

R e z e n s i o n e n

Paul-Günter Pötz/Claus Kreß (Hrsg.), Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen. Die für die Rechtsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland in Strafsachen maßgeblichen Bestimmungen, C.F. Müller RWS, Heidelberg 2008, ca. 7.594 S., € 179.-

Die internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung gewinnt für die Rechtspraxis immer mehr an Bedeutung. Das Regelwerk der „Internationalen Rechtshilfe“ ist komplizierter und weniger überschaubar geworden. Zu diesem Regelwerk gehören die „klassischen“ Rechtshilfeübereinkommen, die der Europarat initiiert hat. Diese verlieren vor dem Hintergrund der erweiterten Europäischen Union und den in diesem Rahmen von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen Verträgen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwar an Bedeutung, sind jedoch nach wie vor für den Rechtshilfeverkehr außerhalb der EU unverzichtbare Rechtsgrundlage. Das gilt auch für die bilateralen Rechtshilfeverträge mit außereuropäischen Staaten. In all diesen Bereichen wurden in den letzten Jahren neue Verträge geschlossen und bestehende durch Zusatzabkommen ergänzt. Neben den Rechtsgrundlagen für die internationale Kooperation bei der Aufklärung und Verfolgung von Straftaten, sind die Institutionen, welche die Kooperation von Polizei- und Justizbehörden organisieren, für die Praxis von Bedeutung. Zu nennen sind hier Eurojust und Europol. Schließlich sind für die Arbeit des Verteidigers, Staatsanwaltes, Polizeibeamten und des Richters die innerstaatlichen Rechtsvorschriften, also das „Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen“ (IRG), die Zuständigkeitsvereinbarungen dazu, sowie die „Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten“ (RiVAST) von Bedeutung.

Insbesondere im Hinblick auf die regelmäßigen Änderungen und Ergänzungen der Rechtsquellen für die „Internationale Rechtshilfe“ in Strafsachen, besteht ein großer Bedarf an aktuellen Texten der einschlägigen Verträge, Abkommen, Gesetze und Richtlinien. Dies gilt auch in Zeiten des Internets, in denen viele Materialien auf den Websites des Europarates, der EU oder des Bundesjustizministeriums verfügbar sind. Das Angebot an Sammlungen und Kommentierungen von Rechtsquellen der „Internationalen Rechtshilfe in Strafsachen“ auf dem Buchmarkt ist dagegen recht übersichtlich. Das hier besprochene Werk gehört seit mehr als 50 Jahren zur Standardliteratur auf diesem Rechtsgebiet. Herausgegeben wird es von *Paul-Günter Pötz* (Ministerialdirigent im Bundesministerium der Justiz a.D.) und *Claus Kreß* (Professor an der Universität zu Köln). Den Herausgebern ist es gelungen, besonders sach- und fachkundige Wissenschaftler und Praktiker für eine Mitarbeit zu gewinnen. Neben *Martin Böse* (Professor an der Universität zu Bonn) sind es die beiden Richter am OLG *Michael Böhm* und Prof. Dr. *Joachim Vogel*, Bundesanwalt *Michael Grotz* (Nationales Mitglied von Eurojust) sowie die Regierungsdirektoren *Jan MacLean* (Ständige Vertretung der BRD bei der EU in Brüssel), Dr. *Sigrid Jacoby*, Dr. *Christian Johnson* (Bundesministerium der Justiz).

Die dritte Auflage wurde durch drei Aktualisierungen auf den Stand von Januar 2008 gebracht. Das ist ein großer Vorteil des Werkes: als Loseblattausgabe wird die Sammlung etwa fünfmal im Jahr aktualisiert. Dies gewährleistet, dass dem Anwender stets die aktuelle Fassung der Rechtsquelle zur Verfügung steht. Die Hrsg. leisten aber wesentlich mehr als nur die Zusammenstellung von Texten. Das gesamte IRG wird kommentiert und einzelne Rechtshilfeübereinkommen werden in „Vorbemerkungen“ kurz und prägnant erläutert. Die Februar-Lieferung enthält den Abschluss der Kommentierung der §§ vor 78-83i zum „Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl“.

