



EU-DATENSCHUTZGRUNDVERORDNUNG – EIN ERSTER ÜBERBLICK

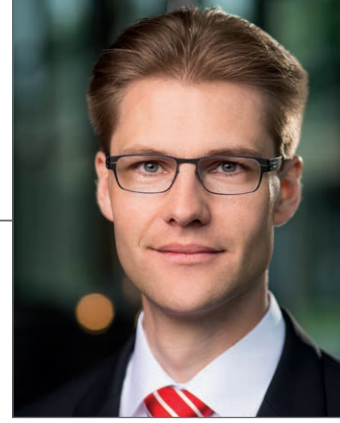
Inhalt

Vorwort von Hartmut Honka MdL	03
Die EU-Datenschutzgrundverordnung – ein erster Überblick von Regierungsberrätin Maria Christina Rost	04
Migrationskrise: Krise der europäischen Integration und Binnenkrise der Solidarität von Jörg Frank, Erster Stadtrat, Stellv. Vorsitzender des LACDJ Hessen und Wolfgang Sedeak, Leitender Ministerialrat, Beisitzer	08
Die Unvollendete – Zu der schwierigen Suche nach mehr Effektivität und Praxistauglichkeit im Strafverfahren von Mirko Schulte, Direktor des Amtsgerichts Biedenkopf	10
Personalien	15
Beitrittserklärung	16

Impressum

Herausgeber: LACDJ Hessen
Frankfurter Str. 6, 65189 Wiesbaden
Verantwortlich: Hartmut Honka, MdL, h.honka@ltg.hessen.de
Redaktion: Dr. Peter Mühlhausen, Tel. 0176/54 52 68 17
E-Mail: peter.muehlhausen@web.de
Gestaltung und Satz: B2 Design, Rüdiger Buchta

Vorwort



Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Mitglieder und Freunde des LACDJ Hessen,

heute halten Sie die erste Ausgabe der neuen InfoRechtspolitik in Händen. Wie immer haben wir interessante und aktuelle Themen in Form von Aufsätzen und Berichten für Sie aufgegriffen.

Unser Vorstand hat zwei Veranstaltungen geplant. Die eine wird sich des Themas „Wert, Schutz und Stellung der Einsatzkräfte in Hessen“ annehmen. Unser Innenminister Peter Beuth hatte hierzu eine entsprechende Gesetzesinitiative gestartet und wird unser Gast an diesem Abend sein.

Für die zweite Veranstaltung werden wir den Hessischen Datenschutzbeauftragten Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch einladen um mit ihm und Ihnen über den Datenschutz vor allem auf dem privaten Sektor zu sprechen. Entsprechende Einladungen erhalten Sie jeweils rechtzeitig vorab.

Zu erst heißt es jedoch Daumen drücken für unsere Nationalmannschaft bei der Europameisterschaft in Frankreich.

Im Namen des gesamten Landesvorstandes wünsche ich eine angenehme Lektüre und einen schönen Sommer.

Ich wünsche eine interessante Lektüre

Hartmut Honka MdL
Vorsitzender des LACDJ Hessen

Die EU-Datenschutzgrundverordnung – ein erster Überblick

von Regierungsberrätin Maria Christina Rost

Die deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden stehen vor einer neuen Herausforderung: die EU-Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO). Vier Jahre hat es gebraucht und nun ist sie da.

Warum ist die Reform nötig gewesen? Die europäische Union hat in den letzten Jahrzehnten mehrere Rechtsakte zum Schutz personenbezogener Daten erlassen: Der wichtigste von ihnen war die Datenschutzrichtlinie 1995. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist der Schutz personenbezogener Daten jedoch zu einem unionsrechtlichen Grundrecht geworden, das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in der EU-Charta der Grundrechte anerkannt ist. Die Europäische Union verfügt damit über eine konkrete Rechtsgrundlage, um Rechtsvorschriften zum Schutz dieses unionsrechtlichen Grundrechts zu erlassen (Art. 16 Abs. 2 AEUV). Die rasanten technologischen Entwicklungen in den letzten zwei Jahrzehnten haben neue Herausforderungen im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten mit sich gebracht. Der Austausch und die Erfassung von Daten haben exponentiell zugenommen und erfolgen mitunter auf globaler Ebene, während Personen vermehrt persönliche Information öffentlich zugänglich machen. Die wirtschaftliche und soziale Integration, die sich aus der Funktionsweise des europäischen Binnenmarktes ergibt, hat ebenfalls zu einer erheblichen Zunahme der grenzüberschreitenden Datenströme geführt. Daten sind in heutiger Zeit eine heißbegehrte und gut bezahlte Ware. Um diese Entwicklungen umfassend zu berücksichtigen und die digitale Wirtschaft zu fördern, hat man

sich mit der Reform das Ziel gesetzt, ein hohes Maß an Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten, während gleichzeitig der freie Verkehr solcher Daten innerhalb der Europäischen Union möglich sein muss (s. <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/data-protection-reform/>).

Am 25. Januar 2012 initiierte die EU-Kommissarin Vizepräsidentin Viviane Redding die Datenschutzreform und mit ihr ein umfassendes Gesetzgebungspaket (IP/12/46) mit dem Ziel, die Vorschriften der bis dato geltenden Datenschutzrichtlinie von 1995 (Richtlinie 95/46/EG) und den Rahmenbeschluss 2008 (2008/977/JI) über den Schutz personenbezogener Daten im Bereich der der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu aktualisieren und zu modernisieren.

Am 24. Juni 2015 sind die drei am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union (Art. 294 AEUV) beteiligten Organe, das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission in den sog. Trilog über die DSGVO getreten. Grundlage des Trilogs waren der Vorschlag der Kommission vom Januar 2012, die legislative Entschließung des Parlaments vom 12. März 2014 (Dok. 7427/14) und die Allgemeine Ausrichtung des Rates vom 15. Juni 2015 (Dok. 9565/15).

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK), unter dem Vorsitz des Hessischen Datenschutzbeauftragten Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, suchte noch im Spätsommer den Kontakt zu den Trilogpartnern, um

die Interessen der deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden zu vertreten und warb mit dem sog. Trilogpapier (<http://www.datenschutz.hessen.de>) für Punkte, die unbedingt in die DSGVO einfließen sollten.

Nach zehn Trilogpartnern haben die Trilogpartner Einvernehmen über einen Gesamtkompromisstext erzielt, den der Rat der EU am 15. Dezember 2015 als konsolidierten Entwurfstext für die Datenschutzgrundverordnung veröffentlicht hat (Dok. 15039/15).

Das Verfahren hat seitdem Geschwindigkeit aufgenommen. Binnen einer Woche stimmten der EU-Ministerrat, der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und das Europäische Parlament der Neuordnung des europäischen Datenschutzrechts dem im Trilog vereinbarten Text zu (http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-1403_en.htm).

Die endgültige deutsche Fassung des Textes des DSGVO lag am 6. April 2016 vor. An diesem Tag veröffentlichte der Rat der Europäischen Union diese in den 24 Sprachen der EU. (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5419_2016_INIT&from=DE).

Der Europäische Rat (European Council) hat das Datenschutzreformpaket in erster Lesung am 8. April 2016 angenommen. Am 12. April 2016 stimmte der LIBE Ausschuss zu. Das EU-Parlament billigte die DSGVO am 14. April 2016 in erster Lesung. Am 21. April wurde die abgestimmte Fassung im EU-Ministerrat verabschiedet. Nun hat das Parlament in zweiter Lesung der DSGVO zugestimmt und die



Verordnung wurde am 4. Mai 2016 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Sie tritt 20 Tage danach in Kraft (25. Mai 2016) und kommt nach weiteren 24 Monaten zur Anwendung (25. Mai 2018). Nach einer zweijährigen Übergangsfrist wird sie die Richtlinie 1995 ablösen.

