



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 21/2015 Juni 2015

Die Europäische Sicherheitsagenda (COM(2015) 185 final)

Mitglieder des Strafrechtsausschusses

RA Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor, Vorsitzender

RA Dr. Jan Bockemühl

RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm

RA Thomas C. Knierim

RA Dr. Daniel M. Krause

RA Prof. Dr. Holger Matt

RAin Anke Müller-Jacobsen

RA Prof. Dr. Tido Park

RA Prof. Dr. Reinhold Schlothauer

RA Dr. Jens Schmidt

RAin Dr. Anne Wehnert

RAin Dr. Annette von Stetten (Berichterstatlerin)

Dominik Brodowski LL.M. (UPenn) (Berichterstatler)

RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Justiz
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Rechtsanwaltskammern
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Deutscher Anwaltverein

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Redaktionen der NJW, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag,
Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht, Neue Zeitschrift für
Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht, wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und
Steuerstrafrecht

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 163.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Am 28. April 2015 legte die Europäische Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „*Die Europäische Sicherheitsagenda*“ (COM[2015] 185 final) vor. Diese Mitteilung soll den Boden bereiten für eine „erneuerte EU-Strategie der inneren Sicherheit“ (S. 26),¹ welche der Europäische Rat auf seiner nächsten Tagung am 25. und 26. Juni 2015 beschließen wird. Es ist zu erwarten, dass diese Sicherheitsagenda die europäische Sicherheitspolitik und somit auch die Legislativmaßnahmen im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ die nächsten Jahre entscheidend prägen werden.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt, dass sich die Europäische Sicherheitsagenda der uneingeschränkten Einhaltung der Grundrechte und der Verhältnismäßigkeit (S. 3) sowie einem Mehr an Transparenz und demokratischer Kontrolle (S. 4) verpflichtet sieht (I.). Doch dies darf kein Lippenbekenntnis bleiben, sondern muss sich in einer maßvollen Zurückhaltung bei der Sicherheitsgesetzgebung (II.) sowie in grundrechtssichernden Kompensationen (III.) manifestieren. Diesen Erfordernissen wird die von der Kommission vorgelegte Europäische Sicherheitsagenda nur höchst unzureichend gerecht.

I. Grundrechtsschutz, Verhältnismäßigkeit und demokratische Kontrolle als Eckpfeiler einer europäischen Sicherheitsarchitektur

Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft, die auf einem gemeinsamen Kanon an Grund- und Menschenrechten und insbesondere auf den Vorstellungen eines absoluten Schutzes der Menschenwürde (Art. 1 Charta der Grundrechte, Art. 2 EUV), der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV), einer Pflicht zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei jeglichem staatlichen Handeln (Art. 52 Abs. 1 Charta der Grundrechte) und einer deliberativen Demokratie wurzelt. Daher ist es uneingeschränkt zu begrüßen, dass sich die Europäische Sicherheitsagenda gleich zu ihrem Beginn zu diesen Werten bekennt und als zentrale Grundsätze benennt.

¹ Vgl. zuvor die „Strategie der inneren Sicherheit für die Europäische Union: Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell“, Ratsdok. 7120/10 v. 8.3.2010, sowie die „EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“, KOM(2010) 673 endg. v. 22.11.2010.

Doch bei diesen Worten ist es nicht zu belassen. Dass jegliche Legislativmaßnahme in „vollem Einklang mit den Grundrechten steh[en]“ und mit „dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ... vereinbar sein“ muss (S. 3), ist nichts als eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit. In einem über schöne Worte hinausgehenden Bekenntnis für die Grundrechte wäre es hingegen erstens erforderlich, dass die Sicherheitsagenda ein **klares, konkretes und substanzielles Bekenntnis zu den zentralen Grundrechten** – insbesondere Art. 6, Art. 7, Art. 8, Art. 11, Art. 18, Art. 19, Art. 47 bis Art. 50 Charta der Grundrechte – sowie zu deren Korrespondenzen in der EMRK – Art. 5 EMRK, Art. 6 EMRK und Art. 8 EMRK – enthält. Zweitens sollte sich die Europäische Union in ihrem eigenen Handeln, aber auch bei der Setzung von Mindestvorgaben an die Mitgliedstaaten einem **Optimalstandard des Grundrechtsschutzes** verpflichtet sehen, und nicht nur – wie teils zu beobachten ist – sich auf einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ als Minimalstandard beschränken.² Drittens ist es aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer unabdingbar, dass die Europäische Union ihren zwingenden primärrechtlichen Handlungsauftrag zu einem **Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** – trotz des ablehnenden Gutachtens des EuGH zum Entwurf des Beitrittsabkommens³ – mit besonderem Nachdruck verfolgt, auch um eine effektive, umfassende externe Grundrechtskontrolle durch den EGMR zu ermöglichen.

Jede europäische Sicherheitsarchitektur sollte zudem ein Bewusstsein dafür vermitteln, dass ein absoluter Schutz der Sicherheit unmöglich und dass das Leben in einer Gesellschaft, die nach einem solchen utopischen Ziel strebte, auch nicht erstrebenswert ist.

