

Strafvollstreckung im Heimatstaat – der geplante EU-Rahmenbeschluss zur transnationalen Vollstreckung von Freiheitsstrafen

Von Wiss. Assistentin Dr. **Christine Morgenstern**, Greifswald

I. Einleitung: Das Problem der ausländischen Inhaftierten in europäischen Gefängnissen

In europäischen Gefängnissen sitzen viele Ausländer ein, in der Regel sind sie, gemessen an der Bevölkerung, insgesamt überrepräsentiert.¹ Viele von ihnen stammen aus anderen EU-Staaten, wobei die Situation in den Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich ist. Genaue Angaben lassen sich nicht machen, weil viele Staaten EU-Bürger nicht gesondert in Statistiken ausweisen. In England und Wales² sind z.B. gut die Hälfte aller inhaftierten Ausländer Europäer. In Schweden³ kommt knapp die Hälfte der ausländischen Gefangenen aus anderen nordischen Staaten, wohingegen etwa in Spanien die Mehrzahl der ausländischen Gefangenen keine Europäer sind.⁴ Ausländer, die ihren Lebensmittelpunkt nicht in dem Staat haben, in dem sie verurteilt wurden und nun inhaftiert sind, sind im Gefängnis oft isoliert. Besonders problematisch ist, dass sie nach ihrer Entlassung zumeist abgeschoben werden – geeignete Resozialisierungsbemühungen, ebenso wie angemessene Entlassungsvorbereitungen sind kaum möglich. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, Ausländer ihre Strafe in ihrer Heimat verbüßen zu lassen. Während dies international schwierig sein mag, sollte innerhalb der Europäischen Union eine solche transnationale Vollstreckung leichter zu realisieren sein.

So einigte sich der Rat der Justiz- und Innenminister⁵ am 15.2.2007 weitgehend auf die Formulierung eines Rahmenbeschlusses zur Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen in Strafsachen. Dabei soll die EU-weite Vollstreckung derjenigen Urteile, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, ermöglicht bzw. erleichtert werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Bislang basierte die Überstellung ausländischer Gefangener in ihre Heimat innerhalb Europas im Wesentlichen auf bilateralen Abkommen oder auf dem Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen vom 21.3.1983.⁶ Das Verfahren wird im Allgemeinen als kompliziert und langwierig empfunden. Als

Haupthindernis gilt⁷ zum einen das Zustimmungsbedürfnis des Betroffenen und zum anderen, dass der Heimatstaat zur Übernahme in der Regel nicht verpflichtet ist. Ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen von 1997,⁸ das die Zustimmung der inhaftierten Person nicht mehr in allen Fällen für erforderlich hält, wurde nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Derzeit gilt also für den Regelfall, dass der ausländische Straftäter, unabhängig ob Bürger der Europäischen Union oder nicht, die Freiheitsstrafe in dem Staat verbüßt, in dem er auch verurteilt wurde.⁹ Erst danach wird er im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens in seine Heimat abgeschoben, wo dies möglich ist. Allerdings ist die tatsächliche Verbüßungszeit z.B. in Deutschland wegen der folgenden ausländerrechtlichen Maßnahmen gem. § 456a StPO regelmäßig kürzer, eine Abschiebung erfolgt teilweise (je nach Verwaltungsvorschriften der Bundesländer) schon nach Verbüßung von einem Drittel der Strafe.¹⁰

II. Rechtlicher Hintergrund: Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

Alleinige rechtliche Grundlage für die Überstellung ausländischer Strafgefangener innerhalb der europäischen Union soll nach dem Willen des Rates der Europäischen Union zukünftig also der „Rahmenbeschluss betreffend die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen in Strafsachen, durch die Haftstrafen oder freiheitsentziehende Maßnahmen verhängt werden, zum Zweck der Vollstreckung in der Europäischen Union“ (bzw. dessen nationale Umsetzungsgesetze) sein. Dieses Titelungetüm ersetzt den griffigeren, aber umstrittenen ursprünglichen Titel „Europäische Vollstreckungsanordnung“.¹¹

Auch obwohl die Europäische Union im Strafrecht grundsätzlich nicht Recht setzend tätig werden kann, gibt es bekanntlich in beständig zunehmendem Maße Aktivitäten, die Auswirkungen auf die Entstehung nationaler strafrechtlich

¹ *Van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel*, in: dies. (Hrsg.), *Foreigners in European Prisons*, 2007, S. 7.

² *Hammond*, in: van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel (Fn. 1), S. 823.

³ *Johnson*, in: van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel (Fn. 1), S. 787.

⁴ *De la Cuesta*, in: van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel (Fn. 1), S. 758.

⁵ Pressemitteilung des Bundesjustizministeriums vom 15. Februar 2007, abrufbar unter <http://www.bmj.de>.

⁶ *Convention on the Transfer of Sentenced Persons*, CETS No. 112. Alle Konventionen des Europarates sind (mit Ratifizierungsstand und weiteren Erläuterungen) abrufbar unter <http://www.conventions.coe.int>.

⁷ Rat der Europäischen Union, Addendum zur Initiative zum Rahmenbeschluss vom 22.4.2005, 5597/05 Add. 1; vgl. auch *Lemke*, ZRP 2000, 173, und *Mix*, *Die Vollstreckungsübernahme im Internationalen Strafrecht*, 2003, S. 110 f., mit Hinweisen auf die tatsächlichen Schwierigkeiten, die sich aus bürokratischen Hindernissen, eklatanten Unterschieden bei der Strafzumessung und der Strafreistaussetzung ergeben.

⁸ *Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons*, CETS No. 167.

⁹ Der o.g. Studie zufolge werden Staatsbürger, die in der Fremde inhaftiert sind, von ihren Heimatstaaten insgesamt wenig unterstützt; das gilt auch innerhalb der Europäischen Union, vgl. *van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel* (Fn. 1), S. 77.

¹⁰ Übersicht bei *Schmidt*, *Verteidigung von Ausländern*, 2. Aufl. 2005, S. 199 ff.

