



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 26

Dezember 2013

Registernummer: 25412265365-88

zur Initiative „Assises de la Justice“ der Kommission

Diskussionspapier 1: EU-Zivilrecht

Diskussionspapier 2: EU-Strafrecht

**Diskussionspapier 3: Das EU-Verwaltungsrecht und die
mitgliedstaatlichen Verwaltungen**

Diskussionspapier 4: Rechtsstaatlichkeit

Diskussionspapier 5: Grundrechte

erarbeitet durch die Ausschüsse:

Datenschutzrecht

Europa

Menschenrechte

Internationales Privat- und Prozessrecht

Strafrecht

Verfassungsrecht

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 161.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission zur europäischen Justizpolitik „Assises de la Justice“ und die Einladung, Vorschläge zu den Schwerpunkten der Europäischen Union im Anschluss an das Stockholmer Programm zu unterbreiten.

Die Bundesrechtsanwaltskammer unterstützt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass eine leistungsfähige Justiz ein wesentlicher Standortfaktor für eine jede Volkswirtschaft ist, die im Wettbewerb zu anderen Volkswirtschaften steht. Zu Recht hebt die Europäische Kommission im EU-Justizbarometer vom 27.03.2013 hervor, dass eine funktionierende Justiz auch Voraussetzung für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedsstaaten und eine unverzichtbare Voraussetzung für die Entwicklung und Durchführung der auf gegenseitige Anerkennung und Zusammenarbeit gegründeten EU-Rechtsinstrumente ist.

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme an dem nun anstehenden grundsätzlichen Diskurs über die zukünftigen justizpolitischen Ziele. Nachfolgend nehmen wir zu den fünf Diskussionspapieren und den darin aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

Diskussionspapier 1: EU-Zivilrecht

Außergerichtliche Streitbeilegung – Rolle der Anwaltschaft

Im EU-Justizbarometer vom 27.03.2013 wird u. a. die Bedeutung alternativer Streitbeilegungsverfahren betont. In der Tat können alternative Streitbeilegungsverfahren einen Beitrag zu einer Verringerung der Arbeitsbelastung der Gerichte leisten. In diesem Zusammenhang weist die Bundesrechtsanwaltskammer darauf hin, dass jenseits von gerichtlichen Verfahren und formalisierten alternativen Streitbeilegungsverfahren die Mehrzahl der auftretenden Rechtsstreitigkeiten – jedenfalls in Deutschland - von den die Parteien vertretenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten außergerichtlich beigelegt werden. Nur ein geringer Prozentsatz der Streitigkeiten zwischen Bürgern und/oder Unternehmen führt zu einer Anrufung der Gerichte oder alternativer Streitbeilegungsinstitutionen. Die weit überwiegende Zahl auftretender Streitigkeiten wird außergerichtlich beigelegt. Für die Tätigkeit der Anwaltschaft in Deutschland wird geschätzt, dass der Anteil der außergerichtlich beigelegten Streitigkeiten zwischen 70-80 % aller Rechtsfälle ausmacht.

Die Zahl der in Deutschland zugelassenen Rechtsanwälte steigt von Jahr zu Jahr, die Zahl in der Justizstatistik ausgewiesenen neuen Verfahren im Bereich des Zivil- und Handelsrechts nimmt nicht nur nicht im selben Maße zu, sondern hat in den Jahren 2010 und 2011 sogar abgenommen.