Die Sammlung ist in vier Teile gegliedert, die auf fünf Ordner im Format DIN A 5 verteilt sind. Im Band 1 der Sammlung ist neben den Inhaltsverzeichnissen für alle Ordner ein sehr umfangreiches „Sachverzeichnis“ mit einer Fülle von Stichworten abgedruckt, so dass der Anwender schnell die gesuchten Texte findet. Das Inhaltsverzeichnis ist auf dem Stand Dezember 2000 und das Sachverzeichnis auf dem Stand November 2004.

Teil I enthält die innerdeutschen Bestimmungen mit dem kommentierten IRG, für das es ein gesondertes Stichwortverzeichnis gibt, das leider auf dem Stand von Dezember 1999 ist, so dass der achte Teil („Unterstützung von Mitgliedstaaten der Europäischen Union“) nicht berücksichtigt wird. In Teil II sind die nach Staaten geordneten zwischenstaatlichen Vereinbarungen über die Rechtshilfe abgedruckt. Der Teil III mit den Texten der multilateralen Abkommen enthält sowohl die vom Europarat initiierten Verträge als auch Übereinkommen auf Ebene der EU. Eingebunden finden sich hier das Statut des „Internationalen Strafgerichtshofes“ sowie die VN-Resolution 827 über den Jugoslawien-Strafgerichtshof und die UN-Resolution über den Ruanda-Strafgerichtshof. Zu Teil III gehören auch die thematisch (von Alkoholschmuggel bis Zollübereinkommen) geordneten mehrseitigen Abkommen. Teil IV enthält ausländische Rechtsquellen zur Rechtshilfe mit dem Schwerpunkt „Auslieferungrecht“.

Vor § 1 IRG gibt *Vogel* eine mehr als 170seitige Einführung in die „Internationale Rechtshilfe“. Insgesamt bieten diese „Vorbemerkungen“ viel mehr als die Überschrift des Textes vermuten lässt. Der Leser erhält eine umfassende Einführung in Rechtsgrundlagen und Verfahren der Internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sowie einen Überblick über die justizielle Kooperation auf Ebene der Europäischen Union und die Zusammenarbeit nationaler Justizbehörden mit den internationalen Strafgerichtshöfen. Der Text ist auf dem Stand von Dezember 2001, eine Aktualisierung sollte deshalb zeitnah erfolgen.

Ausführlich geht *Vogel* auf bisherige und mögliche künftige Entwicklungen des Rechts der Internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ein. Diese ist durch zwei Tendenzen gekennzeichnet: Die Herausbildung eines einheitlichen europäischen Strafrechtsraums im institutionellen Rechtsrahmen der Europäischen Union und die Errichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit im institutionellen Rahmen der Vereinten Nationen (*Vogel*, Vor § 1 Rn. 166) Als weitere bemerkenswerte Entwicklung nennt *Vogel* die Intensivierung der Zusammenarbeit von Polizeibehörden in strafrechtlichen Ermitt-

lungsverfahren und bei der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“. Er nennt dies die „Verpolizeilichung“ der „Internationalen Rechtshilfe“ in Strafsachen (Vor § 1 Rn. 156) und warnt davor, dass eine informelle Zusammenarbeit ohne justitielle Kontrolle und nicht selten unter Missachtung von Verfahrensregeln, rechtstaatlich bedenklich ist. Kritisch bewertet Vogel auch die Tendenz, dass bei der Rechtshilfe im Rahmen der EU die Einzelbewilligung immer mehr durch das „Anerkennungsprinzip“ ersetzt wird. „Die Strafverfolgung durch den ersuchenden Staat soll unbedingt und ungeprüft – gleichsam automatisch – anerkannt und somit derjenigen im ersuchten Staat schlechthin gleichgestellt werden.“ (Vor § 1 Rn. 172) Dem Prinzip liegt die Annahme zugrunde, dass die Strafverfolgung in jedem konkreten Einzelfall rechtsstaatlichen Standards entspricht und insofern die Einzelfallprüfung entbehrlich ist, was Vogel als „lebensfremd“ bezeichnet.