¹¹ Vgl. *European Parliament*, 2006, Position, 1st reading, 14.6.2006, Doc. T6-0256/2006.

relevanter Normen haben.¹² Es wird sogar davon gesprochen, dass sich solche Zentralisierungstendenzen in „atemberaubender Weise durchgesetzt“ hätten.¹³ Dabei ist traditionell allerdings nur von einer Annäherung der nationalen Strafgesetze die Rede. Fraglich ist aber, ob das politische Programm der EU zunehmend durch eigene Rechtsetzungsiniciativen auf die – nach Brüsseler Auffassung – schleppenden Vereinheitlichungsbemühungen reagieren will. Aus verschiedenen Dokumenten der jüngeren Zeit geht hervor, dass man hier mit den Mitgliedstaaten unzufrieden ist, sei es, dass formuliert wird: „Es müssen entschiedene Anstrengungen unternommen werden, um das gegenseitige Verständnis zwischen den Justizbehörden und den verschiedenen Rechtsordnungen zu verbessern.“; dass festgestellt wird: „Die justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen könnte durch die Festigung des gegenseitigen Vertrauens [...] noch weiter gestärkt werden“¹⁴ oder dass Umsetzungsmängel beim Europäischen Haftbefehl moniert werden.

Nach dem Vertrag von Maastricht will die Europäische Union langfristig auf eine Rechtsvereinheitlichung im Strafrecht zusteuern, um in bestimmten Bereichen (zunächst Organisierte Kriminalität, Terrorismus, illegalem Drogenhandel, vgl. Art. 29 Abs. 2 dritter Spiegelstrich EUV und Art. 31e EUV) wirksame gemeinsame Maßnahmen ergreifen zu können. Unabhängig also von der Frage, ob Kriminalstrafrecht durch das Völkerrechtssubjekt EG originär geschaffen werden kann, wird im Rahmen der sog. Dritten Säule der EU, der intergouvernementalen „Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)“ eine Harmonisierung (oder auch „Europäisierung“) der Strafvorschriften vorangetrieben. Das Mittel der Wahl ist dabei der Rahmenbeschluss nach Art. 34 Abs. 2 S. 2b EUV, der parallel zur Richtlinie der EG konstruiert ist und bestimmte Mindeststandards zur Verringerung von Unterschieden zwischen den nationalen Strafrechtsordnungen setzen soll. Diese Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen ihnen aber die Wahl und Form der Mittel. Rechtsangleichung und Rechtsetzung sind allerdings nicht mehr immer zu trennen.

Die Minimalfassung der reformierten vertraglichen Grundlage für die Europäische Union, der sog. Reformvertrag¹⁵ berücksichtigt ein Prinzip bei der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besonders: das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung¹⁶ von gerichtli-

chen und außergerichtlichen Entscheidungen (Art. I-42 und Art. III-257 des Verfassungsvertrages vom 29.10.2004 über die Verfassung der Europäischen Union). Schon jetzt wird die gegenseitige Anerkennung in Strafsachen (auch wenn das sprachliche Bild eher verwirrend ist) als „Eckstein“ der dritten Säule, also der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, bezeichnet.¹⁷ Dieses Prinzip soll die politische Erklärung von gegenseitigem Vertrauen in das rechtsstaatliche Zustandekommen von justiziellen Entscheidungen in allen Mitgliedstaaten der EU konkretisieren. Danach sollen Entscheidungen der Strafjustiz eines Mitgliedstaats in allen anderen Mitgliedstaaten der EU gleichermaßen anerkannt werden. Die Überlegung ist – schlicht formuliert –, dass das mit dem Beitritt zur EU von den Mitgliedstaaten untereinander gezeigte Vertrauen eine ausreichende Grundlage für eine solche gegenseitige Anerkennung, also der Verkehrsfähigkeit auch strafrechtlicher Entscheidungen, ist. Warum sollte man sich auf eine Entscheidung eines französischen Richters oder eines litauischen Staatsanwaltes nicht ebenso verlassen können wie auf die eines deutschen? Die politische Etablierung dieses Prinzips folgt der Einsicht, dass eine umfassende Angleichung der Strafrechtsordnungen unrealistisch ist, sie trägt überdies auch grundsätzlich dem Gesichtspunkt der Subsidiarität (Art. 2 EUV; Art. 5 EGV; Art. 23 Abs. 1 GG) Rechnung.¹⁸

Auf diese Weise soll über eine komplizierte bilateral oder multilateral angelegte Rechtshilfe hinausgegangen werden. Erklärtes Ziel ist eine gesteigerte Effizienz und ein gewisser Ausgleich für die durch den Wegfall der Grenzkontrollen erschwerte Arbeit der Strafverfolgungsbehörden, die eben auch mehr grenzüberschreitendes Verbrechen mit sich gebracht haben dürfte. In den Schlussfolgerungen von Tampere heißt es ausdrücklich: „Straftäter dürfen keine Möglichkeiten finden, die Unterschiede in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten auszunutzen.“ Dass die Sicherheit der Unionsbürger stets so betont wird (so heißt es z.B. im Entwurf des Verfassungsvertrags in Art. III-257 Abs. 3: „Die Union wirkt darauf hin, [...] ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.“; ähnlich formuliert Art. 29 EUV) und die Bürgerfreiheiten hintan stehen müssen, wird immer wieder kritisiert.¹⁹ Der Eindruck, man könne sich insbesondere auf transnationaler Ebene freiheitsschützende Schranken für strafverfolgungsrechtliche Eingriffe angesichts der Bedrohungen durch Terrorismus und massive grenzüberschreitende Kriminalität immer weniger leisten, spiegelt dabei ein sich in der Kriminalpolitik national wie „global verbreitendes Bedürfnis an Sicherheit,

¹² Lorenzmeier, ZIS 2006, 576.

¹³ Weigend, ZStW 116 (2004), 275 (282).

¹⁴ Beide Zitate aus dem Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (2005/C 53/01, 53/11 f.).

¹⁵ Nachdem ein Verfassungsvertrag für Europa gescheitert ist, wird der auf dem EU-Gipfel vom 18./19.10.2007 in Lissabon beschlossene Reform- (zuvor: Grundlagen-)vertrag große Teile des Verfassungsentwurfes übernehmen; vgl. zu den neuen Entwicklungen Rabe, NJW 2007, 3153.