Geschäftsentwicklung der Zivilsachen vor dem Amtsgericht

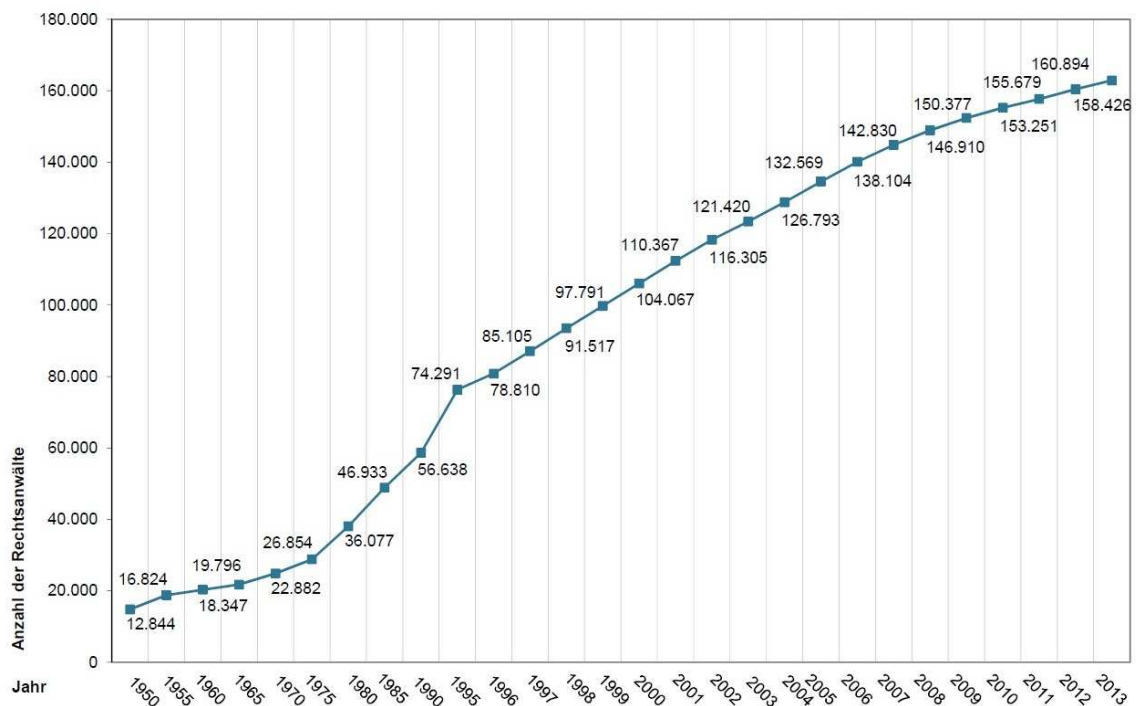
Geschäftsentwicklung 2003 bis 2011

Deutschland									Lfd. Nr.
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Geschäftsfall an Zivilprozesssachen									
612 700	624 173	599 413	550 877	527 042	513 628	526 222	519 591	515 121	1
1 500 905	1 498 767	1 400 724	1 314 738	1 263 012	1 272 658	1 243 951	1 213 093	1 199 758	2
61 463	56 560	56 596	65 123	67 328	80 386	76 651	80 643	76 062	3
1 489 432	1 523 527	1 449 260	1 338 573	1 276 426	1 260 064	1 250 582	1 217 563	1 209 201	4
624 173	599 413	550 877	527 042	513 628	526 222	519 591	515 121	505 678	5

Quelle:

http://www.brak.de/w/files/04_fuer_journalisten/statistiken/2013/04_02_gesamtentwicklungraeklein2013.pdf

Entwicklung der Gesamtzahlen der zugelassenen Rechtsanwälte



13.03.2013

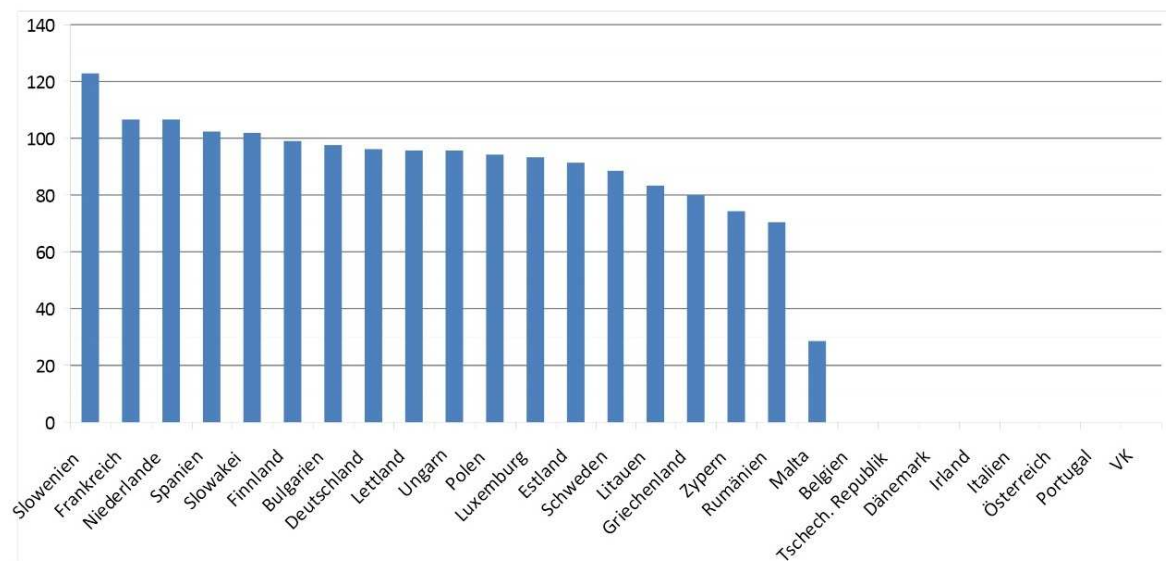


Quelle:

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Zivilgerichte2100210117004.pdf?__blob=publicationFile

Dabei handelt es sich nicht um einen Zufall, sondern um einen eindeutigen Zusammenhang. Das Ansteigen der Anwaltszulassungszahlen und die gleichzeitige Zunahme von Rechtsschutzversicherungsverträgen, die die Inanspruchnahme anwaltlicher Hilfe erleichtern, führen nicht zu einer erhöhten Belastung der Justiz. Im Gegenteil: Im Bereich des Zivil- und Handelsrechts wird die Justiz durch die außergerichtliche Streitbeilegungstätigkeit der Anwaltschaft erheblich entlastet. Das gilt leider nicht für den Bereich des öffentlichen Rechts, in dem sich die Bürger mit dem Staat oder staatlichen Institutionen auseinandersetzen haben. Dies erklärt auch den Umstand, dass die deutsche Ziviljustiz im Hinblick auf die Verfahrensdauer und die Zahl anhängiger Verfahren deutlich besser dasteht als die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, vergleiche insbesondere Schaubild 7 des Barometers.

Schaubild 7: Rate der abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Verfahren* (in %) (Quelle: CEPEJ-Studie)