Neben einer ausführlichen Darstellung der (horizontalen) Rechtshilfe zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten, erläutert Vogel in den Vorbemerkungen zu § 1 IRG (Rn. 181 ff.) die Entstehung und Entwicklung eines „vertikalen Rechtshilfeverkehrs“. Gemeint ist damit die Rechts-hilfeleistung von Staaten für die internationalen Strafgerichtshöfe. Vogel geht dabei auf das „Grundproblem des vertikalen Rechtshilfeverkehrs“ ein und untersucht, ob dieser uneingeschränkt nach den Prinzipien des „horizontalen“ Rechtshilfeverkehrs mit Staaten abgewickelt werden kann (Vor § 1 Rn. 182) Er verneint dies, weil staatliche Souveränitätsinteressen im „vertikalen“ Verhältnis zu überstaatlichen internationalen Strafgerichtshöfen nicht das gleiche Gewicht haben wie im „horizontalen“ zwischenstaatlichen Verhältnis unter prinzipiell Gleichgeordneten. Die Rechtsgrundlagen der Rechtshilfeleistung für die internationalen Strafgerichtshöfe werden an dieser Stelle nur kurz angesprochen. Eine vertiefende Darstellung findet sich in den Vorbemerkungen von Kreß zum „Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes“ (Vor III 26). Auf 250 Seiten erläutert er die Entstehung des Gerichtshofes, dessen Zuständigkeiten und Organisation. Schwerpunkte sind jedoch das für den IStGH geltende Strafverfahrensrecht und die Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und dem Gerichtshof. Das Regime der Zusammenarbeit nach Teil 9 des IGHStH-Statuts ist nach Auffassung von Kreß insgesamt deutlich weniger vertikal als dasjenige in den Statuten des Jugoslawien- und Ruanda-Strafgerichtshofes (Vor III 26 Rn. 206). „Der Grund hierfür liegt im Kern darin, dass das IStGH-Statut das Ergebnis von Verhandlungen ist, die auf universeller Ebene geführt worden sind. Hierbei mussten die auf ein möglichst vertikales Regime drängenden Staaten denjenigen Delegationen weitgehende Zugeständnisse machen, die Souveränitätsinteressen gegenüber dem Gemeinschaftsinteresse an der Verfolgung von Völkerstraftaten in den Vordergrund stellten und dementsprechend Lösungen in den Bahnen des traditionellen zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehrs wünschten“ (Vor III 26 Rn. 206). Dies äußert sich in dem weitgehenden Verzicht darauf, die Direktwirkung von Ersuchen des IStGH an die Strafverfolgungsbehörden eines Staates anzuordnen.

Das Statut zum IStGH ist – aus Gründen, die sich dem Leser nicht erschließen – in Teil III zwischen den Schengener Übereinkommen zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der EU-Mitgliedstaaten (III 25) und dem „Eurojust-Beschluss“ (III 30) eingeordnet. Grotz gibt einen (leider sehr knappen) Überblick über das Schengen-Regime und MacLean erläutert die Rechtsgrundlagen für die Einrichtung, die Aufgaben und die Befugnisse von Eurojust und gibt einen guten Überblick über das deutsche Eurojust-Gesetz (III 30a). Wichtige Einzelaspekte der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit auf der Ebene der EU beleuchtet Böse in seinen Vorbemerkungen zu § 78 IRG. Diese sind eine Einführung in den achten Teil des IRG, der die Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union regelt und Ausführungsbestimmungen zum EU-Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen (§§ 78, 83j, 83k) sowie Vorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den „Europäischen Haftbefehl“ (§§ 79-83i) enthält. Böse geht zunächst auf die in der Literatur geäußerten Bedenken hinsichtlich der fehlenden demokratischen Legitimation von Rechtsakten der EU ein. Er vertritt die Auffassung, dass die demokratische Legitimation der Unionsgesetzgebung durch das Zustimmungsgesetz zu den Gründungsverträgen und den darin enthaltenen Befugnissen erfolgt sei und weiterhin durch die Rückkoppelung der Regierungsvertreter im Rat an die Parlamente der Mitgliedstaaten erfolgt. Er nennt dies eine „doppelgleisige demokratische Legitimation“, welche durch die Mitwirkung des Europäischen Parlaments ergänzt wird (Vor § 78 Rn. 5). Die Regelung in Art. 39 Abs. 1 EUV, wonach das Europäische Parlament im Rahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit lediglich anzuhören ist, bezeichnet er als „sicherlich kritikwürdig“, sieht jedoch im Prinzip der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung im Rat (Art. 34 Abs. 2 S. 2 EUV) dafür einen Ausgleich.