Für den Bereich Justiz und Sicherheit wird neu die Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (JI-Richtlinie; engültig-2012/0010 (COD)) geschaffen, da die EU insoweit keine Kompetenz für eine Verordnung hat. In der Sache sind die inhaltlichen Anforderungen aber ähnlich denen der DSGVO.

Die verbleibenden zwei Jahre Umsetzungsphase beinhalten verschiedene Herausforderungen für die die unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden, für den öffentlichen und auch für den privaten Bereich.

Die DSGVO ist eine EU-Verordnung. Gemäß Artikel 288 Absatz 2 AEUV sind EU-Verordnungen diejenigen Rechtsakte, welche allgemeine Geltung haben, in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat gelten. Sie müssen gerade nicht von den EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden (Durchgriffswirkung). Modifika-

tionen der vorgegebenen Regelungen durch die einzelnen Mitgliedsstaaten sind grundsätzlich nicht möglich (Umsetzungsverbot). Allerdings können die Verordnungen einzelne Artikel enthalten, die ausdrücklich Anpassungen an nationales Recht vorschreiben oder gestatten. Die DSGVO enthält solche Artikel.

Für die unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden und damit auch für Hessen bedeutet dies nun eine intensive Phase von zwei Jahren, in denen zu klären sein wird, was gilt vom bisher geltenden Recht fort, was ist neu und wie muss man sich organisatorisch aufstellen, um die teilweise neuen Aufgaben erfolgreich zu bewältigen.

Derzeit arbeiten alle Beteiligten mit Hochdruck daran, die Öffnungsklauseln in der DSGVO zu analysieren und die Handlungsspielräume auszuloten. Dies geht einher mit der Frage, was von dem bislang geltenden Recht (u.a. BDSG, HDSG und Spezialgesetzen) bestehen bleibt und was angepasst werden muss.

Die DSK hat in ihrer Frühjahrskonferenz in Schwerin mit ihrer Entschlie-ßung vom 6./7. April 2016 (Stärkung des Datenschutzes in Europa – nationale Spielräume nutzen; <http://www.datenschutz.hessen.de>) erste Pflöcke hierzu eingeschlagen. Die DSK geht davon aus, dass es zur Erhaltung und Verstärkung des bestehenden Datenschutzniveaus auch im Lichte der jüngeren Entscheidungen des Europä-

ischen Gerichtshofs geboten ist, die in der Grundverordnung enthaltenen Öffnungs- und Konkretisierungsklauseln zu Gunsten des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu nutzen. Auch die von der Grundverordnung getroffenen Weiterentwicklungen des Datenschutzes wie beispielsweise die Grundsätze des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen sowie das Erfordernis von Datenschutz-Folgeabschätzungen seien wirksam auszugestalten. Die DSK fordert daher Bundes- und Landesgesetzgeber auf, in allen gesetzgeberischen Bereichen die nationalen Spielräume im Sinne des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zu nutzen.

Insbesondere folgenden Regelungen werden von der DSK in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben:

- Schaffung eines Beschäftigtendatenschutzes, mindestens jedoch Beibehaltung der §§ 3 Abs. 11, 32 BDSG (Art 88 i.V.m. Erwägungsgrund 155 DS-GVO),
- Beschränkungen für die Verarbeitung von genetischen, biometrischen oder Gesundheitsdaten (Art. 9 Abs. 4 i.V.m. Erwägungsgrund 53, letzten beiden Sätze),
- Stärkung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden, insbesondere Schaffung von Klagebefugnissen und effektiven Sanktionen auch gegenüber Behörden (Art. 58 und 83 Abs. 7 i.V.m. Erwägungsgrund 150, vorletzter Satz),
- jedenfalls im öffentlichen Bereich durch die Nennung der Schutzziele Datensparsamkeit, Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Nichtverkettbarkeit, Transparenz und Intervenierbarkeit, um einen einfachen und praxistauglichen technischen und organisatorischen Datenschutz zu konkretisieren (Art. 6 Abs. 2, 25, 32),
- Begrenzung der Zweckänderung bei

Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume durch Private, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die staatliche und öffentliche Sicherheit sowie zur Verfolgung von Straftaten erforderlich ist (Art. 6 Abs. 4),

- Beibehaltung der Verpflichtung in § 4f Abs. 1 BDSG einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen (Art. 37 Abs. 4).

Beim Bund arbeitet man unter Berücksichtigung der Öffnungsklauseln an einem BDSG-Nachfolgesetz. Es soll unter anderem wegen der Bundestagswahl im Herbst 2017 eine zweistufige Anpassungsgesetzgebung geben. Ein erster Kabinettsentwurf für Teil 1 wird in der 18. Legislaturperiode für Ende Sommer 2016 erwartet. Primär sollen in einem ersten Schritt zwingende Regelungsaufträge, vorrangige Handlungsoptionen und Rechtsbereinigung, insbesondere im Hinblick auf das BDSG - Nachfolgesetz in Angriff genommen werden. Für die 19. Legislaturperiode sind dann weitere Vorhaben geplant, insbesondere solche mit besonderem Abstimmungsbedarf.

Auch Hessen muss in die Startposition gehen. Es genießt schließlich die Vorreiterfunktion als Mutterland des Datenschutzes. Es wird alle Landesgesetze, die datenschutzrechtliche Regelungen enthalten, auf den Prüfstand stellen müssen. Zwei Jahre Umsetzungsphase sind sehr kurz, vor allem mit einer Bundestagswahl im Herbst 2017 und der hessischen Landtagswahl 2018/2019.

Wichtige datenschutzrechtliche Prinzipien wie der Grundsatz des Verbots mit Erlaubnisvorbehalts, der Zweckbindungsgrundsatz und der Grundsatz der Datensparsamkeit sind weitgehend erhalten geblieben.

Was sind Neuerungen? Mit der DSGVO soll das Datenschutzrecht innerhalb Europas vereinheitlicht wer-

den, um dem Einzelnen mehr Kontrolle über seine Daten zu verschaffen. Es sollen künftig in allen EU-Staaten die gleichen Standards in Sachen Datenschutz gelten und es soll keine datenschutzrechtlichen „Rückzugsräume“ mehr in Europa geben.

Die DSGVO stärkt die Nutzerrechte. Nutzer sollen künftig einen leichteren Zugang zu ihren Daten haben. Jeder hat das Recht zu erfahren, welche Daten über ihn gesammelt werden. Der Nutzer hat einen Anspruch auf klare und leicht verständliche Informationen darüber, wer seine Daten zu welchem Zweck wie und wo verarbeitet.

Der Nutzer muss in Zukunft noch ausführlicher darüber informiert werden, wenn seine Daten gehackt wurden. Personenbezogene Daten gehören dem Nutzer, nicht dem mit der Datenverarbeitung befassten Internetdienst. Der Nutzer hat mit der DSGVO das Recht, Daten von einem Internetanbieter zum anderen mitzunehmen.

Die DSGVO stärkt das Recht des Nutzers auf Vergessenwerden. Für den Einzelnen soll es einfacher werden, einmal über ihn veröffentlichte Informationen löschen zu lassen. Die DSGVO stellt klar, wann ein „Verbraucher sich auf das Recht auf Vergessenwerden“ berufen kann und wie Unternehmen dem nachkommen müssen. Bisher war die Durchsetzung des Rechts eher schwierig, wie man am Google vs. Gonzales-Urteil vom EuGH vom 13. Mai 2015 nachverfolgen konnte (Az. C-131/12; [http:// curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-05/cp14007de.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-05/cp14007de.pdf)).

US-Unternehmen sind durch die DSGVO an das europäische Datenschutzrecht gebunden. Die neuen Regeln sollen nicht nur für in Europa ansässige Unternehmen gelten. Auch US-Firmen müssen sich künftig an die europäischen Vorgaben im Datenschutz halten, wollen sie ihre

Dienste auch auf dem europäischen Markt anbieten.