II. Zu den geplanten Schwerpunkten der europäischen Sicherheitsgesetzgebung

Die Europäische Sicherheitsagenda wird getragen von den drei zentralen Prioritäten der Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität einschließlich des Menschenhandels und der Cyberkriminalität (S. 2, 14 f.). Dabei handelt es sich jedoch allem Anschein nach nur um Anlässe dafür, um insgesamt und auf allen Gebieten einschneidende Maßnahmen zu rechtfertigen. Das zeigt sich beispielhaft, aber nicht nur an den Querschnittsmaßnahmen der Datenspeicherung und des Datenaustauschs sowie des Ausbaus der internationalen Zusammenarbeit.

1. Terrorismus

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist besorgt über die Intention, die Terrorismusbekämpfung als Anlass dafür zu verwenden, eine Lösung der **„grenzüberschreitenden praktischen und rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit der Erhebung und der Zulässigkeit von Beweismitteln“** (S. 17) anzugehen. Bei Fragen der grenzüberschreitenden Beweiserhebung und -verwendung handelt es sich

² Vgl. hierzu exemplarisch die Stellungnahmen der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 2014/24 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren (2013/0407 (COD)), Nr. 2014/21 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder – COM (2013) 822 final – 2013/0408 (COD) und Nr. 2014/20 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über vorläufige Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte, denen die Freiheit entzogen ist, sowie über Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls und zu den Empfehlungen der Kommission vom 27.11.2013 zum Recht auf Prozesskostenhilfe in Strafverfahren für Verdächtige oder Beschuldigte.

³ EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014.

um einen der **diffizilsten Bereiche der Zusammenarbeit in Strafsachen**. Denn in den unterschiedlichen Kriminaljustizsystemen werden jeweils andere Modelle verwendet, wie die Beschuldigtenrechte und insbesondere das Recht auf eine Konfrontation von Belastungszeugen (Art. 6 Abs. 3 lit. d EMRK) gewährleistet werden. Es erscheint als höchst bedenklich, diese inkomplexen Fragen im Bereich der Terrorismusbekämpfung lösen zu wollen, handelt es sich dabei nämlich um einen Politikbereich von hoher emotionaler und politischer Symbolkraft, in dem die Achtung der Beschuldigtenrechte – dass zeigte auch die Vergangenheit – ohnehin zu leicht in Gefahr gerät.

Darüber hinausgehend ist es überaus zweifelhaft, ob Mittel des Strafrechts tatsächlich geeignet sind, **Reisen von terroristischen Kämpfern in Konfliktgebiete** (S. 17) zu unterbinden. Ob die Drohung mit strafrechtlichen Konsequenzen eine abschreckende Wirkung hat, ist bereits allgemein alles andere als erwiesen und erscheint erst recht gegenüber mutmaßlichen terroristischen Kämpfern als sehr unwahrscheinlich.

2. Organisierte Kriminalität, Menschenhandel und Flüchtlingspolitik

Die Flüchtlingsproblematik zieht sich wie ein roter Faden durch die Europäische Sicherheitsagenda (S. 2, 4 f., 7, 9, 15, 22): Unter dem Deckmantel einer vorgeblichen Erforderlichkeit der Schaffung intensiver (maritimer) Grenzüberwachung legt die Agenda die Grundlage dafür, die (See-)Grenzen der EU abzuschotten. Solche Maßnahmen und eine Intensivierung der strafrechtlichen Bekämpfung des Menschenhandels und der Menschenschlepper erscheint jedoch aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer nur dann als akzeptabel, wenn gleichzeitig umfangreiche **Maßnahmen für Flüchtlinge** ergriffen werden, also für die eigentlichen **Opfer der Schlepperbanden**. Hierzu zählen etwa eine Ausweitung der Seenotrettung, eine menschenwürdige Unterbringung der Flüchtlinge und eine humanere Ausgestaltung der Asylverfahren.

Mit dem gebotenen Maß eines Grundrechtsschutzes und an Verfahrensrechten nur schwerlich in Einklang zu bringen ist die Intention der Agenda, „gemeinsame Regeln für die ohne vorhergehende Verurteilung vorgenommene Einziehung von Vermögen aus Straftaten“ (S. 21) voranzubringen. Die Einziehung – oder auch nur die Sperrung – von Vermögenswerten kann einen punitiven Charakter aufweisen. Sie stellt jedenfalls einen erheblichen Eingriff in grund- und menschenrechtlich geschützte Rechte dar, der nur dann zu rechtfertigen ist, wenn hinreichende **Verteidigungsrechte** gewahrt werden. Daher wäre es etwa mit der **Achtung der Unschuldsvermutung** unvereinbar, wenn im Vorfeld eines strafrechtlichen Verfahrens bereits eine solche **Einziehungsentscheidung** getroffen und damit Vorverurteilungen Tür und Tor geöffnet würde.