¹⁶ Hierzu Gleß, ZStW 116 (2004), 353; Böse, in: Mommsen/Bloy/Rackow (Hrsg.), Fragmentarisches Strafrecht, 2004, S. 233 ff.; sehr kritisch Schünemann, ZRP 2003, 185.

¹⁷ Nr. 33 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Tampere (15./16.10.1999), http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.htm; bestätigt z.B. durch das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (2005/C 53/01).

¹⁸ Wasmeier, ZEuS 2006, 23 (31 f.).

¹⁹ Z.B. Weigend, ZStW 116 (2004), 275 (276); Hassemer, ZStW 116 (2004), 307.

Kontrolle und Bestrafung²⁰ wider. Zumeist entzündet sich die teils heftige Kritik am ersten konkreten Rahmenbeschluss des Rates oder auch dessen nationalen Umsetzungen, dem Europäischen Haftbefehl von 2002.²¹

III. Der Rahmenbeschluss über die Europäische Vollstreckungsübernahme

Vor dem geschilderten Hintergrund ist es auf europäischer Ebene folgerichtig, nicht nur bei der Strafverfolgung, sondern auch bei der Strafvollstreckung praktikable Instrumente zur grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung zu schaffen. Vorweg ist zuzugeben, dass es sich bei dem Versuch, ein einheitliches, effizientes und dabei gerechtes Instrument für die transnationale Vollstreckung zu entwerfen, um ein schwieriges Unterfangen handelt. Das wird dann klar, wenn man die widerstreitenden Interessen der Akteure, d.h. des betroffenen Verurteilten, des Urteilsstaates und des Heimat- (später also des Vollstreckungs-)staates, bedenkt.²²

1. Die Interessen der Beteiligten

Im Interesse des Verurteilten liegt es zumeist, die Strafe zu Hause abzubüßen, wo er sein gewohntes und seiner Resozialisierung eher förderliches Umfeld vorfindet bzw. während der Haft zu ihm leichter Kontakt aufrecht erhalten kann. Selbst wenn dies nicht so ist, kann für ihn die Haft im Ausland eine besondere zusätzliche Härte bedeuten, die er vermeiden will. Manchmal wird ein Rückkehrwille nicht vorhanden sein, etwa, wenn die Haftbedingungen im Urteilsstaat als angenehmer empfunden werden, die Aussetzungsregeln günstiger sind oder das langwierige und im Ausgang unsichere Verfahren gescheut wird.²³ Der Urteilsstaat hingegen wird in der Regel die Haft an einem Ausländer nicht selbst vollstrecken wollen, es sei denn, er befürchtet eine nationalen Interessen (bzw. Strafzwecken) zuwiderlaufende Strafvollstreckung im Ausland, etwa durch eine aus seiner Sicht zu frühe Strafrestaussatzung. Ansonsten ist der Strafvollzug an Ausländern besonders schwierig, belastet die Kapazitäten der Haftanstalten und die Haushalte. Die Motivation, sich aus-

ländischer Straftäter möglichst umfassend zu entledigen, lässt sich aus dem Entwurf des Rahmenbeschlusses gut ablesen. In den letzten Jahren suchten insbesondere Staaten mit einem besonders hohen Anstieg des Ausländeranteils an der Gefangenenspopulation wie Großbritannien und Österreich mitunter verzweifelt anmutend nach Lösungen.²⁴ Eine entsprechende Motivation trat auch deutlich zutage, als es in Deutschland um die Umsetzung des o.g. Zusatzprotokolls zum Europaratsübereinkommen ging.²⁵ So hatte im Vorfeld die bayerische Staatskanzlei²⁶ formuliert: „Rund 30% der etwa 80.000 Gefangenen in den deutschen Justizvollzugsanstalten sind ausländische Staatsangehörige, die den deutschen Steuerzahler mehr als 600 Mio. Euro im Jahr kosten [...]“.

Der Vollstreckungsstaat wird hingegen die schwächste Motivation haben, seine Staatsbürger oder gar diejenigen, die dort nur ihren Wohnsitz haben, zur Vollstreckung einer Strafe bei sich aufzunehmen. Dafür sprechen aus seiner Sicht lediglich die Fürsorgepflicht gegenüber den Landsleuten und ihre besseren Resozialisierungschancen, wenn sie wegen Ausweisung aus dem Urteilsstaat ohnehin irgendwann in die Heimat zurückkehren. Dass solche Erwägungen angesichts der Überbelegung in den meisten europäischen Gefängnissen bzw. der überall angespannten Lage öffentlicher Haushalte eher theoretischer Natur sind, zeigt am besten das Beispiel Polens: Ende 2004 verbüßten gut 1.700 Polen Freiheitsstrafen in anderen EU-Staaten, bei gleichzeitig ca. 80.000 Insassen in – häufig überbelegten – polnischen Gefängnissen.²⁷ Obwohl damit keineswegs das Land mit den meisten potenziell Heimatüberstellten, hat Polen als einziger Mitgliedstaat einen fünfjährigen Aufschub zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erreicht.²⁸

2. Die transnationale Vollstreckung als Konsequenz des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung

Im Kern soll die Vollstreckungsübernahme so ablaufen, dass der Urteils- bzw. Ausstellungstaat ein Strafurteil, das eine freiheitsentziehende Sanktion beinhaltet, zusammen mit einem Formblatt an den späteren Vollstreckungsstaat übermit-

²⁰ Hassemer, ZStW 116 (2004), 307 (308); Sieber, ZStW 103 (1991), 957 (963), spricht im grundlegenden Beitrag zum Europäischen Strafrecht bereits von einem „auf Sicherheit und damit Einheit zielenden Zeitgeist“.

²¹ Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 18.7.2002, L 190/1 bis L 190/18); zur schwierigen Umsetzung in Deutschland jüngst Sinn/Wörner, ZIS 2007, 204 und Heger, ZIS 2007, 221.