Quelle: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2013_160_de.pdf

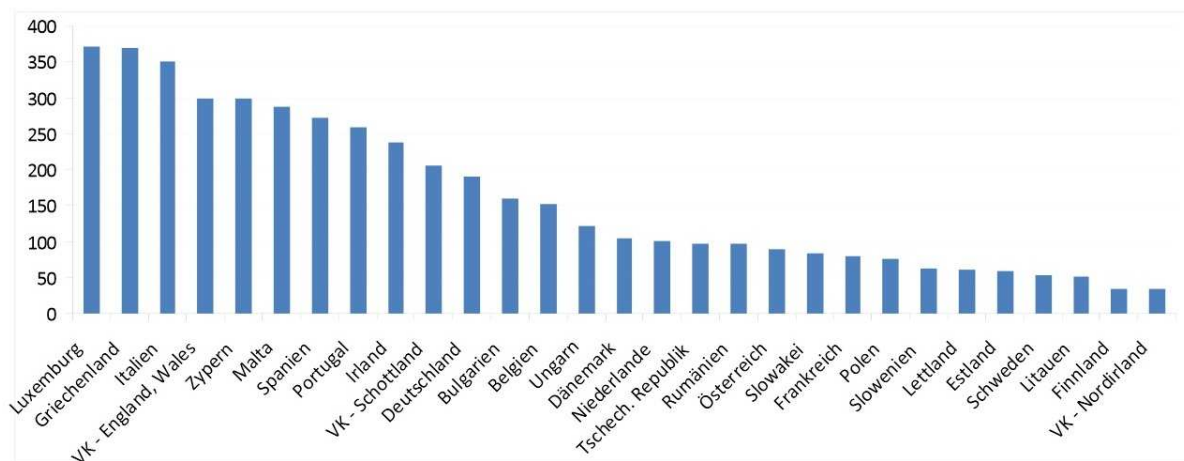
Die Bundesrechtsanwaltskammer hält es deshalb für erforderlich, dass die Europäische Kommission auch die Rolle der Anwaltschaft bei der außergerichtlichen Streitbeilegung im Vorfeld gerichtlicher Verfahren oder formalisierter alternativer Streitbeilegungsverfahren in den Blick nimmt, auch wenn die Erhebung von Daten in diesem Bereich besonders schwierig sein dürfte.

Dabei verkennt die Bundesrechtsanwaltskammer nicht, dass die Anwaltschaft die Rolle, Streitigkeiten im zivil- und handelsrechtlichen Bereich außergerichtlich beizulegen, vor dem Hintergrund einer funktionierenden Ziviljustiz in dem jeweiligen Mitgliedsstaat wesentlich effizienter ausüben kann als vor dem Hintergrund langwieriger und ineffizienter Gerichtsverfahren, so dass sich das Funktionieren der Ziviljustiz einerseits und die Möglichkeit der Entlastung der Ziviljustiz durch die außergerichtliche Tätigkeit der Anwaltschaft bis zu einem gewisse Grade gegenseitig bedingen.

Wenn bei zukünftigen Untersuchungen über die Rolle der Anwaltschaft bei der außergerichtlichen Streitbeilegung Daten erhoben werden, sollte auch die Frage einbezogen werden, ob das in den jeweiligen Mitgliedsländern übliche System der Vergütung von Rechtsanwälten Anreize zur außergerichtlichen Streitbeilegung setzt, wie das nach dem deutschen Rechtsanwaltsvergütungsgesetz der Fall ist, oder aber ob Fehlanreize derart gesetzt werden, dass langwierige außergerichtliche und anschließende gerichtliche Auseinandersetzungen deutlich besser als konstruktive Streitbeilegungsbemühungen honoriert werden.

Dass in einer Anmerkung zum Schaubild 22 des EU-Justizbarometers auf eine Definition des Begriffes „Rechtsanwalt“ durch den Europarat Bezug genommen wird, ist dem Umstand geschuldet, dass die Europäische Kommission hier von der CEPEJ erhobene Daten verwendet. Sofern in Zukunft eigene Erhebungen der Kommission durchgeführt werden, sei der Hinweis gestattet, dass im Recht der Europäischen Union Legaldefinitionen des Begriffs „Rechtsanwalt/Rechtsanwältin“ in den Richtlinien 249/77 EWG und 5/98 EG enthalten sind.

Schaubild 22: Anzahl der Anwälte* (je 100 000 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



**Anwältin/Anwalt bezeichnet eine gemäß innerstaatlichem Recht mit der Qualifikation oder Erlaubnis ausgestattete Person, im Namen ihrer Mandanten zu handeln und sich für diese einzusetzen, in die Rechtspraxis eingebunden zu sein, vor Gericht aufzutreten oder ihre Mandanten in juristischen Belangen zu beraten oder zu vertreten (Empfehlung Rec(2000)21 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die freie Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte).*

Quelle: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2013_160_de.pdf

2. Kollisionsrecht

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist der Auffassung, dass der Prozess der Europäischen Kodifikation des Kollisionsrechts durch Einzelverordnungen zwar große Fortschritte macht. Folge ist jedoch ein „Flickenteppich“ des Einheitskollisionsrechts, da nicht alle Mitgliedsstaaten an diesem Kodifikationsprozess in gleicher Weise teilnehmen. Es kommt, wie bereits mehrere Stimmen in der Literatur kritisch angemerkt haben, zu einem Europäischen Kollisionsrecht „der zwei Geschwindigkeiten“. Am 16.08.2012 ist die Europäische Erbrechtsverordnung in Kraft getreten, die für Erbfälle nach dem 16.08.2015 gelten soll. Sie gilt allerdings nicht in Dänemark und mangels sog. „opt in“ auch nicht in Irland und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland. Gerade bei einer so wichtigen Verordnung, die einheitliche Regeln über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung erbrechtlicher Entscheidungen sowie zum Umgang mit öffentlichen Urkunden in Erbsachen aus anderen Mitgliedstaaten enthält und zudem ein „Europäisches Nachlasszeugnis“ einführt, mit dem Erben, Vermächtnisnehmer, Testamentsvollstrecker oder Nachlassverwalter ihre Rechte bzw. Befugnisse in anderen Mitgliedstaaten nachweisen können, wäre es mehr als sinnvoll, wenn sich alle Staaten der Europäischen Union hieran beteiligen würden.

Ähnliches gilt für die Neufassung der zum 10.01.2015 wirksam werdenden Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung. Irland und das Vereinigte Königreich haben zwar schon zu Beginn der zu ihr geführten Verhandlungen von ihrer „opt in“-Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Verordnung wird somit für alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks gelten. Es bleibt nur zu

hoffen, dass sich Dänemark aufgrund des Abkommens mit der EU vom 19.10.2005 sobald als möglich den revidierten Vorschriften der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung (Neufassung) unterwerfen wird.

