

## **Antrag**

**der Abgeordneten Jerzy Montag, Volker Beck (Köln), Ekin Deligöz, Dr. Uschi Eid, Monika Lazar, Manuel Sarrazin, Irmingard Schewe-Gerigk, Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Europäische Überwachungsanordnung rechtsstaatlich absichern – Stellungnahme gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes**

Der Bundestag wolle beschließen:

#### **I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:**

Die Europäische Kommission hat am 29. August 2006 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der Europäischen Union vorgelegt (KOM(2006) 468 endgültig). Der gegenwärtige Stand der Beratungen ist in einem überarbeiteten Entwurf vom 6. März 2009 wiedergegeben; der Vorschlag trägt nun den Titel „Rahmenbeschluss des Rates über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft“ (Ratsdok. 17506/08, im Folgenden: Rahmenbeschluss).

Mit diesem Rahmenbeschluss sollen Regeln festgelegt werden, nach denen ein Mitgliedstaat eine in einem anderen Mitgliedstaat erlassene Entscheidung über Überwachungsmaßnahmen anerkennt, vollzieht und die betreffende Person bei Verstößen gegen diese Maßnahmen dem Anordnungsstaat übergibt. Ein Beispiel für solche Überwachungsmaßnahmen ist die Verpflichtung, sich zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Behörde zu melden.

Voraussetzung für Anerkennung und Vollzug einer solchen Überwachungsmaßnahme durch den Vollstreckungsmitgliedstaat ist unter anderem, dass der zugrunde liegende Sachverhalt von den Justizbehörden des anordnenden Mitgliedstaates einer der in Artikel 14 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses aufgelisteten 32 Deliktgruppen zugeordnet wird. In diesem Fall ist der ersuchte Mitgliedstaat zur Anerkennung und Vollstreckung der Überwachungsmaßnahme selbst dann verpflichtet, wenn der zugrunde liegende Sachverhalt nach seinem Recht nicht strafbar ist. Bei allen anderen Straftaten, die nicht zu den genannten Deliktgruppen gehören, kann der Vollstreckungsmitgliedstaat hingegen gemäß Artikel 14 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses zunächst das Vorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit prüfen.

Artikel 14 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses sieht vor, dass Mitgliedstaaten aus verfassungsrechtlichen Gründen bei der Annahme des Rahmenbeschlusses in einer Erklärung mitteilen können, dass sie Artikel 14 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses in Bezug auf einige oder alle der dort genannten Straftaten nicht

anwenden werden. In diesem Fall verbleibt es bei der Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit. Die Erklärung kann jederzeit zurückgenommen werden.

In Artikel 14 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses finden sich Deliktsgruppen wie Terrorismus, Cyberkriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Sabotage, Erpressung und Schutzgelderpressung sowie Betrug. Angesichts der nach wie vor beträchtlichen Unterschiede zwischen den Strafrechtsordnungen der verschiedenen Mitgliedstaaten einerseits und der Unbestimmtheit einiger dieser Deliktsgruppen andererseits begegnet eine Anerkennung ohne Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes dazu auf,

1. bei der Annahme des oben bezeichneten Rahmenbeschlussentwurfs eine Erklärung gemäß Artikel 14 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses mindestens in Bezug auf die Deliktsgruppen „Terrorismus“, „Cyberkriminalität“, „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“, „Sabotage“, „Erpressung und Schutzgelderpressung“ sowie „Betrug“ abzugeben und
2. zu prüfen, zu welchen weiteren Deliktsgruppen bei Annahme des Rahmenbeschlussentwurfs eine derartige Erklärung abzugeben ist, wobei Maßstab der Prüfung die tatsächliche und rechtliche Vergleichbarkeit der Rechtsordnungen in den übrigen EU-Mitgliedstaaten sein sollte.

Berlin, den 6. Mai 2009

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

### **Begründung**

Der Vorschlag für einen „Rahmenbeschluss des Rates über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft“ dient der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der nationalen Strafgerichte und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung nationaler Urteile und Beschlüsse.

1. In der 15. Wahlperiode hat der Deutsche Bundestag bereits zum Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisverordnung Stellung genommen.