Artikel 4 DSGVO räumt der Einwilligung einen noch größeren Stellenwert zum Schutze des Nutzers ein. Nur eine informierte und unmissverständlich abgegebene Einwilligung in Form einer Erklärung oder einer sonstigen eindeutigen Handlung ist wirksam. Der für die Verarbeitung Verantwortliche muss nachweisen, dass die betroffene Person zu der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten ihre Einwilligung erteilt hat. Nach der DSGVO steigt das Mindestalter für die Abgabe einer wirksamen Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten auf 16. Teenagern wird damit die Anmeldung bei Internetdiensten wie Instagram und Facebook deutlich erschwert.

Sicherlich auch dank der Unterstützung der DSK-Delegation in der Trilogphase führt die DSGVO europaweit den behördlichen Datenschutzbeauftragten ein. Für Unternehmen gibt es Sonderregelungen. Die DSGVO sieht in Art. 37 DSGVO grundsätzlich für bestimmte Fälle europaweit eine Verpflichtung zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten vor. Darüber hinaus gibt es Möglichkeiten, nationale Regelungen zu treffen, die im Detail noch auszuloten sind.

Mit der DSGVO sind die Bußgelder für Datenschutzverstöße sehr deutlich nach oben gesetzt worden. Bislang wurden im BDSG Bußgelder in der Höchstsumme gedeckelt. Künftig können Bußgelder in Höhe von bis zu 4 Prozent der Jahresumsätze des Unternehmens festgesetzt werden. Großunternehmen droht damit bei Verstößen gegen das Datenschutzrecht ein Bußgeld in Millionen- oder gar Milliardenhöhe. Darüber hinaus wurde das neue Datenschutzordnungswidrigkeitenrecht an das europäische Kartellrecht angelehnt. Der zugrundeliegende Unternehmensbe-

griff wurde ebenfalls angeglichen und erleichtert nunmehr für die Aufsichtsbehörden die Durchführung von Bußgeldverfahren gegen Unternehmen erheblich, sofern der nationale Gesetzgeber hier nicht noch abweichende Regelungen treffen kann und wird. Neu ist im Bereich der Zumessung von Geldbußen im Datenschutzordnungswidrigkeitenrecht, dass für die Festsetzung von Geldbußen Leitlinien erarbeitet werden sollen. Ob das Modell der Leitlinien am Ende dem kartellrechtlichen ähnlich sein wird, bleibt abzuwarten. Die deutschen Erfahrungswerte mit diesem Modell fließen jedenfalls in die Erarbeitung ein.

Die DSGVO führt das One-Stop-Shop-Prinzip ein. Das One-Stop-Shop-Prinzip besagt für Bürgerinnen und Bürger, dass diese sich mit ihrer Beschwerde immer an die Datenschutzbehörde ihres Mitgliedsstaates wenden können und zwar ganz egal, in welchem Mitgliedsstaat der Datenmissbrauch passiert ist. Gleiches gilt für Unternehmen. Diese müssen nur noch mit der Datenschutzbehörde des Mitgliedsstaates zusammenarbeiten, in dem sich der Hauptsitz des Unternehmens befindet. Über den sogenannten One-Stop-Shop soll für ein Unternehmen vorrangig die örtliche Datenschutzbehörde zuständig sein, so dass eine Kommunikation in einer konkreten Frage zum Datenschutz ausschließlich mit dieser einen Behörde erfolgt. Die Abstimmung der Position dieser Aufsichtsbehörde mit den anderen Aufsichtsbehörden, in deren Zuständigkeit das Unternehmen auf dem Markt auch agiert hat, erfolgt innerhalb des administrativen Bereichs, aber nicht zu Lasten dessen, der die Eingabe gemacht hat bzw. die Anfrage gestellt hat. Das One-Stop-Shop-Prinzip ist nicht neu, es wurde bereits in anderen Rechtsbereichen der EU zum Einsatz gebracht, um mehrere Mitgliedstaaten übergreifende Verwaltungsvorgänge für Unternehmen und Bürger praktikabel zu gestalten. Das

Nachsehen hat die Verwaltung, die innerhalb verhältnismäßig kurzer Fristen europaweit Abstimmungsprozesse koordinieren muss, die zudem noch in verschiedenen Sprachen erfolgen.

Das Kohärenzverfahren stellt die deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden wohl vor die mit größte Herausforderung. Kein Thema ist umstrittener. Den diesjährigen 10. Europäischen Datenschutztag in Frankfurt hat die Konferenz unter dem Vorsitz Hessens von daher dem Thema „Europäisches Datenschutzrecht – Vielfalt in der Kohärenz“ gewidmet. Harmonisierung ist das Schlüsselwort. Die Tätigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden in den einzelnen Mitgliedsstaaten soll harmonisiert werden. Hierzu sieht die DSGVO den europäischen Datenschutzausschuss vor. Mit ihm wird eine einheitliche Stelle geschaffen, die unter anderem die Befugnis zur Auslegung des europäischen Datenschutzrechts hat. In besonderen Fällen von europaweiter Bedeutung ist dem Ausschuss sogar die Möglichkeit eröffnet, bindende Entscheidungen zu treffen. Um diesen Themenkomplex ranken einige Fragen, die es noch innerhalb der nächsten zwei Jahre zu klären gilt und die einen eigenen Beitrag wert sind.

Die DSGVO zielt darauf ab, bestehende Vollzugsdefizite abzubauen, indem sie die Möglichkeit der Betroffenen, durch administrative und gerichtliche Verfahren Rechtsschutz zu erlangen, verbessert.

Mit der DSGVO wird der Beratungsanteil durch die Datenschutzaufsichtsbehörden erhöht. Nach Art. 36 DSGVO konsultiert der Verantwortliche seine zuständige Aufsichtsbehörde. Diese muss dann innerhalb einer festgelegten Frist Hinweise oder eine Stellungnahme abgeben. Die Aufsichtsbehörde wird prüfen, ob die Verarbeitung mit der DSGVO in Einklang steht, insbesondere, wenn das Risiko nicht ausreichend ermittelt wurde und soll

dann schriftliche Empfehlungen unterbreiten oder Befugnisse nach Artikel 58 ausüben. Hierfür hat die Aufsichtsbehörde eine Reaktionszeit von 8 Wochen mit einer Verlängerungsmöglichkeit um weitere 6 Wochen bei Komplexität. Der daraus resultierende Mehraufwand an Beratung durch die Aufsichtsbehörde muss hier nicht näher dargelegt werden.

Die Grundverordnung fordert an zahlreichen Stellen die Nachweise dafür, dass Unternehmen oder Behörden die erforderlichen Schutzmaßnahmen einhalten: Sei es für die Datenverarbeitung (Art. 24 DSGVO), bei der Auftragsverarbeitung (Art. 28 DSGVO) oder bei den technischen Anforderungen an Schutzmaßnahmen (Art. 25 DSGVO). Als Nachweise dienen die in der Grundverordnung geregelten Verfahren zu genehmigten Verhaltensregeln (Art. 40 DSGVO) und Zertifizierungen (Art. 42 DSGVO). Damit räumt die DSGVO dem Thema Zertifizierung mehr Bedeutung ein als der § 9a BDSG bislang in der Praxis hatte.

Neben diesen theoretischen Fragen stellt sich eine ganz praktische: ist die Behörde des Hessischen Datenschutzbeauftragten organisatorisch „europafit“? Vergleichbar mit der Implementierung von Strukturen zum Frühwarnsystem im Hessischen Landtag wird der Hessische Datenschutzbeauftragte hier organisatorische Vorkehrungen treffen müssen, soweit es Abstimmungsverfahren mit dem europäischen Mitgliedsstaaten betrifft. Darüber hinaus werden unter anderem organisatorischen Fragen wie z.B. die Durchführung von Sprachkursen ein Thema sein.