Der Vorschlag der EU-Kommission, die Zuständigkeitsregeln der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung auf alle Sachverhalte auszudehnen, in denen der Beklagte seinen Wohnsitz in einem Drittstaat hat, sollte weiterhin verfolgt werden. Zwar konnten bislang schon in Drittstaaten ansässige Verbraucher und Arbeitnehmer Unternehmen mit Sitz in den EU-Mitgliedstaaten, mit denen sie Verbraucher- bzw. Arbeitsverträge im Sinne der europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung abgeschlossen haben, in den Mitgliedstaaten nach der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung verklagen. Umgekehrt werden künftig Verbraucher und Arbeitnehmer in Drittstaaten ansässige Unternehmen vor ihren nationalen Gerichten aus solchen Verträgen auch nach Maßgabe der EuGVVO-Zuständigkeitsregeln in Anspruch nehmen können. Die nationalen Zuständigkeitsregeln finden insofern keine Anwendung mehr. Die hierauf ergangenen Entscheidungen können dann in den anderen Mitgliedstaaten nach der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung anerkannt und vollstreckt werden. Nicht sichergestellt ist aber weiterhin die Anerkennung und Vollstreckung dieser Entscheidungen in den Drittstaaten, d. h. insbesondere in den Staaten, in denen der Unternehmer bzw. der Arbeitgeber in den dargelegten Sachverhalten ihren Sitz haben.

Die Neufassung der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung hat konsequenterweise auch zur Folge, dass über eine Revision des Lugano-Übereinkommens nachgedacht werden muss, um unterschiedliche Entscheidungen im europäischen Wirtschaftsraum zu vermeiden.

Als weitere Maßnahmen, um den Binnenmarkt zu stärken und das Wirtschaftswachstum zu unterstützen, sollten sobald als möglich Verordnungen über das Internationale Sachenrecht, das Internationale Gesellschaftsrecht und Sicherungsrechte im Bereich des Kollisionsrechts in Angriff genommen werden. Ansonsten wird es zunehmend Richterrecht geben. Zu erwarten ist beispielsweise, dass der Europäische Gerichtshof sein primär-rechtlich fundiertes System des internationalen Gesellschaftsrechts weiter ausbauen wird (s. Entscheidung vom 12.07.2012 – Rs. C 378/10 – VALE Építési kft).

Seitens der EU sollte auf eine bessere Koordinierung der parallelen Regelungen des Allgemeinen Teils des Kollisionsrechts in den Einzelverordnungen (Rom-I, Rom-II, Rom-III, Rom-V) geachtet werden. Unterschiede im Normtext der Parallelvorschriften zur Sachnormverweisung, dem *ordre public*, Eingriffsnormen usw. sollten nur bestehen, soweit sie sachlich begründet sind, nicht aber das Zufallsergebnis des jeweiligen Verhandlungsverlaufs bei Normerlass sein. Auch bedarf es erst einer wissenschaftlichen Herausbildung allgemeiner Lehren des Ordnungs-IPR, bevor an ihre Kodifikation gedacht werden sollte.

Außerdem sollten die Verhandlungen zum Verordnungsvorschlag zur vorläufigen Kontenpfändung sobald als möglich abgeschlossen werden.

Schließlich zählen Fragen der internationalen Zustellung zu den praktisch wichtigsten und zugleich grundrechtlich empfindlichsten Materien des Internationalen Verfahrensrechts, treffen doch hier der Justizgewährungsanspruch des Klägers, das rechtliche Gehör des Beklagten und das Interesse des Gerichts an prozessökonomischer Verfahrensführung besonders markant aufeinander. Es verwundert also nicht, dass die Gerichte regelmäßig mit Problemen der grenzüberschreitenden Zustellung befasst sind, weil das Zusammenspiel zwischen europäischem und nationalem Recht mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der Europäischen Zustellungsverordnung immer noch Fragen aufwirft. In diesem Zusammenhang sollte auch über Erleichterungen auf europäischer Ebene nachgedacht und nicht auf die besonderen nationalen Zustellungsregeln auch bei grenzüberschreitendem Rechtsverkehr

abgestellt werden. Man könnte an die Einführung gewisser Mindeststandards denken, um die Zustellung zu erleichtern.

Diskussionspapier 2: EU-Strafrecht

Die Bundesrechtsanwaltskammer nimmt regelmäßig zu den strafrechtlichen Legislativmaßnahmen der Europäischen Kommission Stellung, so auch zum Verordnungsvorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (BRAK-Nr. 22/2013). Hierin und in mehreren vorangegangenen Stellungnahmen (BRAK-Nr. 37/2007) forderte sie hohe Standards der Rechte von Beschuldigten im Strafverfahren. Die bislang erlassenen drei Richtlinien zur Stärkung der Verfahrensrechte im Strafverfahren stellen insoweit erste Schritte zur Installierung solcher Mindeststandards dar. Sie gewährleisten aber bisher noch keine verlässlichen Abwehrrechte des Unionsbürgers gegen grundrechtsbeschränkende, einseitig auf Effizienz ausgerichtete Eingriffsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden.

Diese Einschätzung teilt auch die Kommission in ihrem am 27.11.2013 vorgelegten 4. Legislativpaket zu Verfahrensrechten für Verdächtige und Beschuldigte (COM (2013) 820 final), in dem sie auf Seite 4 darauf hinweist, dass sich die EU-Gesetzgebung in den zehn Jahren vor Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages auf die Erleichterung der Verbrechensbekämpfung konzentriert hat und nun eine Verlagerung des Schwerpunkts auf Verfahrensrechte und gegenseitiges Vertrauen folgen müsse. Der an die Kommission gerichtete Auftrag des Europäischen Rates lautet, auf die Verbesserung des Gleichgewichts zwischen Maßnahmen zur Erleichterung der Strafverfolgung und Maßnahmen zum Schutz der Verfahrensrechte des Einzelnen hinzuwirken.