Dieser Rahmenbeschluss enthält ebenfalls 32 Deliktsgruppen, bei denen die gegenseitige Anerkennung von Beweisordnungen bis hin zur Durchsuchung und Beschlagnahme ohne Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit vorgeschrieben wird. In den parlamentarischen Beratungen über diesen Rahmenbeschluss wurde fraktionsübergreifend Besorgnis über die Unbestimmtheit dieser Deliktsgruppen geäußert. Außerdem wurden die durch die Vielfalt von Einzelrechtsakten der EU drohende Rechtszersplitterung beklagt sowie einheitliche und verbindliche Verfahrensgarantien im Strafverfahren gefordert, die Voraussetzung für das Entstehen eines gegenseitigen Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit der nationalen Strafrechtsordnungen sind (Entschließung des Deutschen Bundestages vom 30. September 2004, Amtliches Protokoll der 129. Sitzung des Deutschen Bundestages TOP 15; Beschluss-

empfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 15/3831; Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Bundestagsdrucksache 15/3832).

Mit der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 30. September 2004 wurde die Bundesregierung u. a. dazu aufgefordert, auf eine Präzisierung der Deliktgruppen hinzuwirken. Die Bundesregierung ist dieser Aufforderung nachgekommen und hat auf eine Änderung des Rahmenbeschlusses über die Europäische Beweisanordnung hingewirkt.

Nach der am 18. Dezember 2008 verabschiedeten Fassung des Rahmenbeschlusses über die Europäische Beweisanordnung kann sich Deutschland gemäß Artikel 23 Absatz 4 durch eine Erklärung das Recht vorbehalten, die Vollstreckung einer Europäischen Beweisanordnung bei den in Artikel 14 Absatz 2 angeführten Straftaten Terrorismus, Cyberkriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Sabotage, Erpressung und Schutzgelderpressung sowie Betrug von der Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit abhängig zu machen, sofern für die Vollstreckung der Europäischen Beweisanordnung eine Durchsuchung oder Beschlagnahme erforderlich ist, es sei denn, die Anordnungsbehörde hat erklärt, dass die betreffende Straftat nach dem Recht des Anordnungsstaats die in der Erklärung Deutschlands enthaltenen Kriterien erfüllt. Die Bundesregierung hat eine entsprechende Erklärung abgegeben (ABl. L 350, S. 72 vom 30. 12. 2008).

2. Der Entwurf des Rahmenbeschlusses über die Europäischen Überwachungsanordnung enthält dieselben 32 Deliktgruppen, bei denen nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit verzichtet werden soll. Eine Präzisierung dieser Deliktgruppen ist bisher nicht erfolgt und im Rahmenbeschlussentwurf nicht vorgesehen.

Die vom Deutschen Bundestag anhand der Europäischen Beweisanordnung befürchtete Rechtszersplitterung hat sich mit weiteren Rahmenbeschlüssen zur gegenseitigen Anerkennung im Strafrecht fortgesetzt. Ein Rahmenbeschluss zu einheitlichen und verbindlichen Verfahrensgarantien im Strafverfahren ist trotz der Bemühungen der Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hingegen gescheitert.

Der Rat der Europäischen Union hat am 27./28. November 2008 eine politische Einigung über den Rahmenbeschluss über die Europäische Überwachungsanordnung erzielt. Wegen erheblicher verfassungsrechtlicher Bedenken einiger Mitgliedstaaten sieht der Entwurf nunmehr die Möglichkeit eines Vorbehalts vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung vor. Die Bundesregierung hat bisher keine Absicht erkennen lassen, hiervon Gebrauch zu machen.

Nach Artikel 14 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses können Mitgliedstaaten aus verfassungsrechtlichen Gründen bei der Annahme des Rahmenbeschlusses erklären, dass sie die Anordnung von Überwachungsmaßnahmen durch einen anderen Mitgliedstaat in Bezug auf einige oder alle der genannten Straftaten nicht ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit anerkennen werden.

Gibt ein Mitgliedstaat eine derartige Erklärung ab, verbleibt es bei der Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit, wenn ein Mitgliedstaat einen anderen dazu auffordert, aufgrund des Verdachts einer Straftat in seinem Hoheitsgebiet Überwachungsmaßnahmen gegen einen Verdächtigen oder Beschuldigten zu vollstrecken. Durch die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit wird sichergestellt, dass eine Überwachungsanordnung nur dann vollstreckt wird, wenn der Tatbestand auch nach dem Recht des Vollstreckungsstaates strafbar ist. Dadurch wird im Ergebnis das gleiche Ziel erreicht wie durch die Präzisierung der Deliktgruppen.

