ausländischen Staat, erneut initiativ zu werden. Es ist für die Praxis unzumutbar, die Ablehnungsentscheidungen vergangener Jahrzehnte systematisch durcharbeiten. Dies sollte ausdrücklich klargestellt werden (vgl. auch Artikel 32 des Rahmenbeschlusses).

Zum anderen ist es sachgerecht, bis zum Inkrafttreten des Gesetzes die fakultativen Bewilligungshindernisse in § 83b Nr. 1 und 2 IRG-E zumindest für Deutsche zwingend auszugestalten. Mit dem Rahmenbeschluss ist dies vereinbar. Mit diesem wäre sogar sehr viel weiter gehend eine Regelung vereinbar, wonach generell und nicht nur für Deutsche in Fällen des § 83b Nr. 1 und 2 IRG-E eine Auslieferung unzulässig ist. In der Vergangenheit war die Auslieferung Deutscher bis zur Änderung des Artikels 16 Abs. 2 GG durch Gesetz vom 29. November 2000 (BGBl. I S. 1633) verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Wenngleich dies in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgehoben wurde, bleibt die Besonderheit, dass bei Deutschen in der Vergangenheit eine weitere Prüfung von Auslieferungsersuchen nicht veranlasst war. Wenn auch in Deutschland Verfahren geführt wurden oder werden, erscheint es angezeigt, es dabei zu belassen. Für den Geltungsbereich des Grundsatzes "ne bis in idem" gilt dies ohnehin, vgl. § 83 Nr. 1 IRG-E. Auch darüber hinaus sollte im Interesse der Rechtsklarheit eine Zäsur gezogen werden. Wenn in Deutschland neue Erkenntnisse zu berücksichtigen sind, kann bzw. muss dies selbstverständlich zu einer Wiederaufnahme der Ermittlungen führen. Dem Interesse effektiver Strafverfolgung wird auch deshalb in vollem Umfang Rechnung getragen.

14. Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

In Artikel 3 ist die Angabe "Januar" durch die Angabe "Mai" zu ersetzen.

Begründung:

Es erscheint sinnvoll, dass die korrespondierende Änderung der Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST) zum gleichen Zeitpunkt in Kraft tritt wie das Gesetz. Im Umsetzungsgesetz sind einige Regelungen enthalten, die der detaillierten Umsetzung bedürfen. Darüber hinaus erscheint es zumindest zweckmäßig, wenn nicht nötig, dass die Änderung der Zuständigkeitsvereinbarung zum gleichen Zeitpunkt in Kraft tritt wie das Umsetzungsgesetz. Der Abschluss der Zuständigkeitsvereinbarung und die Umsetzung der Zuständigkeitsvereinbarung in den Ländern dürfte zum 1. Januar 2004 nicht möglich sein. Es zeichnet sich auch ab, dass keineswegs alle Mitgliedstaaten den Umsetzungstermin 1. Januar 2004 einhalten.