Böse geht auch auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bei im Rahmen der dritten Säule erlassenen Rechtsakten ein. Dieser „rechtspolitische Programmsatz“ hat seinen Ursprung in den wirtschaftlichen Grundfreiheiten des EG-Vertrages. Waren und Dienstleistungen, die den rechtlichen Anforderungen des Herkunftslandes genügen, sollen auch in allen anderen Mitgliedstaaten der EU als rechtmäßig anerkannt werden. Böse untersucht (Vor § 78 Rn. 10) am Beispiel des „Europäischen Haftbefehls“, ob dieses Prinzip auch bei der „Internationalen Rechtshilfe“ in Strafsachen gelten kann. Prinzipiell ist für Böse das „Prinzip gegenseitiger Anerkennung“ im Anschluss an Gleß¹ ein „neutrales Verfahrensmodell“, welches als Grundsatz im internationalen Rechtshilfeverkehr kein Novum ist. Er sieht darin eine „Alternative bzw. Ergänzung zur Rechtsangleichung“, welches die „traditionell gewachsenen Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten“ schont. „Angesichts der besonderen Eingriffsintensität des Strafrechts“ rät Böse zur Zurückhaltung bei der Anwendung des Prinzips: „Soweit die Einhaltung eines grundrechtlichen Mindeststandards nicht gewährleistet ist bzw. im Wege der Harmonisierung sichergestellt wird, scheidet eine vorbehaltlose,

¹ ZStW 116 (2004), 353.

quasi ‚automatische‘ Anerkennung aus. In diesem Fall sind Vorbehalte zur Sicherung der Grundrechte des Einzelnen und eine gerichtliche Kontrolle im ‚Anerkennungsstaat‘ unverzichtbar“ (Vor § 78 Rn. 11).

Diese grundrechtsorientierte Auslegung der Rechtsgrundlagen für die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen zeichnet das gesamte Werk aus. Leider kommt dabei die kritische Analyse des „polizeilichen Rechtshilfeverkehrs“ zu kurz. Die „Polizeiverträge“ zwischen Deutschland und den Niederlanden (BGBl. 2006 II, S. 194), Österreich (BGBl. 2005 II, S. 858) und der Schweiz (BGBl. 2001 II, S. 946) sehen Regelungen für die Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Straftaten vor, die erheblich in die Grundrechte eingreifen. Genannt seien die grenzüberschreitende Observation und Nachteile, der Einsatz verdeckter Ermittler und gemeinsame Ermittlungsgruppen. Diese Verträge sollten – ebenso wie das „Sieben-Länder-Abkommen“ von Prüm (BGBl. 2006 II, S. 626) – bei künftigen Ergänzungslieferungen berücksichtigt werden. Kritisch angemerkt werden soll, dass Teil III mit den Texten multilateraler Abkommen sehr unsystematisch gegliedert ist. Die „Internationale Rechtshilfe“ in Strafsachen auf Ebene der Europäischen Union sollte in einem eigenen Teil behandelt werden. Der Überblick über die ausländischen Rechtsquellen ist sicherlich sinnvoll, aber die jetzige Auswahl der Länder in Teil IV erscheint recht willkürlich. So ist Finnland vertreten, nicht aber Frankreich, ebenso Neuseeland, nicht aber die Niederlande. Hier käme die Einschränkung bzw. Erweiterung auf die Mitgliedstaaten der EU den Bedürfnissen der Praxis entgegen. Im Vorwort zur dritten Auflage werden diesbezüglich umfangreiche Änderungen und Ergänzungen angekündigt. Diese werden den Nutzen des Werkes für die Praxis noch weiter erhöhen.

Reinhard Mokros, M.A., Duisburg