²² Vgl. Satzger, in: Schönemann (Hrsg.), Ein Gesamtkonzept für die Europäische Strafrechtspflege, 2006, S. 147 ff. (148), der allerdings die Interessen teilweise etwas anders akzentuiert.

²³ Diese Gründe gaben inhaftierte Briten im Rahmen einer Studie an, vgl. Greenlaw/Parkinson (Hrsg.), Bringing Prisoners Home. International Prisoner Transfer in the 21st Century, 2002, S. 34 ff.

²⁴ In Österreich wurde ernsthaft die Möglichkeit diskutiert, in Rumänien eine Haftanstalt für in Österreich inhaftierte Rumänen zu bauen und zu betreiben (Presseaussendung des Österreichischen Bundespräsidenten vom 2.5.2006, www.hofburg.at). In Großbritannien geriet der Innenminister unter Druck als bekannt wurde, dass Abschiebemöglichkeiten für ausländische Inhaftierte nicht konsequent genutzt wurden, die Regierung reagierte darauf u.a. mit Überlegungen für eine Geldprämie für rückkehrwillige ausländische Häftlinge, vgl. Press Release vom 10.10.2006, www.homeoffice.gov.uk und Bericht der Frankfurter Rundschau online vom 11.10.2006.

²⁵ Gesetz zur Änderung des Überstellungsausführungsgesetzes und des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 17.12.2006, BGBl. I 2006 Nr. 62 vom 21.12.2006.

²⁶ Pressemitteilung vom 26.5.2006, www.bayern.de.

²⁷ Stando-Kawecka, in: van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Düinkel (Fn. 1), S. 666 und 685.

²⁸ Erwägungsgrund 6c cis.

telt, um dort die Vollstreckung der Strafe zu bewirken. Dabei sollen sich im Grundsatz weder die verurteilte Person noch der Vollstreckungsstaat gegen dieses Begehren wehren können (bzw. nur in eng umrissenen Grenzen). In konsequenter Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ist – wiederum im Grundsatz – eine Anpassung der zu vollstreckenden Strafe an die Gegebenheiten im Vollstreckungsstaat nicht vorgesehen. Parallel zu den Vorgaben beim Europäischen Haftbefehl gilt auch hier der Katalog von 32 Delikten bzw. Deliktgruppen, bei denen auf eine Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit verzichtet wird.

3. Die Entwicklung des Rahmenbeschlusssentwurfes

Derzeit liegt ein noch nicht in allen Details fertig gestellter Text des Rahmenbeschlusses über die Europäische Vollstreckungsübernahme vor,²⁹ über den jedoch eine politische Einigung erzielt ist und den auch das Europäische Parlament in einer zweiten Runde abgesegnet hat.³⁰ Das Generalsekretariat des Rates hat den Text bereits freigegeben, obwohl er noch nicht offiziell verabschiedet worden ist. Am ersten Text, der auf Initiative von Finnland, Österreich und Schweden im Januar 2005 vorgelegt wurde, sind im Verlauf der Beratungen teilweise erhebliche Änderungen vorgenommen worden; von Interessengruppen vor allem mit Blick auf die Befassung des Europäischen Parlaments geltend gemachte Bedenken wurden dort im zuständigen Ausschuss aufgegriffen und teilweise eingearbeitet, aber auch auf Bedenken anderer Mitgliedstaaten ist eingegangen worden.

4. Struktur

Der Rahmenbeschluss enthält zunächst 25 Erwägungsgründe. Im ursprünglichen Entwurf waren es acht, in diesem politisch wichtigen, aber rechtlich nicht entscheidenden Teil wurde im Verlauf der politischen Beratungen demnach am meisten ergänzt. Darauf folgt der eigentliche Text, der ein erstes Kapitel mit Allgemeinen Bestimmungen, ein zweites Kapitel unter dem Titel „Anerkennung von Urteilen und Vollstreckung der Sanktionen“ und ein Schlusskapitel mit Übergangsbestimmungen etc. enthält. Gefolgt wird der Text von zwei Anhängen. Der erste beinhaltet ein elf Din-A4-Seiten

langes Formblatt für die einheitliche Abwicklung des transnationalen Vollstreckungsverfahrens sowie ein Formblatt für die Kenntnisaufnahme der verurteilten Person. Der zweite Anhang berücksichtigt offenbar ebenfalls Kritik, indem er erläutert, wie die Auswahl der Ablehnungsgründe für den Vollstreckungsstaat getroffen wurde (Art. 9, siehe sogleich unten).

5. Die allgemeinen Bestimmungen

Im ersten Kapitel sind zunächst Legaldefinitionen enthalten. Hier ist hervorzuheben, dass der Begriff „sentence“ (in der deutschen Fassung: „Sanktion“), auch alle anderen freiheitsentziehenden Maßnahmen im Gefolge eines Urteils in einem Strafverfahren umfasst, damit auch Maßregeln nach deutschem Recht. Eine weitere Legaldefinition findet sich noch in den Erwägungsgründen – hier wird erklärt, was der Rahmenbeschluss darunter versteht, wenn er davon spricht, dass eine Person in einem Staat „lebt“. Danach ist das der Ort, an dem sie für gewöhnlich wohnt und zu dem sie besondere familiäre, soziale oder berufliche Bindungen aufweist. In Art. 3 findet sich die Zweckbestimmung des Rahmenbeschlusses: Er soll das Verfahren bestimmen, nach dem ein Mitgliedstaat – unter Berücksichtigung der erleichterten Resozialisierung der verurteilten Person – ein Strafurteil anerkennt und vollstreckt. Die erleichterte Resozialisierung wird also nicht primär als Zweck des Instrumentes angesehen. Der Artikel enthält daneben u.a. noch einen allgemeinen Verweis auf die Achtung der EMRK bzw. die nationale Identität der Mitgliedstaaten der EU (via Art. 6 EUV).