Die europäische Datenschutzreform gehört sicherlich zu den wenigen europäischen Reformen, denen sogar ein Kinofilm gewidmet wurde:

DEMOCRACY – IM RAUSCH DER DATEN. □

Migrationskrise: Krise der europäischen Integration und Binnenkrise der Solidarität

von Jörg Frank, Erster Stadtrat, Stellv. Vorsitzender des LACDJ Hessen und Wolfgang Sedlak, Leitender Ministerialrat, Beisitzer



Bericht von der Mitgliederversammlung des BACDJ am 26. Februar 2016

Der Vorsitzende des BACDJ, Prof. Dr. Günter Krings, eröffnete die Mitgliederversammlung im Konrad-Adenauer-Haus in Berlin und begrüßte 70 Mitglieder und Delegierte aus den Landesverbänden mit den Worten „Das ist eine Rekordbeteiligung dank der Publikumsmagneten“. Damit meinte er die Referenten: Prof. Dr. Udo Di Fabio, ehemaliger Richter

am BVerfG, und den Vorsitzenden des außenpolitischen Ausschusses, Abgeordneten Dr. Norbert Röttgen, MdB. Er begrüßte Carl Otto Lenz, unser hessisches Mitglied, Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof a.D.

Auch der Sitzungstag war optimal gewählt: Titelte doch die heutige Frankfurter Allgemeine: „Union und SPD beschließen zweites Asylpaket“ und „Streit zwischen Wien und Athen über Grenzpolitik“; auch die Kom-

mentare auf Seite 1 führten direkt in das Thema: „Harte Zeiten, hässliche Bilder“, „Schon am Tiefpunkt“ und „Eine schleichende Revolution“.

Prof. Dr. Di Fabio, dessen Gutachten „Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem“, 2016, auch den Satz enthält: „Ein offener Staat, der seine Grenzen nicht schützt, ist offen, aber bald kein Staat mehr“, referierte zu „Herausforderungen der Flüchtlingskrise für das deutsche Rechtssystem“.

Er bezeichnete die Migrationskrise als Krise der europäischen Integration; das Europa der wirtschaftlichen Einheit habe die Integrationsschritte – Stabilitätskriterien, billiges Geld der EZB und gemeinsame Asylpolitik – zur politischen Einheit zu ehrgeizig gesetzt. Die Folge seien nun populistische Bedrohung des Rechts der Union, wobei Deutschland mit einer AfD von 10 Prozent im Vergleich zu Frankreich noch gut wegkäme.

Schengen-Dublin III. sei ein Schönwetterssystem solange der Druck auf die Außengrenzen nicht zu groß geworden sei, rechtsstaatlich aber eine Totgeburt, da es nur Kriterien nenne und nicht regle, wer zuständig sei, wenn der Mitgliedsstaat seine Grenze als EU-Außengrenze nicht sichere und er die Unterbringung der Flüchtlinge nicht schaffe. Naheliegender, wie Verlust der Zuständigkeit für die nationale Grenzsicherung, Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens oder Entzug des Stimmrechts in den europäischen Institutionen, sei nicht geregelt.

Di Fabio forderte ein gestaffeltes Schutzverantwortungssystem und territoriale Integrität des Unionsterritoriums. Er führte als Beispiel Spanien an, das durch gemeinsame Grenzkontrollen auf marokkanischem Gebiet seine Grenze wirksam

sichere und die eindeutige Botschaft sende, Flüchtlinge auf jeden Fall zurückzubringen. Das Geschäftsmodell der Schleuser müsse getroffen werden. Grenzsicherungsmaßnahmen seien legitim und kein Anschlag auf die Menschenwürde. Das Sicherheitsinteresse der Staaten sei zu klein geschrieben und die Staaten müssten entscheiden können. Brauchen wir neue Institutionen?

Europa sei von den Bürgern gewollt, aber es fehle derzeit an der kritischen Masse der Zustimmung zur europäischen Einheit.

Abgeordneter Dr. Röttgen beschäftigte sich mit der „Außenpolitischen Dimension der Flüchtlingskrise“.

Er stellte klar: Es werde keine baldigen Lösungen geben. „Es handelt sich um eine geopolitische Revolution mit riesigem Migrationsdruck, die Europa – trotz Ansage – unvorbereitet trifft und um eine Binnenkrise der Solidarität“.

Von Nordafrika bis Afghanistan hätten wir es mit einer Auflösung von Staatlichkeit, Unsicherheit, Instabilität, Armut und Perspektivlosigkeit zu tun. Hinzu komme die aggressive Polarisierung zwischen Saudi-Arabien (Sunniten) und Iran (Schiiten). Der „Islamische Staat“ stelle sich transnational auf und habe in ein von den USA hinterlassenes Vakuum gestoßen. Es sei eine auf Jahre festgelegte multidimensionale Komplexität aus perspektivlosen Kriegsflüchtlingsen auf syrischem Gebiet vor verschlossener türkischer Grenze und einer enormen Bevölkerungsentwicklung in Afrika von 1 Milliarde auf 2 Milliarden Menschen und einem Durchschnittsalter unter 20 Jahren.

Die träfen auf uns kleine Minderheit des Wohlstandes und der Sicherheit, deren differenzierte Rechtsstaatlichkeit mit der massenhaften Nachfrage nicht fertig werde. Die Folge seien Nationalismus, Egoismus und Handlungsunfähigkeit Europas.

Was, also sei zu tun? Die europäische Handlungsfähigkeit müsse hergestellt werden:

- durch eine gemeinsame Außenpolitik in Nordafrika und im Nahen Osten, wo sich unsere Sicherheit entscheide, und wir müssten mit viel Geld stabilisieren,

- durch eine wirksame Außengrenzsicherung, der Schutz des gemeinsamen Gutes müsse ein europäischer sein,

- durch ein neues Schengen-System verbunden mit der Aufnahme von Flüchtlingen von jedem europäischem Staat und einer Residenzpflicht der Flüchtlinge.

Es folgten zwei lebhaft Diskussionsrunden.

Dr Röttgen betonte, es sei schwierig zu einem Kompromiss zu kommen; Deutschland habe Porzellan zer schlagen und Europa sei mangels eines militärischen Einsatzes kein Garant in Nahost.

Prof. Dr. Di Fabio forderte europäische Streitkräfte, anstelle der nationalen Grenzsicherung. Die schon einmal geplante, aber an Frankreich gescheiterte Europäische Verteidigungsgemeinschaft müsse neu fundiert werden. „Wir müssen Europa neu denken; die Sicherheit ist zu europäisieren, nicht der europäische Alltag“.

Es gebe keinen Anspruch auf Einreise, wir hätten freiwillig die Grenzen geöffnet und müssten über Kontingente reden. Eine Wiedergeburt der nationalen Identitäten, dazu noch populistisch verzerrt, sei demokratie- und wirtschaftsfeindlich. Die Geschwindigkeit der europäischen Integration sei übertrieben und müsse zurückgenommen werden und Deutschland müsse politischen Gestaltungswillen zurückgewinnen.