Eingedenk der kritischen Würdigung des Rahmenbeschlusses über die Europäische Beweisverordnung fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, bei der Beschlussfassung über den Rahmenbeschluss über die Europäische Überwachungsanordnung von der Möglichkeit dieser begrenzten Ausnahme von der gegenseitigen Anerkennung Gebrauch zu machen und zumindest für die Deliktgruppen Terrorismus, Cyberkriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Sabotage, Erpressung und Schutzgelderpressung sowie Betrug eine Erklärung gemäß Artikel 14 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses abzugeben.

Bei den anderen Deliktgruppen sollte die Bundesregierung prüfen, ob die Abgabe einer entsprechenden Erklärung angezeigt ist. Maßstab muss sein, ob die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bei den jeweiligen Deliktgruppen rechtliche oder tatsächliche Unterschiede ausweisen, die eine gegenseitige Anerkennung und damit den generellen Wegfall der Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit problematisch erscheinen lassen.

3. Das Erfordernis der Normenklarheit und konkreten Bestimmtheit von Strafgesetzen gründet verfassungsrechtlich im Rechtsstaatsgebot des Artikels 20 Absatz 3 GG, welches im Bestimmtheitsgebot des Artikels 103 Absatz 2 GG konkretisiert wird. Hieraus folgen allgemeine Anforderungen an die Bestimmtheit gesetzlicher Tatbestände, die zu Grundrechtseingriffen wie der Anordnung von Überwachungsmaßnahmen führen können.

Tritt der Rahmenbeschluss zur Europäischen Überwachungsanordnung ohne Vorbehaltserklärung in Kraft, kann die erforderliche Bestimmtheit nicht mehr nachträglich durch die Umsetzung in nationales Recht hergestellt werden, denn die Einordnung eines Sachverhaltes unter eine bestimmte Deliktgruppe erfolgt durch die Behörden des jeweiligen Anordnungsstaates.

Das Bestimmtheitsgebot gilt für alle strafrechtlich begründeten Grundrechtseingriffe, also auch Maßnahmen, die zum Ziel haben, die Bewegungen einer Person behördlich zu überwachen. Es ist daher unerheblich, ob eine Überwachungsanordnung im Einzelfall als Alternative zu einer Untersuchungshaft angeordnet wird und damit einen milderen Eingriff darstellt. An der Einhaltung grundlegender rechtsstaatlicher Anforderungen muss auch dann festgehalten werden, wenn die Justizbehörden im konkreten Fall zwischen zwei restriktiven Maßnahmen unterschiedlicher Eingriffsintensität wählen können.

Im Übrigen ist es für die Anordnung von Überwachungsmaßnahmen nach dem Rahmenbeschluss nicht erforderlich, dass eine Untersuchungshaft im konkreten Einzelfall tatsächlich angeordnet werden könnte oder dass die Voraussetzungen für einen Europäischen Haftbefehl vorliegen.

Nach Erwägungsgrund Nummer 4 zielt der Rahmenbeschluss gerade darauf ab, die Anwendung von Maßnahmen ohne Freiheitsentzug als Alternative zur Untersuchungshaft selbst dann zu fördern, wenn nach dem Recht des betroffenen Mitgliedstaates eine Untersuchungshaft nicht von Anfang an verhängt werden könnte.

Diese Zielrichtung wird auch durch den Umkehrschluss aus Artikel 21 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses bestätigt, wonach jeder Mitgliedstaat erklären kann, dass er bei der Entscheidung über die Übergabe der betroffenen Person an den Anordnungsstaat Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl anwenden wird. Dieser sieht vor, dass der Haftbefehl nur bei Straftaten mit einer bestimmten Mindeststrafdrohung anwendbar ist. Daraus ergibt sich mittelbar, dass diese Mindestvoraussetzungen bei der Europäischen Überwachungsanordnung gerade nicht immer vorliegen müssen.

Das bedeutet, dass eine Überwachungsanordnung nach dem Rahmenbeschluss auch in einer Fallkonstellation erlassen werden kann, in der die Anordnung nicht der Vermeidung einer Untersuchungshaft dient, sondern einen selbständigen Eingriffstatbestand darstellt.