Im Vordergrund der weiteren Erarbeitung einheitlicher Standards zur Sicherung der Rechte von Beschuldigten müssen die folgenden Bereiche stehen:

- Unschuldsvermutung
- rechtliches Gehör
- Schweigerecht
- Beweiserhebungs- und Verwertungsrecht einschließlich Datenschutz
- ne bis in idem und Kompetenzkonflikte
- Garantien für die Haft
- Rechtsmittel
- Notwendige Verteidigung / Prozesskostenhilfe
- Kompensation für zu Unrecht erlittene Strafverfolgungsmaßnahmen.

Die Gestaltung eines hochwertigen europäischen ordre public an individualschützenden Standards auf diesen Gebieten ist unabdingbare Voraussetzung für das erforderliche Vertrauen der Bürger, Verfahrensbeteiligten und Mitgliedstaaten in die justizielle Zusammenarbeit. Daher schlägt die Bundesrechtsanwaltskammer für den Diskurs über die zukünftige europäische Kriminalpolitik folgende Kernpunkte vor:

1. Strafrecht als ultima ratio begreifen:

Der Rat der Europäischen Union hat in seinen Leitlinien vom 23.11.2009 für die weiteren Verhandlungen im Bereich des Strafrechts (Rats-Dok. 16542/09) unmissverständlich zur Beurteilung des Bedarfs an Strafrechtsbestimmungen angemahnt:

“Zuallererst ist festzuhalten, dass die Europäische Union auf das Strafrecht grundsätzlich nur als letztes Mittel zurückgreifen sollte.“

Auf Strafrecht als ultima ratio sollte die Europäische Union daher nur bei vorsätzlichem Verhalten zurückgreifen, das zu gravierenden Rechtsgutverletzungen geführt hat. Fahrlässige Handlungen sollten allenfalls dann unter Strafe gestellt werden, wenn hierdurch Menschenleben gefährdet oder großer Schaden verursacht wurde. Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesrechtsanwaltskammer die Überlegungen der Kommission als kritisch an, das materielle Strafrecht weiter zu expandieren, etwa im Bereich des Marktmissbrauchs, des Lebensmittelstrafrechts sowie des Schutzes geistigen Eigentums.

2. Subsidiarität europäischer strafrechtlicher Maßnahmen ernst nehmen:

Das Kriminalstrafrecht stellt einen besonderen Ausdruck staatlicher Souveränität dar. Es hat in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen einen herausragenden Stellenwert, in den die Union mit den ihr übertragenen Kompetenzen nur eingreifen darf, sofern einheitliche strafrechtliche Sanktionen für das Unionsinteresse unerlässlich sind (in diesem Sinne EuGH Urt. v. 13.09.2005, Rs C-176/03). Auch ist die Kohärenz der mitgliedstaatlichen Strafrechtssysteme zu wahren, die auf Rechtsentwicklungen und Traditionen mehrerer Jahrhunderte beruhen und Teil eines komplexen, staatlichen Rechtssystems darstellen (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Mazák vom 28.06.2007 in Rs C-440/05). Daher sollten Maßnahmen auf europäischer Ebene nur dann ergriffen werden, wenn sie einen genuinen Mehrwert bieten. Auch ist stets diejenige Regelung zu wählen, die den nationalen Rechtssystemen ausreichenden Spielraum bietet, europäische Vorgaben jeweils stimmig in nationales Recht zu übertragen. Aus diesem Grund sind beispielsweise europäische Vorgaben für Mindeststrafen abzulehnen, was im Grundsatz auch den Vorgaben in den Leitlinien des Rates entspricht (Rats-Dok. 16542/09).

3. Ein rechtsstaatliches Optimum, nicht Minimum an Verfahrensrechten verwirklichen:

Es erscheint zudem unzureichend, nur den bereits aus der EMRK folgenden und daher ohnehin für alle Mitgliedstaaten geltenden Mindeststandard an Verfahrensrechten zu gewährleisten. Vielmehr müssen die europäischen (Mindest-)Vorschriften dem Ziel verpflichtet sein, ein rechtsstaatliches Optimum zu verwirklichen. Auf dieses Erfordernis hatte der Europarat in seinen Observations zu dem Vorschlag eines Rahmenbeschlusses über Verfahrensrechte vom 09.10.2006 bereits hingewiesen und gefordert, dass von einer Normierung der Verfahrensrechte „real added value“ gegenüber den bereits existierenden Standards der EMRK ausgehen müsse. Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt die mit dem Erlass von drei Richtlinien im Bereich der Verfahrensrechte vollzogenen ersten Schritte, die seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erreicht werden konnten, bedauert aber, dass sich diese Maßnahmen zu sehr am „kleinsten gemeinsamen Nenner“ orientieren, wie sich beispielsweise an den Einschränkungen des Rechts auf freie Kommunikation zwischen Verteidiger und Mandanten zeigt. Unbefriedigend ist auch, dass nur unzureichende Konsequenzen bei Verletzung der gewährleisteten Rechte vorgesehen sind.