6. Voraussetzungen und Verweigerung der Vollstreckungsübernahme, Stellungnahme der betroffenen Person

Von den 23 Artikeln des Hauptkapitels sollen hier nur die wichtigsten vorgestellt werden. Zunächst werden in Art. 3a die Kriterien für die Weiterleitung des Urteils und des Formblatts zur Vollstreckung aufgelistet: Grundsätzlich muss die verurteilte Person die Staatsangehörigkeit des Vollstreckungsstaates und den Lebensmittelpunkt dort haben; wenn sie nicht dort lebt, muss es zumindest der Staat sein, in den sie ausgewiesen bzw. abgeschoben würde. Möglich ist eine Vollstreckung schließlich grundsätzlich auch in einem anderen Mitgliedsstaat, der sich hierzu bereit erklärt. Grundsätzlich zielt der Rahmenbeschluss auf Bürger von EU-Staaten, der Vollstreckungsstaat kann sich aber auch bereit erklären, Drittstaatler zur Vollstreckung aufzunehmen, wenn sie ein dauerhaftes Bleiberecht haben. Anträge zur Überstellung dürfen auch vom Verurteilten und vom Vollstreckungsstaat gestellt werden, aus ihnen erwächst dem Urteilsstaat aber keine Verpflichtung.

Ein besonders umstrittener Punkt war im Laufe der Verhandlungen das Zustimmungserfordernis der verurteilten Person (Art. 5). Weil dieses Erfordernis beim Europäischen Überstellungsübereinkommen von 1983 als Haupthemmnis für eine erfolgreiche Anwendung eingeschätzt wurde, sah es die ursprüngliche Beschlussinitiative für den Regelfall nicht mehr vor. In der aktuellen Fassung wird nun in Art. 5 zunächst statuiert, dass die betroffene Person einer Vollstreckungsübernahme bzw. der Weiterleitung von Urteil und

²⁹ Council of the European Union, Council Framework Decision 2005/JHA on the application of the principle of mutual recognition to judgements in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union. Die letzte Textfassung liegt bislang nur auf Englisch vor, Document 9688/07 (limite) vom 22.5.2007.

³⁰ Allerdings hat das Europäische Parlament nun nochmals eine Ergänzung der Erwägungsgründe angeregt. Sollte diese nicht aufgenommen oder geändert werden, müsste der Text nochmals dort vorgelegt werden, sodass sich das Verfahren noch weiter in die Länge ziehen könnte. Die gesamte Verfahrensgeschichte ist als „procedure file“ abrufbar auf der Internetseite des Europäischen Parlaments unter der Referenznummer CNS/2005/0805, www.europarl.europa.eu/oeil (engl. Fassung, Stand: 18.2.2008).

Formblatt bereits im Vorfeld zugestimmt haben muss. In Abs. 1a desselben Artikels werden jedoch Ausnahmen gemacht, die in der Praxis weit reichende Bedeutung haben: Wenn eine verurteilte Person die Staatsangehörigkeit des Vollstreckungsstaates hat und dort auch lebt, muss sie nicht zustimmen; das gleiche gilt, wenn sie in den Vollstreckungsstaat ausgewiesen oder abgeschoben wird; schließlich, wenn sie in den Vollstreckungsstaat geflohen ist. Angehört werden muss der Verurteilte immer, wenn er sich im Urteilsstaat befindet; sobald der Urteilsstaat dann eine Vollstreckungsübernahme angestrengt hat, muss der Betroffene – unter Verwendung eines dem Rahmenbeschluss ebenfalls als Anhang beigefügten Formblattes – darüber informiert werden.

7. Anpassung der Sanktion und anwendbares Vollstreckungsrecht

Wie in den anderen Instrumenten, die dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung folgen, ist auch hier ein Katalog von Straftaten enthalten, bei denen auf eine Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit zu verzichten ist. An diesem Punkt entzündet sich zumeist die Kritik am Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Neben grundsätzlichen Bedenken der Aufgabe dieses völkerrechtlichen Prinzips wird vor allem bemängelt, dass die Deliktgruppen, die dort aufgeführt sind, dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht Rechnung tragen, sondern teilweise eher eine vage Umschreibung oder grobe Typisierung darstellen (Bsp. „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“, „Cyberkriminalität“, „Sabotage“). Diese berechtigte Kritik³¹ am – jederzeit durch den Rat erweiterbaren – Katalog soll hier aus zwei Gründen nicht vertieft werden: Zum einen dürften in der Praxis zur Vollstreckungsübernahme nur Delikte aus dem durchaus gesicherten Grundbestand an übereinstimmenden strafrechtlichen Bewertungen in Europa in Frage kommen. Zum anderen gibt es gegenüber dem Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl zwei Neuerungen: Echte Bagatelldelikte sind ausgeschlossen, weil die Mindesthöchststrafe immerhin drei Jahre betragen muss (nicht mehr 12 Monate wie beim Europäischen Haftbefehl), außerdem sieht Art. 7 Abs. 4 nunmehr vor, dass sich die Mitgliedstaaten vorbehalten können („Declaration notified to the Secretary General of the Council“), die Positivliste nicht anzuwenden. Vermutlich stellt dies eine Reaktion auf die einschränkenden Vorgaben mancher nationalen Verfassungsgerichte zum Europäischen Haftbefehl dar.³²

Erhält der Vollstreckungsstaat dann vom Urteilsstaat das Strafurteil und das Formblatt, mit dem er die Vollstreckungsübernahme begehrt, muss (Art. 8) er diesem Begehren nachkommen; es sei denn, die o.g. Voraussetzungen sind nicht erfüllt. In Art. 9 sind die Ablehnungsgründe zusammenge-

fasst: Neben formalen Gründen sind dies vor allem Verstöße gegen den *ne-bis-in-idem*-Grundsatz; eine abweichende Bewertung etwa der Staatsangehörigkeit des Verurteilten oder seines Lebensmittelpunktes; Immunität oder Verjährung nach dem Recht des Vollstreckungsstaates; ein Abwesenheitsurteil, wenn der Betroffene nicht ordnungsgemäß geladen war (Merke: Wenn dies der Fall war, muss etwa ein italienisches Abwesenheitsurteil in Deutschland vollstreckt werden!³³); oder wenn der Strafrecht weniger als sechs Monate beträgt. Das Argument, dass die Resozialisierungsvoraussetzungen im Vollstreckungsstaat im konkreten Fall nicht gegeben sind, wird hingegen als Zurückweisungsgrund nicht akzeptiert, darauf weist ausdrücklich nochmals Anhang II des Rahmenbeschlusses hin. Begründet wird dies damit, dass der Urteilsstaat in einem solchen Fall ohnehin keine Vollstreckungsübernahme begehren werde. Auch hier soll also wegen des postulierten gegenseitigen Vertrauens in die Rechtspflege der Vollstreckungsstaat an die Einschätzung des Urteilsstaates gebunden sein.