Nach Ansicht von Di Fabio locken offene Grenzen nach der „Magnettheorie“, also die Schaffung von Anreizen von Flucht und Migration nach Deutschland, immer mehr Menschen an. Prof. Di Fabio konnte nicht sicher sagen, dass die „Rückstau theorie“, wonach alle EU-Staaten

einschließlich Deutschlands ihre nationalen Grenzen schließen, so dass die Flüchtlinge wie in einem Kaskadensystem zu den Außengrenzen zurückgedrängt werden oder sich von vorneherein dort stauen, die richtige sei. Er wies eindringlich darauf hin, dass die Rückstau theorie schwierige humanitäre oder destabilisierende Auswirkungen mit sich bringen könnten. Es sei für ihn völlig verständlich, dass kein Politiker dafür die Verantwortung tragen kann oder will. Allerdings entstünde daraus beim Wähler der Eindruck des Nichtstuns, des Gewähren Lassens, mithin eines politischen „Fatalismus“ (Di Fabio), was wiederum radikale Kräfte stärke. MdB Dr. Röttgen fürchtet die schwerwiegenden Konsequenzen humanitärer Art, die daraus folgende Destabilisierung von Staaten bei der Anwendung der Rückstau theorie und den Zwang zur Schaffung großer Flüchtlingslager wie im Nahen Osten. Für ihn sind diese Befürchtungen das Hauptargument, die Grenzen Deutschlands offen zu halten. Das liefe nach Di Fabio auf ein Unterlassen der Bundesregierung hinaus, nämlich überhaupt keine Maßnahmen zu ergreifen und einfach Zeit verstreichen zu lassen, ohne den Zustrom von Flüchtlingen zu stoppen. Dann kämen weiterhin die Migranten in unregelmäßiger Anzahl in unser Land, beanspruchten hier Leistungen und Platz, so dass im Endeffekt „Raum gegen Zeit“ (Di Fabio) getauscht werde.

Die Abgeordnete Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB stellte in ihrem Rechtspolitischen Bericht die Erfolge verabschiedeter Reform (Vorratsdatenspeicherung, Sterbehilfe, Bekämpfung der Korruption, Opfer schutz) dar. Sie erläuterte die Probleme der Reform des § 177 StGB (Vergewaltigung) „Nein heißt Nein“ und die „Grauzonen“, Strafbarkeit des Stalking vom Erfolgsdelikt abgesenkt zum Gefährdungsdelikt, Bestrafung der Freier bei Zwangsprostitution, Korruption im Gesundheitswesen, und Änderungen im Strafprozessrecht. Um die Reform der Tötungsdelikte (§§ 111, 112 ff. StGB) sei es seitens des Justizministers auffallend ruhig geworden. □

Die Unvollendete – Zu der schwierigen Suche nach mehr Effektivität und Praxistauglichkeit im Strafverfahren

von *Mirko Schulte*,
Direktor des Amtsgerichts Biedenkopf



Das allgemeine Strafverfahren und das jugendgerichtliche Verfahren sollen effektiver und praxistauglicher werden. Das haben die Berliner Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag beschlossen. Strafrechtsexperten haben diesen Auftrag gut ein Jahr lang beraten, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat nun geliefert. Es hat im Frühjahr 2016 einen Roh-Entwurf eines Gesetzes zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens vorgelegt.

Selten wurden in jüngerer Zeit derart hohe Erwartungen an eine Strafrechtsreform geweckt. Das bisherige Reformergebnis bleibt indes deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dem ehrgeizig weiten Auftrag des Koalitionsvertrages und der bereits von der Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht vorgenommenen thematischen Engführung entsprechen manche Enttäuschungen in der Praxis. Dessen z.B. ausführlich in den Mittelpunkt gestellte Empfehlungen zu einer Stärkung der Beschuldigten- und Verteidigerrechte passen nur eingeschränkt zu dem Thema des Auftrages, zumal sie als europäische Richtlinienvorgaben ohnehin umzusetzen waren. Der Gesetzesentwurf hat schließlich nur eine begrenzte Zahl der Expertenempfehlungen übernommen, dafür behandelt er ausführlich den Einsatz von Vertrauenspersonen. Wer sich als Richter, Staatsanwalt oder Verteidiger aber z.B. zur Beherrschung umfangreicher Wirtschaftsstrafsachen auf eine überarbeitete Ausdifferenzierung des Beweisantragsrechtes oder der inzwischen erheblich angestiegenen Kasuistik zu Verfahrensabsprachen eingerichtet hatte, wird lediglich knappe Verbesserungen oder untaugliche Lösungen vorfinden. Wer als Bürger unter Effektivität eines an dem

Schutzauftrag des Staates orientierten Strafverfahrens gar eine von evidenzbasierten Mindeststandards geleitete Ausrichtung des Prozessrechtes auf eine risiko- und wirkungsorientierte Straftatenprävention versteht, geht völlig leer aus. Verbesserungen im Jugendstrafverfahren: Fehlanzeige.

Erkenntnisleitend für das Folgende ist zunächst festzustellen: Ein befriedigendes Ergebnis konnte kaum gelingen. Dafür ist die Fülle des mit einem Verständnis von Effektivität und Praktikabilität im Zusammenhang stehenden aktuellen Regelungsbedarfes im Strafprozess zu groß. Die berechtigt ambitionierten Vorgaben des Koalitionsvertrages und deren Umsetzung durch die Expertenkommission waren aber dennoch hilfreich. Allein die Inhalte der nun intensiv entfachten Diskussion darüber, was zur Praxistauglichkeit und Effektivität im Strafverfahren zählt, sind ein Erkenntnisgewinn für weitere Reformschritte. Es gilt auch, manche Kritik von Praxis oder Politik aus der einseitigen und reflexartigen Priorisierung einer Ressourcenschonung und bloßen Beschleunigung herauszulösen, die als quantitative Effekte stets in einem Spannungsverhältnis zu inhaltlicher Qualität und damit Effektivität stehen. Der Expertenbericht und die frühe Fassung des Gesetzesvorschlages geben Anlass, die dort angenommenen Notwendigkeiten in ihrem Verhältnis zu der alltäglichen Leistungsfähigkeit der Praxis sorgfältig zu analysieren, mit ihr vereinbare Aspekte herauszustellen und konsequent vor allem eine ausgewogene und mit dem übrigen Gesetz abgestimmte Lösung in Gesetzesform zu bringen. Sehr deutlich wird daneben aber auch die Aufgabe, weitere Aufträge für die Zukunft zu identifizieren und deren Lösungen ebenso nachhaltig einzufordern.

Vor diesem Hintergrund stellt dieser Beitrag zunächst Schwerpunkte aus der Vielzahl der Empfehlungen der Expertenkommission vor, diskutiert gleichzeitig die derzeit ersichtliche Zustimmung oder Kritik und zeigt, welche Empfehlungen letztlich vom Gesetzesentwurf aufgegriffen wurden. Abschließend werden die verbliebe-

nen rechtspolitischen Forderungen für die Zukunft benannt.

Der Sachstand

Zur Umsetzung des koalitionsvertraglichen Prüfungsauftrages, „das allgemeine Strafverfahren und das Jugendstrafverfahren unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze effektiver und praxistauglicher auszugestalten“, hat eine von dem BMJV eingesetzte Expertenkommission – bestehend aus Wissenschaftlern, juristischen Praktikern und Mitgliedern der Landesjustizverwaltungen, des Bundesministeriums des Innern und des BMJV – seinen Abschlussbericht im Oktober 2015 vorgelegt. Die Herbst-Justizministerkonferenz 2015 hat auf die große praktische Bedeutung des anstehenden Gesetzesvorhabens und eine umfassende Beteiligung hingewiesen. Aus der gerichtlichen und staatsanwaltlichen Praxis sowie seitens des Strafrechtsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist unterschiedlich intensive Kritik formuliert worden. Der von den Präsidenten u.a. der Oberlandesgerichte Frankfurt, Stuttgart sowie Niedersachsens im Februar 2016 gerade erst ins Leben gerufene (erste) Strafkammertag hat sich unter Hinweis auf fehlende Entlastungswirkungen überwiegend kritisch zu den Empfehlungen der Expertenkommission geäußert. Die rund 70 daran beteiligten Strafrichter haben eigene 18 Reformthesen aufgestellt. Die BRAK befürwortet umgekehrt erwartungsgemäß insbesondere die umfangreichen neuen Bestimmungen zur Stärkung der Verteidigungsrechte. Inzwischen hat das BMJV einen ersten Umsetzungsvorschlag für ein Gesetz zur effektiveren und praxistauglichen Ausgestaltung des Strafverfahrens den Bundesländern zur Stellungnahme übersandt. In dem Gesetzesentwurf ist mancher Kritik an den Expertenempfehlungen Rechnung getragen worden. Von ihnen findet sich nur noch eine deutlich reduzierte Zahl im Entwurf wieder. Dabei geht es u.a. um die folgenden Neuregelungen:

Erscheinenspflicht für Zeugen bei der Polizei, Gesamtverantwortung der Staatsanwaltschaft

Die in § 163 Abs. 3–7 StPO-E enthaltene Pflicht von Zeugen zum Erscheinen bei der Polizei ist verfahrenseffektiv, weil sie in einer nicht unbeträchtlichen Zahl dazu beiträgt, dass staatsanwaltliche und ermittlungsrichterliche Vernehmungen sich auf die dafür vorgesehenen bedeutsamen Fälle konzentrieren können. Die Rechte des Zeugen werden bei Zwangsmaßnahmen der Polizei durch neu eingeführte Rechtsbehelfe gewahrt.