4. Die Umsetzung des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten kritisch begleiten:

Die Richtlinien zu Dolmetscherleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, zur Belehrung Beschuldigter und zur Kontaktaufnahme sowie zum Recht auf Rechtsbeistand sind erste Fragmente europäischer Mindeststandards, die dem verbesserten Schutz des Einzelnen dienen können. Jedoch ist es unabdingbar, dass diese Richtlinien unverzüglich in den Mitgliedstaaten umgesetzt und die vermittelten Rechte auch in der Praxis gewährleistet werden. Im Interesse des Unionsbürgers sollte die Kommission in Anlehnung an Erwägungsgrund 10 zum Europäischen Haftbefehl Maßnahmen erarbeiten, auf deren Grundlage bei Nichtumsetzung der Richtlinien auf nationaler Ebene des ersuchenden

Staats der ersuchte Staat die Vollstreckung von Ersuchen, die Anerkennung justizieller Entscheidungen sowie insbesondere die Anerkennung erhobener Beweise verweigern kann. Die Kommission sollte zudem die Umsetzung dieser Richtlinien kritisch begleiten und im Falle verzögerter oder unzureichender Umsetzung in den Mitgliedstaaten unverzüglich geeignete Maßnahmen ergreifen, etwa Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

5. Den Fahrplan der Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten um weitere Legislativmaßnahmen ergänzen (Unschuldsvermutung, rechtliches Gehör, Schweigerecht, Beweiserhebungs- und -verwertungsrecht einschließlich eines effektiven Datenschutzes, ne bis in idem, Garantien für die Haft, Rechtsmittel, notwendige Verteidigung bzw. Prozesskostenhilfe, Kompensation):

Bislang wurde aus dem Fahrplan des Stockholmer Programms nur ein Minimum von eigentlich selbstverständlichen Verfahrensrechten durch Erlass der drei Richtlinien umgesetzt. Bereits dieser Fahrplan sieht vor, dass die Kommission umfassende Legislativmaßnahmen zur Stärkung der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren, insbesondere zur Gewährleistung des Rechts auf eines fairen Verfahren vorlegen soll. Da es keine trennbaren, d. h. isoliert von dem Gesamtverfahren und den nationalen Besonderheiten einer Strafprozessordnung formulierbaren Verfahrensrechte gibt und die Kategorisierung in bedeutendere und weniger bedeutsame Verfahrensrechte verfehlt ist, sollte die Kommission parallel oder zumindest im Rahmen eines neuen „Fahrplans“ Legislativmaßnahmen betreffend die vorstehend benannten Verfahrensrechte ergreifen. Zudem ist der Datenschutz im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen – auch über den Kommissionsvorschlag hinaus (KOM(2012) 10 endg. vom 25.1.2012) – zu stärken.

Sehr zu Recht stellt die Kommission in ihrem 4. Legislativpaket vom 27.11.2013 (COM [2013] 820 final) folgende Suggestivfragen:

“Verdächtige oder Beschuldigte werden umgehend über ihr Aussageverweigerungsrecht belehrt, aber was passiert, wenn sie von diesem Recht tatsächlich Gebrauch machen? In einigen Mitgliedstaaten steht es den Justizbehörden frei, dieses Schweigen als Bestätigung für belastendes Beweismaterial zu werten.“

und

“Die Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand gibt jedem Verdächtigen (...) das Recht, einen Rechtsbeistand hinzuziehen. Aber was ist, wenn sie sich keinen Rechtsbeistand leisten können?“

Diese Kernfragen der Kommission bringen es auf den Punkt: Ein Schweigerecht ohne Unschuldsvermutung, ein Recht auf Verteidigung ohne Prozesskostenhilfe laufen jeweils leer. Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt daher, dass die Kommission mit dem nun vorgelegten Legislativpaket Richtlinienvorschläge zur Unschuldsvermutung (und dem Recht auf Anwesenheit), Verfahrensgarantien für beschuldigte Kinder und zur vorläufigen Prozesskostenhilfe vorgelegt hat.

6. Die Maßnahmen zur gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen konsolidieren und reformieren:

Die Rahmenbeschlüsse, die auf dem Prinzip gegenseitiger Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen beruhen, wurden allein durch den Rat beschlossen. Um die demokratische Legitimation dieser Rahmenbeschlüsse zu stärken, sollten diese auf Initiative der Kommission und unter Beteiligung des Europäischen Parlaments erneuert und reformiert werden. Diese Rahmenbeschlüsse bilden einen in

sich widersprüchlichen, nicht aufeinander abgestimmten europäischen Normenbestand ab. Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert eine umfassende Konsolidierung auf hohem – nicht nur den menschenrechtlichen Mindeststandard darstellenden – Niveau. In diesem Sinne ist der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl um einen Ablehnungsgrund fehlender Verhältnismäßigkeit und eine präzise Definition des Straftatenkatalogs zu ergänzen.

7. Einem „forum shopping“ und Parallelermittlungen effektiv entgegenwirken:

Die Bundesrechtsanwaltskammer erachtet den Rahmenbeschluss zur Lösung von positiven Kompetenzkonflikten als unzureichend. Das bisher gewählte Konsultationsverfahren ist nicht rechtsförmig und bietet dem Betroffenen keinerlei Schutz gegen Doppelverfolgung. Die Auswahl des Ermittlungsstaats wird zu einem viel zu späten Zeitpunkt getroffen. Dies führt dazu, dass Beschuldigte sich auch weiterhin mehreren parallelen Ermittlungen in derselben Sache ausgesetzt sehen, aber auch dazu, dass Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden vergeudet werden. Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert daher, dass Eurojust – wie es in Art. 85 Abs. 1 lit. c AEUV primärrechtlich angelegt ist – ermächtigt wird, positive Kompetenzkonflikte innerhalb der Union anhand präziser Kriterien bindend und in einem frühen Verfahrensstadium durch eine justiziable Entscheidung zu klären.

Diskussionspapier 3: Das EU-Verwaltungsrecht und die mitgliedstaatlichen Verwaltungen

Bislang fungierten das Verwaltungsrecht und das Verwaltungsverfahrenrecht der Mitgliedstaaten als Wegbereiter bei der Verbesserung der effektiven Umsetzung des europäischen Rechts. Auch andere Rechtsgebiete können dies fördern. Die Bundesrechtsanwaltskammer wird dies anhand der Regelungen der EU-Charta und der Datenschutz-Grundverordnung darlegen. Sie ist der Auffassung, dass die Einrichtung einer sektoralen Datenschutzkontrolle für die Anwaltschaft die effizienteste Art der Umsetzung dieser Regelwerke darstellt.