Wenn der Vollstreckungsstaat die im Rahmenbeschluss niedergelegten Voraussetzungen für erfüllt hält, kann es gleichwohl sein, dass er sich außerstande sieht, die konkret verhängte Strafe zu vollstrecken. Auch dann hat er nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Strafe den Gegebenheiten in seinem Land anzupassen: Art. 8 Abs. 2 sieht lediglich für den Fall, dass die Sanktion ihrer Dauer nach mit dem Recht des Vollstreckungsstaates nicht anwendbar ist, eine Anpassung vor, er darf dabei aber nicht unter die für das Delikt nach seinem Recht angedrohte Höchststrafe gehen.

Neben den tatsächlichen Haftbedingungen ist für die Betroffenen natürlich am wichtigsten, wie lange der Freiheitsentzug tatsächlich noch dauern wird. Das gesamte Vollstreckungs- bzw. Vollzugsrecht soll sich nach einer Übernahme im Grundsatz nach dem Recht des Vollstreckungsstaates richten (Art. 13). Er muss lediglich die volle bereits verbüßte Haftzeit von der im Formblatt nach Tagen anzugebenden Gesamtstrafe abziehen. Wenn der Urteilsstaat das wünscht, muss der Vollstreckungsstaat ihm mitteilen, wann er in der Regel eine bedingte Entlassung vorsieht, der Urteilsstaat kann dann ggf. das Begehren zurückziehen. Ebenso fakultativ kann der Urteilsstaat dem Vollstreckungsstaat mitteilen, wann er bedingt entlässt, auch das kann dann berücksichtigt werden. Schließlich ist bemerkenswert, dass Amnestien und Begnadigungen sowohl vom Urteils- wie von Vollstreckungsstaat ausgesprochen werden können (Art. 15), der Vollstreckungsstaat ist dann ggf. verpflichtet, die Vollstreckung sofort zu beenden.

IV. Kritik am geplanten Rahmenbeschluss

Wie erwähnt, ist es grundsätzlich sinnvoll und nötig, eine Verbesserung der Überstellungspraxis für ausländische Gefangene anzustreben. Gleichmaßen wurde schon angedeutet, dass es sich dabei um ein besonders schwieriges Unterfangen handelt. Aber selbst wenn man dies zugesteht, muss

³¹ Vgl. z.B. v. *Bubnoff*, Der Europäische Haftbefehl, 2005, S. 68 m.w.N.

³² Eine Erläuterung dieser Entscheidungen findet sich bei *Deen-Racsmány*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2006, 271, und *Nalewajko*, *ZIS* 2007, 113. Hintergrundmaterial und den aktuellen Stand der Dinge gibt es außerdem bei einem EU/AGIS-geförderten Projekt unter www.eurowarrant.net.

³³ Strenge Maßstäbe für die Ladung legt hier aber das Bundesverfassungsgericht an, Beschluss vom 3.3.2004 (2 BvR 26/04).

man den geplanten Rahmenbeschluss insgesamt kritisch sehen.

Dass im innereuropäischen Rechtsverkehr schwammige Formulierungen vorkommen, ist dabei eine Banalität: Streit ist z.B. schon vorprogrammiert wenn Uneinigkeit besteht, wo ein Bürger „lebt“ (Erwägungsgrund 11, s.o.). Auch, dass die Struktur des Rahmenbeschlusses durch viele Einfügungen im Verlauf der politischen Beratungen kompliziert ist, ist wohl hinzunehmen. Schwerer wiegt schon, dass das Verfahren durch die vielen Kompromisse, die im Laufe der Verhandlungen zu schließen waren und die nun diverse Fragen von Konsultationen zwischen den beteiligten Behörden abhängig machen, sehr in die Länge gezogen werden kann. Selbst wenn ein Urteilsstaat sich relativ schnell entschließt, eine Vollstreckungsübernahme anzustrengen, darf das Verfahren bis zur Zusage drei Monate dauern (Art. 10 Abs. 1a), bis zum tatsächlichen Transfer sind nochmals 30 Tage eingeplant. Treten „außergewöhnliche Umstände“ auf, können beide Fristen überschritten werden. Von den ursprünglich vorgeschlagenen maximal drei bzw. zwei Wochen hat man sich weit entfernt, wegen der Ausnahmeregelung wird wahrscheinlich das Ziel, ein schnelles Klärungsverfahren zu schaffen, selten erreicht. Dass durch die Sonderregelung für Polen wieder einmal ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ entsteht, wird dem Rahmenbeschluss ebenfalls nicht zu mehr Glaubwürdigkeit verhelfen.

Neben diesen eher formalen Aspekten ergeben sich jedoch vor allem gewichtige Probleme bei der Umsetzung in nationales Recht: Bezweifeln darf man noch immer, ob gegenseitiges Vertrauen im Hinblick auf die Strafrechtspflege der europäischen Nachbarn so weit verbreitet ist, wie behauptet. Jedenfalls gibt es nicht hinweg zu diskutierende Unterschiede bei Strafrahmen, Strafzumessung und Vollzugsbedingungen. Die über Art. 8 Abs. 2 in manchen Fällen vorgesehene Strafanpassung, die den Vollstreckungsstaat zugleich zwingt, seine zeitige Höchststrafe für das betreffende Delikt anzuwenden, ist in Staaten mit sehr weiten Strafrahmen bzw. hohen Höchststrafen eine schwache Sicherung. Im Hinblick auf die Vollzugsbedingungen belegt eine Studie³⁴ in den Ostseeanrainerstaaten erhebliche Unterschiede, hier seien nur einige Beispiele genannt: In Schweden ist der Grundsatz der Einzelunterbringung von Strafgefangenen durchgängig verwirklicht, während in Lettland oder Litauen Schlafsäle mit 15 oder sogar 30 Insassen die Regel sind. Zugang zu bezahlter Arbeit hatte nach den Ergebnissen derselben Studie in Polen lediglich ca. ein Viertel der Gefangenen, in den untersuchten westdeutschen Anstalten waren es immerhin zwei Drittel. Erhebliche Unterschiede finden sich auch bei der Lockerungspraxis: Während in Finnland weitaus die meisten Gefangenen Urlaub oder Ausgang erhielten, waren es in den baltischen Staaten oder Polen kaum welche.