Eine die Reibungslosigkeit des Ermittlungsverfahrens fördernde und von Kompetenzsweifeln befreiende Verantwortungszuweisung enthält § 160 Abs. 2 StPO-E, wonach die Staatsanwaltschaft – im ersten Teil eigentlich selbstverständlich – „die Gesamtverantwortung für eine rechtsstaatliche, faire und ordnungsgemäße Durchführung“ trägt und in der Reichweite der Sachverhaltserforschung gegenüber ihren Ermittlungspersonen ein uneingeschränktes Weisungsrecht besitzt.

Behutsame Justierung bei Beweis- und Befangenheitsanträgen

Eine zweckmäßige Beschleunigung bewirkt in Verfahrensphasen, die für einen Missbrauch zur Verzögerung anfällig sind, die künftige Möglichkeit des Gerichts zur Zurückstellung und Fristsetzung bei Befangenheitsanträgen (§ 29 Abs. 1 Satz 2 StPO-E). Vergleichbar damit ist eine ganz behutsame Justierung im Beweisanspruchsrecht: Das Gericht darf künftig – angepasst an die bereits bestehende Rechtsprechung – nach § 244 Abs. 6 Satz 2–4 StPO-E eine Frist für weitere Beweisangebote nach dem Abschluss der von Amts wegen vorgesehenen Beweisaufnahme setzen und verspätete Anträge erst im Urteil bescheiden. Hilfreich ist auch, dass das Gericht künftig ärztliche Atteste bei sämtlichen Arten von Körperverletzungen – nicht nur bei den „nicht zu den schweren gehörenden“ – verlangen und so auf sachverständige Zeugen verzichten darf (§ 256 Abs. 1 Nr. 2 StPO-E). Eine kleine, aber nachhaltige Änderung findet sich in § 251 Abs. 1 Nr. 2 StPO-E: Selbst wenn der Angeklagte keinen Verteidiger besitzt, sollen mit seiner Zustimmung künftig



zur Bestätigung eines Geständnisses auch polizeiliche Vernehmungsniederschriften verlesen werden dürfen. Das Gericht wird diese Verfahrenserleichterung allerdings künftig zum Anlass gründlicher Prüfung der Bedingungen des Geständnisses und weiterer Fürsorge nehmen müssen. Dazu könnte ein ausdrücklicher Hinweis auf die Möglichkeit der Versagung der Zustimmung gehören. Denn ein unverteidigter Angeklagter wird selten verstehen, dass er der Verwertung widersprechen darf und erst recht kaum eigeninitiativ Beweisanträge auf Vernehmung von Polizeibeamten stellen. Nicht selten sind bei der Polizei geständige Angeklagte erheblich alkoholisiert gewesen.

Opening Statements und Kommunikativität im Verfahren

Wenn man die im Verfahrenslauf unbestreitbare Dominanz der Ergebnis-

se des Ermittlungsverfahrens und das Gebot partizipativ bewirkter Verfahrensfairness ernst nimmt, dann ist ein in § 243 Abs. 5 Satz 2 StPO-E neu vorgesehene Recht der Verteidigung auf ein „Opening Statement“ als modernes kommunikatives Prozesselement gegenüber Anklage und Eröffnungsbeschluss zu Beginn der Hauptverhandlung ein Beitrag zu einer transparenten und zielführenden Verhandlung. Es trägt auf einer Ebene mit § 257b StPO liegend zu einem regelmäßig unverzichtbaren Austausch über die Sach- und Rechtslage und vor allem die Ziele der Beteiligten bei. Deshalb ist auch ein Erwidernsrecht der Staatsanwaltschaft geboten. Das alles steht und fällt aber mit dem Gelingen einer Einhegung von Missbräuchen durch vorweggenommene Plädoyers oder umfangreiche Verlesungen in der – gerade in landgerichtlichen Verfahren – oft sensiblen Frühphase der Haupt-

verhandlung. Eine Beschränkung auf gestrafte mündliche Stellungnahmen gehört deshalb in das Gesetz. Der Verweis auf das Verbot der Vorwegnahme des Schlussvortrages (§ 275 Abs. 3 StPO) reicht nicht aus.

Eine ebenfalls kommunikative Verfahrensgestaltung sieht § 213 Abs. 2 StPO-E vor, wonach der Vorsitzende in umfangreichen erstinstanzlichen Verfahren den äußeren Ablauf der Hauptverhandlung vor der Terminbestimmung mit den Beteiligten erörtern soll. Die Vorschrift appelliert an eine zielführende Kommunikation der Beteiligten und legitimiert ausdrücklich darauf gerichtete Aktivitäten des Gerichtes. Da diese Vorgehensweise in der Praxis ohnehin nach § 257b StPO geübt werden dürfte, ist ein Beitrag zu einer substantiellen Verfahrensstraffung kaum erwartbar. Die Bestimmung erscheint überflüssig.

Fragmentarische Regelungen zur Stärkung der Beschuldigtenrechte

Einen Schwerpunkt ihres Untersuchungsauftrages erblickte die Expertenkommission in der Stärkung der Beschuldigtenrechte. So unbestreitbar wichtig eine beständige Gesetzesevaluation als kontinuierlicher Verbesserungsprozess bei erheblich grundrechtsintensiven Gesetzen ist – mit Effektivität und Praxistauglichkeit hat das erst einmal wenig zu tun. Die Arbeit hätte sich zumindest die Expertenkommission auch deshalb sparen können, weil die empfohlenen Regelungen größtenteils ohnehin spätestens bis zum 27.11.2016 als europäisches Recht aufgrund der „Richtlinie des Europäischen Parlamentes RL 2013/48/EU vom 22.10.2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Strafverfahren (...)“ hätten umgesetzt werden müssen. Der Gesetzesentwurf übernimmt hier sowohl die europäischen Vorgaben als auch die Expertenempfehlungen nur eingeschränkt. Geregelt werden ein eigenes Antragsrecht des Beschuldigten auf Bestellung eines Pflichtverteidigers (§ 141 Abs. 3 Satz 3 ff. StPO-E) und der Schutz des Anbahnungsgesprächs (§ 148 Abs. 2 StPO-E). Nicht übernommen ist der übrige Inhalt der Richtlinie und teilweise der Empfehlungen: Zu klären ist noch die – dann in der Praxis massenhaft auftretende – Verwirklichung des Rechtes auf einen Verteidiger bei vorläufiger Festnahme („Verteidiger der ersten Stunde“) sowie des Anwesenheits- und Fragerechtes des Verteidigers bereits bei Beschuldigtenvernehmungen, Beweiserhebungen und bei Sachverständigenexplorationen im Ermittlungsverfahren. Die Expertenkommission hat an dieser Stelle trotz der europäischen Vorgaben deutliche Zurückhaltung bei weiteren Verteidigerrechten geäußert. Der Grund für einen – zumindest vorläufigen – Verzicht auf eine Übernahme in einem Gesetzesentwurf zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens liegt auf der Hand: Ein solcher Paradigmenwechsel im Ermittlungsverfahren ist möglicherweise europarechtlich geboten, klingt aber wenig nach Effektivität und Praktikabilität.