Zunächst wird die Notwendigkeit des Schutzes des in Europa bestehenden Anwaltsgeheimnisses aufgezeigt. Anschließend wird dargelegt, dass eine sektorale Datenschutzaufsicht die effektivste Möglichkeit der Durchsetzung des europäischen Rechts ist.

Erfüllung des Justizgrundrechts und der Datenschutz-Grundverordnung

Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte unterliegen der Pflicht, alle im Rahmen eines Mandats gewonnenen Erkenntnisse geheim zu halten. Die Verschwiegenheitsverpflichtung dient dabei nicht ihren eigenen Interessen, sondern schützt den Mandanten. Ihre Aufweichung oder Durchbrechung führte dazu, dass Mandanten sich ihren anwaltlichen Vertretern nicht mehr uneingeschränkt anvertrauen könnten.

Das Recht auf anwaltliche Verschwiegenheit ist auf europäischer Ebene als justizielles Grundrecht durch die Grundrechte-Charta der Europäischen Union garantiert. Gemäß Art. 47 Abs. 2 Satz 2 EU-Charta gilt: „Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.“ In Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 EUV gehört das Recht auf anwaltliche Verschwiegenheit und Beratung damit zum geltenden europäischen Primärrecht. Es entfaltet damit für alle Rechtsakte des sekundären Gemeinschaftsrechts unmittelbare Wirkung. Das zwischen Rechtsanwalt und Mandant bestehende Vertrauensverhältnis bedarf deshalb des besonderen Schutzes, um den europarechtlich geforderten staatsfreien Bereich anwaltlicher Beratungstätigkeit gewährleisten zu können.

Dieser Grundgedanke findet sich ebenfalls in Art. 84 der Datenschutz-Grundverordnung. Die Bestimmung befugt die Mitgliedsstaaten, abweichende Regelungen für die Kontrollbefugnisse des Da-

tenschutzbeauftragten im Hinblick auf die besondere Stellung der Berufsgeheimnisträger zu erlassen. Die Europäische Kommission will also offensichtlich der Problematik der Kollision zwischen der Verschwiegenheitspflicht von Berufsgeheimnisträgern und dem Datenschutzrecht Rechnung tragen. Art. 84 allein genügt jedoch nicht, um diesen Konflikt zu lösen. Denn um den absoluten Schutz des Anwaltsprivilegs in Europa sicherzustellen, bedarf es einer vom Staat und von der Anwaltschaft unabhängigen Stelle, die ihre Befugnisse frei von sonstigen Weisungen wahrnimmt. Die Zuteilung besonderer Rechte (gem. Art. 84) an einen staatlichen Datenschutzbeauftragten kann den erforderlichen Schutz nicht sicherstellen, da bereits dort zeitlich und räumlich der Zugriff anderer Personen auf die zu schützenden Unterlagen möglich wäre.

Förderung der effektiven Durchsetzung des europäischen Rechts

Durch die Einrichtung einer sektoralen Datenschutzaufsicht für Rechtsanwälte wird der Datenschutz aktiv gestärkt. Eine berufsspezifische Ausgestaltung (z. B. in Form eines bei der Bundesrechtsanwaltskammer angesiedelten Datenschutzbeauftragten) stellt sicher, dass das primärrechtlich geschützte Grundrecht auf effektive Verteidigung und damit der Geheimnisschutz vollumfänglich gewährleistet wird. Eine bei der Selbstverwaltungsorganisation eingerichtete Datenschutzaufsicht hat neben dem Instrumentarium der EU-Datenschutz-Grundverordnung zusätzlich berufsrechtliche Möglichkeiten zur Durchsetzung datenschutzrechtlicher Vorschriften. Ihre berufsrechtlichen Sanktionsmittel gehen weit über die der Datenschutzaufsicht hinaus. Da die dem Berufsgeheimnisträger anvertrauten Daten außerdem im beruflichen Bereich der Vertrauensperson bleiben, wird zudem sichergestellt, dass eine fachspezifische Interpretation und Bewertung ihrer Verarbeitung gewährleistet ist. Dies stärkt die Durchsetzung des europäischen Datenschutzregimes gegenüber Rechtsanwälten, damit zugleich aber auch den Verbraucherschutz, was Ziel europäischer Politik ist und bleiben muss.

Diskussionspapier 4: Rechtsstaatlichkeit

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer besteht Handlungsbedarf auf EU-Ebene insbesondere, wenn es um eine Verletzung der Grundwerte des Art. 2 EUV geht. Rechtsstaatlichkeit ist einer der Werte, auf die sich die Union gründet, Art. 2 Satz 1 EUV. Zugleich ist Rechtsstaatlichkeit der fundamentale Baustein für die Geltungskraft der „rule of law“ und damit der Bindung der drei Gewalten an Gesetz und Recht. Seitens der EU sind daher Mechanismen zu schaffen, die die Anerkennung der Werte des Art. 2 EUV zumindest im Bereich der Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts prüft. Nach dem geltenden Recht sind insoweit die Klagemöglichkeiten und die Rolle des EuGH von Bedeutung.