Bedenkt man, dass z.B. der deutsche Richter durch gesetzliche Vorgaben gezwungen ist, schon bei der Strafzumessung (nach § 46 Abs. 2 StGB) zu berücksichtigen, wie sich die Strafe auf das künftige Leben des Betroffenen auswirkt

³⁴ *Dünkel*, in: Müller-Dietz u.a. (Hrsg.): Festschrift für Heike Jung zum 65. Geburtstag am 23. April 2007, 2007, S. 99 ff.

und das deutsche Recht das Konzept der individuellen Straempfindlichkeit kennt, ist klar, dass die Umstände des Vollzugs eine erhebliche Bedeutung schon für die Strafzumessungsentscheidung haben und der Richter sie auch einschätzen können muss. Sieht er sich nach geltendem Recht mit ausländischer Haft konfrontiert, die er anrechnen muss (in der Regel Untersuchungshaft), so kann er den Maßstab der Anrechnung nach seinem Ermessen bestimmen (§ 51 Abs. 4 StGB), was deutsche Gerichte mit dem Argument der besonderen Strafhärte bzw. der besonderen Haftbedingungen bislang durchaus auch mit Strafen aus anderen EU-Staaten (z.B. Spanien oder Frankreich) taten.³⁵ Der Rahmenbeschluss hingegen zwingt zur 1:1-Berücksichtigung bereits verbüßter Haft (Art. 8 Abs. 2), so dass – zumindest nach geltendem Recht – ggf. jemand, der in der Türkei Untersuchungshaft verbüßt hat, durch einen günstigeren Umrechnungsmaßstab besser gestellt wird, als ein Deutscher, der in Litauen inhaftiert war und den Rest seiner Strafe nun hier verbüßt. Versucht man also auf der einen Seite, bei transnationalen Fällen einen Ausgleich zwischen den Rechtsordnungen herzustellen, bewirkt man auf der anderen Seite möglicherweise eine Ungleichbehandlung gegenüber inländischen Fällen, die sachlich nicht gerechtfertigt ist.³⁶

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte durchaus Vorgaben für solche Fälle der transnationalen Vollstreckung macht: In Frage stand die Überstellung eines in Finnland inhaftierten Esten in seine Heimat.³⁷ Sein Antrag wurde im Ergebnis wegen ungefährender Vergleichbarkeit der tatsächlich noch zu verbüßenden Strafdauer als unbegründet zurückgewiesen, auch die geltend gemachten Unterschiede der Haftbedingungen genügten der Kammer für sich genommen nicht. Die Richter merken aber an, dass sie die Möglichkeit nicht ausschließen, dass eine erheblich längere („flagrantly longer“) Verbüßungszeit im Vollstreckungsstaat Anlass geben könnte, einen Verstoß gegen Art. 5 EMRK zu prüfen. In diesem Zusammenhang wird auch noch ein anderes Problem deutlich: Im Rahmenbeschluss ist stets von den „zuständigen Behörden“ die Rede, die z.B. auch eine teilweise Vollstreckung aushandeln können (Art. 9a Abs. 2) bzw. die Anpassung der Strafe vornehmen können (Art. 8). Hier werden die Mitgliedstaaten im Falle einer Umsetzung darauf zu achten haben, dass Gerichte mit diesen Fragen befasst sind, andernfalls droht ein Verstoß gegen den Richtervorbehalt, der sich aus Art. 5 EMRK ergibt.³⁸

³⁵ Beispiele bei *Tröndle/Fischer*, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, Kommentar, 54. Aufl. 2007, § 51 Rn. 19.

³⁶ Diese Probleme können auch nach dem bisherigen Rechtshilferecht auftreten, der Rahmenbeschluss bringt hier jedenfalls aber keine Verbesserung.

³⁷ EGMR, Appl. No. 38704/03 (Veermaa against Finland), Entscheidung v. 15.03.2005, zu finden unter: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/default.htm>.

³⁸ *Dörr*, in: Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanzkommentar, 2006, Rn. 152 ff. Im oben genannten Fall war die Anpassung der finnischen Strafe auf die estnischen

Auf den Punkt gebracht werden diese Bedenken, wenn man die unterschiedlichen gesetzlichen und praktischen Vorgaben der Mitgliedstaaten bei der Strafrestaussatzung betrachtet,³⁹ und hier besonders drastisch, wenn man sich Recht und Praxis bei der lebenslangen Freiheitsstrafe ansieht. Folgendes Beispiel⁴⁰ soll das verdeutlichen: Ein Täter ist in England wegen Mordes verurteilt worden und bekommt eine lebenslange Freiheitsstrafe; das urteilende Gericht setzt den zwingend zu verbüßenden Teil (den sog. „tariff“) auf 12 Jahre fest, erst danach kommt eine Strafrestaussatzung zur Bewährung („parole“) in Betracht. Danach übernimmt Deutschland die Vollstreckung. Hier kommt die bedingte Entlassung (§ 57a Abs. 1 StGB) erst nach 15 Jahren in Betracht. Muss der Betreffende nun drei Jahre länger in Haft bleiben, weil er in Deutschland gelandet ist? Würde der Verurteilte nach Spanien überstellt, ist zu fragen, wie seine Verbüßungszeit berechnet wird – Spanien kennt keine lebenslange Freiheitsstrafe. Tritt gem. Art. 8 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses an deren Stelle dann automatisch die höchste zeitige Freiheitsstrafe (20 Jahre, bei einem Rückfalltäter 30 Jahre)? In jedem Fall würde der in England Verurteilte länger sitzen. Nochmals verschärft wäre die Situation in Litauen: Dort ist für die lebenslange Freiheitsstrafe gar keine Aussetzungsmöglichkeit vorgesehen, eine (mögliche) Begnadigung ist bislang noch niemals ausgesprochen worden.⁴¹