3. Cyberkriminalität

Die Europäische Sicherheitsagenda fordert hinsichtlich der teilweise grenzüberschreitend agierenden Cyberkriminalität eine Umstrukturierung der Methoden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden und eine Änderung der Rechtsvorschriften, so „dass ein rascherer grenzübergreifender Zugriff auf Beweise und Informationen möglich wird“ (S. 24). Die Bundesrechtsanwaltskammer weist erstens darauf hin, dass die erst kürzlich beschlossene Europäische Ermittlungsanordnung⁴ den Ermittlungsbehörden umfangreiche neue Möglichkeiten zu

⁴ Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABlEU Nr. L 130 v. 1.5.2014, S. 1.

grenzüberschreitenden Ermittlungen bietet. Zweitens aber muss diese **Europäische Ermittlungsanordnung** zunächst erst in die nationalen Gesetze umgesetzt und drittens **Praxiserfahrungen** mit dieser gesammelt werden – ganz im Sinne der eingangs in der Agenda genannten Priorität einer „bessere[n] Umsetzung und Anwendung der geltenden EU-Rechtsinstrumente“. Denn erst auf der Grundlage einer solchen Evaluation lässt sich im Sinne einer **evidenzbasierten Kriminalpolitik** eine Reform und erst recht eine weitere Ausweitung extraterritorialer Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden ernsthaft diskutieren.

4. Datenspeicherung und Datenaustausch

Aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer sind die Forderungen nach einer **weiteren Ausdehnung der Datenspeicherung und des Datenaustauschs abzulehnen**. Dies betrifft namentlich die Forderung nach einem EU-System für Fluggastdatensätze (PNR, S. 8) und nach einem Europäischen Kriminalaktennachweis (EPRIS, S. 9), aber auch betreffend eine Ausdehnung der automatisierten und verdachtslosen Auswertung von Finanztransaktionen (TFTP, S. 16 f.). Abgesehen von Missbrauchspotential – etwa im Hinblick darauf, dass solche Datensammlungen Einfallstore für Wirtschaftsspionage bieten – engen solche Maßnahmen die Freiheitsräume der Bürger immer weiter ein. Dies gilt umso mehr, wenn man auch Summationseffekte berücksichtigt, die sich beispielsweise dadurch ergeben, dass die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten auf nationaler Ebene wieder am Erstarren ist.

5. Zur externen Komponente

Die genannten **Sorgen** – Summationseffekte einer überbordenden Überwachung, Gefahren für Wirtschaftsspionage, Einengung der Freiheitsräume der Bürger – multiplizieren sich, soweit die Europäische Sicherheitsagenda eine **Intensivierung des internationalen Datenaustauschs** anstrebt (S. 5 f., S. 8 f., S. 17). Das in der Agenda als Korrektiv genannte EU-US-Datenschutzabkommen („umbrella agreement“, S. 8 f.) wird – so betrachtet es die Bundesrechtsanwaltskammer mit großer Sorge – bereits seit langem und ohne greifbare Erfolge diskutiert. Ein „Mehr“ an Datenaustausch muss jedoch stets auch mit einem „Mehr“ an Datenschutz und an transnational wirksamem Grundrechtsschutz der Betroffenen einhergehen; das gilt nicht nur für den europäischen Rechtsraum, sondern erst recht auch für die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedstaaten.

III. Zum Mangel an grundrechtssichernden Kompensationen in der Europäischen Sicherheitsagenda

Eine Europäische Sicherheitsagenda darf nicht nur die Sicherheit des Bürgers vor Kriminalität in den Blick nehmen, sondern muss auch die Grundrechte der Beschuldigten berücksichtigen und den Verfahrens- und Grundrechtsschutz weiterentwickeln. Im Kontext der Handlungsbereiche und -methoden der vorgelegten Europäischen Sicherheitsagenda ergeben sich drei **zentrale Forderungen für grundrechtssichernde Kompensationen und Optimierungen**:

1. Der **Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention** ist zur Absicherung eines hinreichenden gesamteuropäischen Grundrechtsschutzes (S. 3) mit Nachdruck voranzutreiben. Das ablehnende Gutachten des EuGH zum Beitrittsabkommen darf nicht zur Folge haben, dass es im Vergleich zu diesem Beitrittsabkommen zu Abstrichen am materiellen und prozeduralen Grundrechtsschutz durch den EGMR kommt.
2. Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (S. 12) ist der teils komplexe, in der Praxis teils nur schwer handhabbare und historisch gewachsene Rechtsrahmen zu konsolidieren und insbesondere der **Europäische Haftbefehl**⁵ im Hinblick auf die Gewährleistung eines verbesserten **Schutzes der Grundrechte und der Verhältnismäßigkeit zu überarbeiten**.
3. Die **Gemeinsamen Ermittlungsteams** bzw. **-gruppen** (JITs, S. 11 f.) und der im Rahmen dieser Gruppen erfolgende Austausch personenbezogener Daten, Beweismittel und Spurenansätze bedürfen einer **klaren rechtlichen Regelung**, welche die unterschiedlichen Modelle des Grundrechtsschutzes in den beteiligten Kriminaljustizsystemen berücksichtigt.

⁵ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten i.d.F. CONSLEG 2002F0584 v. 28.3.2009.