Audiovisuell aufgezeichnete Vernehmungen sind angewandter Opfer- und Zeugenschutz

Keine Steigerung der Praktikabilität, wohl aber eine deutliche Zunahme der Effektivität kann der – vom Roh-Entwurf eingeschränkt übernommene – Vorschlag der Expertenkommission erhöhter Dokumentation durch den Einsatz von Videotechnik in Vernehmungen und Verhandlungen für sich in Anspruch nehmen (§ 58a Abs. 1 StPO-E). Er steht im Zentrum der Kritik. Diese verkennt allerdings, dass eine präzise Dokumentation von Beweistoff das Gebot bestmöglicher Wahrheitsfindung als Schwerpunktauftrag gerade des Strafprozesses erheblich stärken kann. Denn es ist ohne weiteres einzusehen, dass die heute mit leistungsfähigen Speichern preiswert überall zur Verfügung stehende Kamertechnik ein zeitgemäßes Mittel zur authentischen und unbeeinflussbaren Aufzeichnung von Zeugen- und Beschuldigtenvernehmungen als dem häufigsten und gerade in Gestalt von Niederschriften schwächsten Beweismittel ist. Bei einem Beweistransfer in die Hauptverhandlung lassen sich Unklarheiten des Gesagten und Gemeinten ohne aufwendigen Verständnisaustausch und belastende Vorhalte gegenüber einem abermals zu vernehmenden Zeugen zuverlässig klären. Gesetzlich vorgeschriebene Videotechnik ist angewandter Opfer- und Zeugenschutz. Kameratechnik von Vernehmungspersonen ist gegenüber dem erheblichen Mehrwert an Sachaufklärung und damit Durchsetzungsfähigkeit des Strafrechts gerade bei Sexual- und Gewaltdelikten, organisierter Kriminalität oder sonstigen Beeinflussungsgefahren bei Zeugen kein Argument und lässt sich durch bereits vorhandene Standards und Routine abstellen – auch bei Ermittlungsrichtern. Wegen der hohen Überzeugungskraft von Videovernehmungen wird aber die frühzeitige Ermöglichung von Fragen durch den Angeklagten bzw. den Verteidiger zur Verhinderung einseitiger Fixierungen notwendig sein.

Die Ermittlungsvorzüge gelten indes nur für das Ermittlungsverfahren und

die dort anzutreffenden tatzeitnahen Vernehmungen bei der Polizei oder dem Ermittlungsrichter. Zu Recht hat der Roh-Entwurf nicht die umfangreichen Empfehlungen der Expertenkommission zur Einführung einer audiovisuellen Aufzeichnung der Hauptverhandlung vor den Landgerichten übernommen. Verhandlungen sind auch bereits ohne Technik prozessual außerordentlich anfällig für Störungen. Die vorstellbaren Herausforderungen und Überraschungen einer personell und technisch in Sitzungssälen darzustellenden Betreuung mit leistungsfähiger Kamertechnik bedürfen keiner besonderen Phantasie. Der damit verbundene Aufwand bleibt auch ohne rechtlichen Nutzen, solange nicht eine vollständige Harmonisierung mit dem Revisionsrecht stattgefunden hat, dem eine Befassung bereits mit dem sachlichen Inhalt der Beweisaufnahme und damit auch mit einer audiovisuellen Aufzeichnung als Beweismittel strukturell fremd ist. Die derzeit vom Entwurf vorgenommene verpflichtende „Ist“-Regelung, die auf zwei unbestimmte Rechtsbegriffe in Fällen trifft, in denen „die Aufzeichnung auf Grund des schweren Tatvorwurfs oder der schwierigen Sachlage geboten erscheint“, wird künftig allerdings absehbare Anwendungsschwierigkeiten hervorrufen.

Engführung der Betrachtung durch die Kommission und Vorschläge des Strafkammertages

Bereits die thematische Weichenstellung der Expertenkommission beeinflusst den Gesetzesentwurf und bietet deshalb kritischen Anlass für weitere Reformüberlegungen. Die Kommission hat ihr Verständnis von einer Steigerung der Effektivität und Praxistauglichkeit auf drei Leitlinien beschränkt: Erstens sei darunter eine Optimierung der Wahrheitsfindung durch Dokumentation, Transparenz und Kommunikation, insbesondere mittels zeitgemäßer Technik, zu verstehen. Zweitens sei eine Stärkung der Beschuldigtenrechte zu untersuchen und drittens Verfahrensbeschleunigungen.

Eine derartige Definition erscheint sicher denkbar, ist aber in der damit

verbundenen Engführung der Betrachtung und damit Reduzierung des Angebotes möglicher Reformempfehlungen nicht unbedingt zwingend. Die Gründe einer auf das Prozessrecht und dessen tat- und schuldbezogene Wahrheitsermittlung vorgenommene Beschränkung hat keine nähere Erläuterung erfahren. Sie erklärt sich lediglich durch die Weite der koalitionsvertraglichen Vorgabe einerseits und den begrenzten Zeitrahmen für die Beratungen von 14 Monaten andererseits. Wesentliche Fragen sind ausgeklammert. Die staatsanwaltliche und gerichtliche Praxis interessiert es indes, wie aufwendige Wirtschaftsstrafverfahren, massenhafte Kinderpornographie und sonstige Internetkriminalität rechtsstaatlich einwandfrei in den Griff zu bekommen sind. Der Strafkammetag hat dazu mit seinen – noch nicht veröffentlichten – 18 Verbesserungsthesen u.a. als Ergänzung vorgeschlagen, Wirtschaftskammern zur Erhöhung von Fachkompetenz an einem Standort und sogar länderübergreifend zu konzentrieren, die Richter mit einem Fachkräftepool an Wirtschafts- und Steuerreferenten zu unterstützen sowie in Massenverfahren eine Verlesbarkeit von Zeugenfragebögen zu ermöglichen. Auch solle das GVG mehr Flexibilität bei der Geschäftsverteilung durch unterjährige Änderungen erlauben. Gerade diese Aspekte versprechen Verfahrensbeschleunigung.

Evidenzbasierte und wirkungsorientierte Sachaufklärung und Rechtsfolgen

Unter Effektivität des Strafverfahrens versteht der Bürger aber vor allem funktionierende Regeln für die Verhinderung von Wiederholungstaten. Er kann sich dabei auf den mit Verfassungsrang ausgestatteten Sicherheitsauftrag des Staates berufen. Nichts anderes gilt unter der Geltung des Menschenwürde- und Verhältnismäßigkeitsprinzips für den Angeklagten, der neben einer schuldangemessenen auch eine präventiv bestmöglich funktionierende Sanktion erwarten darf. Das BVerfG fordert deshalb zunehmend eine Wissenschaftsbasierung z.B. bei strafgerichtlichen Gefährlichkeitsprognosen ein. Eine