Wird ein „transnationales Vollstreckungsverfahren“ nach dem Rahmenbeschluss ins nationale Recht umgesetzt, sind für die Strafvollzugspraxis im Hinblick auf eine nachhaltige Vollzugsplanung für inhaftierte EU-Ausländer Vor- und Nachteile denkbar: zumindest könnte ein verlässliches Verfahren Planungssicherheit schaffen. Hierauf soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, ein letzter Kritikpunkt ist aber zu nennen: In den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses werden ohne weiteren Kommentar auch alle diejenigen eingeschlossen, die eine sonstige freiheitsentziehende Maßnahme im Gefolge eines Strafurteils auferlegt bekommen haben, damit also auch Maßregelvollzugsinsassen. Sie werden dann immerhin noch einmal genannt, wenn es um die Zurückweisungsgründe für den Vollstreckungsstaat geht (Art. 9 Abs. 1i): Sollte der Vollzug einer entsprechenden Maßnahme mit dem Rechts- oder Gesundheitssystem des Staates nicht vereinbar sein, kann der Staat die Vollstreckungsübernahme zurückweisen. Diese später eingefügte Vorschrift genügt jedoch nicht: Wegen der besonderen Probleme bei der Behandlung dieser Gruppe⁴² und der rechtlich

Bedingungen durch ein Gericht erfolgt, das betrachtete die Kammer auch ausdrücklich als notwendig.

³⁹ Vgl. *Dinkel*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen (Hrsg.), *Nomos Kommentar, Strafgesetzbuch*, 2. Aufl. 2005, Bd. 1, § 57 Rn. 91.

⁴⁰ Vgl. *Martin*, Briefing for the European Parliament of the Draft Council framework decision on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters, www.eurowarrant.net, S. 4. Sein Beispiel ist hier noch erweitert.

⁴¹ *Sakalauskas*, *Strafvollzug in Litauen*, 2006, S. 34.

⁴² *Hoffmann*, *Der Nervenarzt*, 2007, S. 57.

besonders unübersichtlichen Situation,⁴³ kann eine Vollstreckungsübernahme überhaupt nicht parallel zu der von Strafgefangenen geregelt werden.⁴⁴

V. Fazit und Ausblick

Neben praktischen Umsetzungsproblemen für die Mitgliedstaaten bestehen damit auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Rahmenbeschluss, insbesondere im Hinblick auf den Richtervorbehalt, das Gleichbehandlungsgebot und den Bestimmtheitsgrundsatz. Die Möglichkeit, diese Probleme dadurch zu entschärfen, dass man die Vollstreckungsübernahme immer von der Zustimmung des Betroffenen abhängig macht (wobei hier dann besondere Aufmerksamkeit auf seine Informiertheit zu legen wäre), hat man nicht ergriffen, die Gefahr, dass der Betroffene zum bloßen „Überstellungsobjekt“⁴⁵ wird, ist groß. Man ist versucht zu sagen, Individualrechte würden auf dem Altar der gegenseitigen Anerkennung geopfert. Obwohl Interessensgruppen und auch Mitgliedstaaten viele der oben genannten Kritikpunkte im Verlauf der Beratungen immer wieder genannt haben, ist trotz Nachbesserungen klar, dass der Rahmenbeschluss vorwiegend den Interessen des Urteilsstaates und weit weniger dem Ziel besserer Resozialisierung verpflichtet ist. Für die Verurteilten wäre es sicher sachgerechter, das alte Europaratübereinkommen als Basis zu nehmen und den Urteilsstaat wie auch den Heimatstaat zu verpflichten, die Gefangenen im Hinblick auf eine Überstellung entsprechend zu informieren und zu unterstützen. Ob dann wirklich so viele Gefangene ihre Zustimmung verweigern würden, ist die Frage – in den genannten (allerdings sehr kleinen) Studien⁴⁶ zumindest gaben die meisten der Befragten, die keinen Überstellungsantrag gestellt hatten an, sie hätten die Möglichkeit entweder nicht gekannt oder das lange und undurchsichtige Verfahren scheut. Bei denjenigen, die einen Antrag gestellt hatten, klagten sehr viele darüber, dass sie häufig monatelang nicht wussten, ob er überhaupt bearbeitet wurde.

Abschließend sei noch ein kurzer Ausblick gestattet: Das nächste Projekt der EU in Sachen „gegenseitige Anerkennung“ ist gestartet – diesmal haben Deutschland und Frankreich einen Rahmenbeschluss „über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen und alternativen Sanktionen“⁴⁷ entworfen, eine politische Einigung über die we-

⁴³ Sie besteht deshalb, weil zivil- bzw. öffentlich-rechtlich geregelte Zwangsunterbringung (in vielen Staaten unter „Health Care Legislation“) und die Unterbringung in der forensischen Psychiatrie in den Staaten ganz unterschiedlich voneinander abgegrenzt sind, vgl. *Dreßing/Salze*, *Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung psychisch Kranker. Gesetzgebung und Praxis in den Mitgliedsländern der Europäischen Union*, 2004, S. 28.

⁴⁴ So auch *Martin* (Fn. 38), S. 2.

⁴⁵ Das jedoch darf nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht passieren, BVerfGE 96, 100.

⁴⁶ *Greenlaw/Parkinson* (Fn. 23); vgl. auch *Mix* (Fn. 7), S. 110 ff. zur Situation in Deutschland.

⁴⁷ Initiative der deutschen und französischen Delegation vom 15.02.2007, zu finden als Dokument 5325/07 auf [ZIS 2/2008](http://re-</p></div><div data-bbox=)

sentlichen Punkte ist am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft erzielt worden.

register.consilium.europa.eu. Vgl. auch die Pressemitteilung des Bundesjustizministeriums v. 7.12.2007, www.bmj.bund.de, und *Staudigl/Weber*, NStZ 2008, 17.