Im Falle einer Verletzung der Rechtsstaatsgarantie des Art. 2 EUV erscheinen die Eingriffsmöglichkeiten des Art. 7 Abs. 1, 2 und 3 EUV als nicht ausreichend, da sie an hohe, politische Voraussetzungen geknüpft sind. Sie setzen einen langwierigen Prozess der politischen Willensbildung in den zuständigen Organen der EU voraus. Es fehlt somit ein schlagkräftiges Instrument mit kürzerer Reaktionsgeschwindigkeit, um Verletzungen des Art. 2 EUV, die stets schwer wiegen, zu begegnen. Daher ist es angezeigt, unterhalb der gemäß Art. 7 EUV vorgesehenen Beschlüsse auf politischer Ebene neue Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, die schneller und gezielter im Sinne einer unmittelbaren Sanktion im Falle festgestellter Verletzungen des Art. 2 EUV, insbesondere der Rechtsstaatlichkeit, eingesetzt werden können. Der Sanktionsmechanismus des Art. 7 sollte aber als „ultima ratio“ bestehen bleiben, um noch stärkeren politischen Druck erzeugen zu können.

Ferner könnte an eine Stärkung der Rolle des EuGH gedacht werden. Für Verstöße gegen Art. 2 EUV, d. h. für Verstöße gegen Rechtsstaatlichkeit und die anderen Grundwerte könnte ein spezielles Vertragsverletzungsverfahren eingeführt werden. Ein solches Verfahren wäre wegen des hohen Ge-

wichts eines Verstoßes gegen Art. 2 EUV und mit Blick auf die gerichtliche Entscheidungskompetenz des EuGH sowohl von der Sache her als auch kompetenziell sachgerecht.

Dafür sollten neben der Kommission nicht einzelne Mitgliedstaaten, sondern ein Quorum von mindestens drei Mitgliedstaaten antragsberechtigt sein; denn ein einzelner Mitgliedstaat sollte nicht die Rolle eines „Wächters“ über die Einhaltung der Grundrechte in anderen Mitgliedsstaaten beanspruchen können. Eine derartig bedeutende Kontrollkompetenz muss andererseits nicht dem Votum einer größeren Anzahl von Mitgliedstaaten (etwa 1/3) unterliegen. Dies gilt bei den Maßnahmen nach Art. 7 EUV. Das Verfahren der Feststellung, ob eine Verletzung des Art. 2 EUV vorliegt, wäre ebenfalls zu regeln.

Diskussionspapier 5: Grundrechte

Die Bundesrechtsanwaltskammer hält es für unangebracht, die Diskussion um die Reichweite der in der Charta verbürgten Grundrechte dadurch zu beenden, dass die in Art. 51 der Charta genannten Beschränkungen aufgehoben werden. Bekanntlich ist die Frage, wie diese Beschränkungen zu verstehen sind bzw. welche Reichweite ihnen zukommt, außerordentlich umstritten. Die aktuelle Judikatur des EuGH (Akerberg/Fransson) und die Reaktion des Bundesverfassungsgerichts, in seinem obiter dictum in der Vorratsdatenspeicherung-Entscheidung belegen dies.

Die jetzige Fassung des Art. 51 stellt einen Kompromiss dar, der nach langwierigen Diskussionen gefunden worden ist. Die Rechtsprechung (EuGH und nationale Verfassungsgerichte) ist aufgefordert, diese normativen Vorgaben auszugestalten. Hierbei darf nicht nur - einseitig - der Aspekt des "einheitlichen Grundrechtsstandards" in Europa berücksichtigt werden. Es bedarf auch des Respektes der ausdifferenzierten "Grundrechtsarchitektur" in den Mitgliedsstaaten.

Speziell in Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht eine elaborierte, in sich abgestimmte und freiheitsverbürgende Grundrechtsdogmatik entwickelt, die nicht vollständig, insbesondere nicht für Sachverhalte ohne jeden unionsrechtlichen Bezug (außer der "Einschlägigkeit" der Grundrechtscharta) aufgegeben werden sollte. Für eine derartige "Nivellierung" der nationalen Grundrechtsstandards besteht kein Bedarf.

Eine (subsidiäre) Geltung der Grundrechtecharta sollte (nur) für die Fälle bzw. in den Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen werden, in denen nach Feststellung der Kommission ein dem unionsweiten Standard entsprechender nationaler (verfassungsgerichtlicher) Rechtsschutz individueller Grund- und Freiheitsrechte eindeutig nicht gewährleistet ist.

Dabei ist zwischen Mitgliedstaaten zu differenzieren, in der in eigener Verfassung ein (nationaler) Grundrechtekatalog verankert ist und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist.

Soweit ein nationaler Grundrechtekatalog in einem Mitgliedstaat besteht, könnte allenfalls als Entwicklungsziel formuliert werden, dass der Schutzstandard der Charta der Grundrechte der EU ausdrücklich und formal als eine Art Minimumstandard innerstaatlich anerkannt wird, die EU-Grundrechtecharta damit innerstaatliche Geltung erhalten würde. Dieses Regelungsziel erscheint allerdings in diesen Staaten, in denen ein Grundrechtekatalog besteht, nicht als vordringlich, da auf der Ebene des nationalen Rechts bereits Grundrechtsschutz gewährt wird.

Anders sieht es aus in Mitgliedstaaten, in deren nationaler Verfassung kein Grundrechtekatalog enthalten ist. Hier besteht Handlungsbedarf auf der Ebene des innerstaatlichen Rechts im Sinne der Entwicklung eines nationalen Grundrechtsschutzes. In diesen Mitgliedstaaten könnte und sollte mit Blick auf den Stand der EU-Rechtssetzung und der Grundrechte-Rechtsprechung des EuGH erwogen

werden, die EU-Grundrechtecharta unmittelbar in nationales Recht zu transformieren, d. h. diese auch auf der Ebene des innerstaatlichen Rechts für anwendbar zu erklären. Durch einen solchen innerstaatlichen Rechtssetzungsakt einer „Transformation“ der EU-Grundrechtecharta in nationales Recht würde zugleich eine gewisse Rechtsvereinheitlichung erreicht.