solche evidenzbasierte Wirkungsrichtung des materiellen und prozessualen Rechts auch bei Interventionen ist – mit Ausnahme der nur eine geringe Zahl von Tätern betreffenden Sicherungsverwahrung (§ 68b StGB) – am Strafrecht vorbei gegangen. Auch der Expertenbericht und der Roh-Entwurf enthalten dazu keinerlei Vorschläge. Eine zweckmäßige gesetzliche Betonung einer expliziten rechtsfolgenbezogenen Sachaufklärung durch verbesserte Exploration und eines zeitgemäßen Interventionsmanagements gerade bei Sucht und sonstigen psychischen Störungen ist unter Hinweis auf Erwägungen zum sog. Schuldinterlokt – dessen Einordnung zudem weit hinter dem Diskussionsstand der 1970er Jahre zurückbleibt – gar nicht erst in den Blick genommen worden. Gleiches gilt unter dem Blickwinkel straffatenpräventiver Effektivität für eine verbesserte Identifikation und Dokumentation kriminogener Ursachen. Sie gehört authentisch tatzeitnah bereits im Ermittlungs- und Hauptverfahren betrieben und nicht am Ende des Verfahrens und zusätzlich durch den Verfahrenslauf beeinflusst in die Vollstreckung. Neben psychowissenschaftlicher Kompetenz und einer Unterstützungsstruktur fehlen dem Strafruristen allgemein akzeptierte oder zumindest fachlich konsenterte Wirksamkeitsstandards bei der gerichtlichen Straftatenprävention. Die Kriminologie und die Psychowissenschaften halten dazu ein umfangreiches Angebot bewiesener Erfolgsfaktoren bereit. Hierauf aufbauend hängen die Bundesländer den Bundesgesetzgeber inzwischen mit ihren risikoorientierten Konzepten und Professionalisierungsstandards in der Bewährungshilfe und im Vollzug augenfällig ab – obwohl es um dieselben Sachverhalte geht. Für eine solche Fragestellung hätte sich eine Expertenkommission sicher auch geeignet. Der Bericht der Experten stellt demgegenüber Überraschendes fest: „Im Jugendstrafverfahrensrecht besteht derzeit kein nennenswerter Reformbedarf.“ Diese Feststellung erklärt sich nur aus der vorgenommenen Engführung des Arbeitsauftrages. Sie widerspricht bei einem von Wirkungsorientierung der Straftatenprävention

geleiteten Verständnis allem, was z.B. im Hinblick auf passgenaue Interventionen und risikoorientierte Sachaufklärung – sowie darin mündend – z.B. über eine nach Richtung und Intensität ausgerichtete Staffelung der erzieherischen Rechtsfolgen regelmäßig in der Fachliteratur zu lesen ist.

Fazit und Ausblick

Die Expertenkommission des BMJV hat eine große Zahl von Verfahrensaspekten aufgegriffen und Lösungen empfohlen, die durchaus auf Effektivitäts- und Praktikabilitätspotential hinweisen. Die großen „Baustellen“ der Verfahrensstraffung, wie z.B. das Recht der Beweisaufnahme, hat sie strukturell nicht angefasst. Das mag an den begrenzten zeitlichen Ressourcen gelegen haben, die zusätzlich damit konfrontiert waren, dass auf eine breit konsenterte Vorlage einer gelungenen Ausdifferenzierung nachhaltiger Änderungen des Beweisantragsrechts noch nicht zurück gegriffen werden konnte. Der umfassende Bericht stellt dennoch eine wertvolle Grundlage für weitere Reformdiskussionen dar. Die Experten zeigen möglicherweise auch erst zu nehmende rechtsstaatliche Grenzen der Beeinflussbarkeit von Effektivität und Praxistauglichkeit im Strafverfahren auf. Der vorläufige Gesetzesentwurf hat sich gegenüber dem Expertenbericht noch ein weiteres Stück beschränkt. Er hat zumindest in dem so vorgefundenen Rahmen klug auf die Übernahme aufwandtreibender und nicht notwendiger Empfehlungen verzichtet. Der Preis ist ein insgesamt relativ bescheidener Ertrag an Reforminhalten. Große Anstrengungen bleiben – gerade im Hinblick auf die Implementation von Mindeststandards evidenzbasierter und wirkungsorientierter strafrechtlicher Kriminalprävention in StGB, StPO und JGG. Auch ein flexiblerer Einsatz von Spruchkörpern und eine Steigerung ihrer spezifischen Sachkunde gehören von einer weiteren Reform beherzt angefasst. Dass ein regelmäßig tagendes Fachgremium wie der Strafkammetag der richterlichen Sicht auf die Praxis im Konzert anderer Interessengruppen neuerdings eine Stimme verleiht, ist ein Gewinn. □

Personalien

Landgericht Fulda 20.04.2016

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann ernannte Dr. Jochen Müller zum neuen Präsidenten des Landgerichts Fulda.

Landgericht Limburg a.d. Lahn 20.04.2016

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann übergab Manfred Beck seine Ernennungsurkunde zum neuen Präsidenten des Landgerichts Limburg a.d. Lahn.

Staatsanwaltschaft Wiesbaden 22.03.2016

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann ernannte den neuen Leitenden Oberstaatsanwalt Dr. Achim Thoma zum Leiter der Staatsanwaltschaft in Wiesbaden.

Landgericht Wiesbaden 23.02.2016

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann übergab dem Präsidenten des Landgerichts Wiesbaden, Jörg Britzke, seine Ruhestandsurkunde.

Amtswechsel VG Kassel 09.02.2016

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann hat Herrn Uwe Steinberg zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts in Kassel ernannt.

Neuer Präsident LG Frankfurt am Main – 03.02.2016

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann ernannte Dr. Wilhelm Wolf zum Präsidenten des größten hessischen Landgerichts.

Landgericht Frankfurt am Main 18.11.2015

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann verabschiedete den Präsidenten des Landgerichts Frankfurt am Main, Johann Nikolaus Scheuer, der nach über 40 Dienstjahren in den Ruhestand tritt.

Amtswechsel Generalstaatsanwaltschaft 14.10.2015

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann führte den neuen hessischen Generalstaatsanwalt, Prof. Dr. Helmut Fünfsinn, offiziell in sein Amt ein.

Staatsanwaltschaft Gießen 05.10.2015

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann ernannte Herrn Dr. Michael Bolowich zum neuen Leiter der Staatsanwaltschaft Gießen.

Staatsanwaltschaft Marburg 23.09.2015

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann hat Frau Annette von Schmiedeberg zur neuen Leiterin der Staatsanwaltschaft Marburg ernannt.

Staatsanwaltschaft Fulda 23.09.2015

Frau Christina Kreis wurde zur neuen Leiterin der Staatsanwaltschaft Fulda ernannt.

Generalstaatsanwaltschaft 15.09.2015

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann übergab dem Generalstaatsanwalt Hans-Josef Blumensatt seine Ruhestandsurkunde.

Hessische Justizakademie 15.09.2015

Justizministerin Kühne-Hörmann verabschiedete den bisherigen Leiter des H.B. Wagnitz-Seminars, Dr. Werner Päckert, in den Ruhestand und führte seinen Nachfolger Gerhard Albrecht offiziell in sein Amt ein.

Beitrittserklärung

zum Landesarbeitskreis Christlich Demokratischer Juristen Hessen (LACDJ-Hessen)

Ich beantrage die Aufnahme in den LACDJ-Hessen. Derzeit beträgt der Jahresbeitrag für die Mitgliedschaft 20,-- Euro.

Name

Vorname

Straße

PLZ/Ort

Telefon privat/dienstlich

E – Mail – Adresse:

Beruf

derzeitige Stellung/Tätigkeit

beschäftigt bei

Mitglied der CDU

Ja

Nein

Mitglied einer anderen Partei

Nein

Ja

Wenn ja, welche? _____

Ort, Datum

Unterschrift

Einzugsermächtigung

Hiermit ermächtige ich den Landesarbeitskreis Christlich Demokratischer Juristen Hessen, widerruflich den satzungsgemäßen Mitgliedsbeitrag jährlich bei Fälligkeit zu Lasten meines Kontos mittels Einziehungsauftrag/Lastschrift einzuziehen. Sollte mein Konto die erforderliche Deckung nicht aufweisen, besteht seitens des kontoführenden Instituts keine Verpflichtung zur Einlösung.

Vorname und Name des Kontoinhabers

Anschrift

IBAN

BIC

Ort, Datum

Unterschrift