

Das Rechtshilfeübereinkommen des Europarates vom 20. April 1959 im Fadenkreuz der Weltpolitik

Im März 2018 wurden auf einer Parkbank in der britischen Stadt Salisbury ein ehemaliger russischer Geheimdienstmitarbeiter, der tatsächlich jedoch als Doppelagent für den britischen Geheimdienst tätig war, und seine aus Russland zu Besuch gekommene Tochter mit Vergiftungserscheinungen aufgefunden und in ein Krankenhaus gebracht. Seit ihrer Genesung halten sie sich an einem unbekanntem Ort in Großbritannien auf.

Der Vorfall belastet seitdem, gelinde gesagt, die politischen Beziehungen zwischen Großbritannien und Russland.

Hier handelt es sich keineswegs um einen gewöhnlichen grenzüberschreitenden Kriminalfall, sondern vielmehr um eine äußerst brisante weltpolitische Situation, denn das Tatmittel, also das Gift, war laut britischen Angaben ein chemischer Kampfstoff, der einst in der Sowjetunion entwickelt worden war.

Deshalb beschuldigte die britische Regierung von Anfang an offizielle Stellen der Russischen Föderation der Tat. Mittlerweile wurden auch zwei russische Staatsangehörige, die angeblich für den Geheimdienst arbeiten, als hinsichtlich der unmittelbaren Tatbegehung Verdächtige präsentiert.

Bereits im März hatte die Generalstaatsanwaltschaft der Russischen Föderation ein auf das Rechtshilfeübereinkommen des Europarates (EuRhÜbk) vom 20. April 1959 gestütztes Rechtshilfeersuchen an die zuständigen britischen Behörden gesandt. Dieses Ersuchen wurde vor kurzem von den britischen Behörden zurückgewiesen.

Ungeachtet des geschilderten dramatischen politischen Hintergrunds gibt der Vorfall deshalb Anlass, einmal einen genaueren Blick auf das EuRhÜbk zu werfen. Den Vertragstext und eine ständig aktualisierte Auflistung der Vertragsstaaten findet man auf der Website des Europarats www.conventions.coe.int (Vertrag Nr. 30).

Zwar wurde das EuRhÜbk im Verhältnis zwischen den EU-Mitgliedstaaten, von Dänemark und Irland abgesehen, von der Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (RL 2014/4/41 vom 3. April 2014, in Deutschland umgesetzt durch §§ 91a-91j IRG) verdrängt (*Ahlbrecht*, Rn. 1309). Da das Übereinkommen hinsichtlich des Rechtshilfeverkehrs mit den übrigen Mitgliedern des Europarates sowie mit Chile, Israel und der Republik Korea weiterhin anzuwenden ist, bleibt es aber auch in Zukunft bedeutsam.

Obwohl der Vorfall von Salisbury möglicherweise als extremer Sonderfall anzusehen ist, ist es im geografischen Anwendungsbereich des EuRhÜbk dennoch keine Seltenheit, dass rein rechtliche Fragen des internationalen Rechtshilfeverkehrs von politischen Einflüssen und Interessen überlagert werden. Auf Grund der „politischen Heterogenität der Mitgliedstaaten des Europarates“ (*Kubiciel*, 4. Hauptteil, Teil 4, Rn. 557) ist dies eine unvermeidliche Folge.

Daher darf dieser Blickwinkel bei der Betrachtung des EuRhÜbk selbstverständlich nicht fehlen.

Um beim Salisbury-Fall zu bleiben, ist festzustellen, dass der Anwendungsbereich des EuRhÜbk eröffnet war, denn gem. Art. 1 ist Grundvoraussetzung für die Pflicht zur Rechtshilfe, dass die Justizbehörden des ersuchenden Staates zur Verfolgung der dem Ersuchen zu Grunde liegenden Tat zuständig sind.

Nach ihrem *innerstaatlichen* Strafanwendungsrecht waren und sind die russischen Justizbehörden für den vorliegenden Fall auch zuständig. Denn gem. Art. 12 III StGBRF fallen Auslandstaten, die gegen russische Staatsbürger gerichtet sind, in den Anwendungsbereich des russischen Strafrechts und damit in die Zuständigkeit der russischen Justizbehörden.

Auch unter dem Blickwinkel des *Völkerrechts* ist die Anwendung des eigenen Strafrechts auf Auslandssachverhalte, bei denen die Opfer eigene Staatsbürger sind (passives Territorialitätsprinzip), seit der Entscheidung des StIGH im sogenannten Lotus-Fall wohl nicht zu beanstanden (eingehend zum Lotus-Fall *Dombrowski*, S.53 ff). Zum passiven Territorialitätsprinzip in Deutschland siehe § 7 I StGB.

Die Verfolgungszuständigkeit des ersuchenden Staates ist freilich nur der „Türöffner“ für die Verpflichtung zur Leistung von Rechtshilfe gemäß dem EuRhÜbk. Unter welchen näheren Umständen Rechtshilfe zu leisten ist, bestimmt sich gem. Art. 1 im Einklang mit den weiteren Bestimmungen des Übereinkommens.

Bei deren Betrachtung muß man sich vor Augen halten, dass jeder Vertragsstaat des EuRhÜbk vor dem Hintergrund der im Gegensatz etwa zur EU geringeren Integrationstiefe des Europarats bei der Erfüllung von Rechtshilfeersuchen auf die Wahrung seiner Souveränität bedacht sein wird.

Dem wird in Art. 2 auch explizit Rechnung getragen, indem Beeinträchtigungen der Souveränität, der Sicherheit, des *ordre public* oder anderer wesentlicher Interessen des ersuchten Staates als fakultativer Grund, die Rechtshilfe zu verweigern, festgelegt sind.

Dabei ist aber zu beachten, dass gem. Art. 19 jede Verweigerung von Rechtshilfe zu begründen ist. Darin könnte wiederum eine gewisse Einschränkung der Souveränität gesehen werden, denn man könnte ja der Ansicht sein, dass ein Staat einem anderen Staat keine Erklärung für sein völkerrechtskonformes Verhalten schuldet.

Zurückgedrängt wird die Souveränität auch durch den grundsätzlichen Verzicht auf das Erfordernis der beiderseitigen Straf- und Verfolgbarkeit (vgl. *Gut*, III A 3.1 Rn. 5). Diese Voraussetzung für die Leistung von Rechtshilfe spielt zwar insbesondere im Bereich der Auslieferung eine wichtige Rolle (vgl. § 3 I IRG), durchtränkt aber gleichwohl den gesamten Rechtshilfeverkehr und damit auch die vom EuRhÜbk erfaßte sonstige Rechtshilfe. Denn das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit ist seinerseits ein Ausfluss des Grundsatzes der Gegenseitigkeit, von dem die internationale Rechtshilfebeziehungen traditionell geprägt sind (*Kubiciel*, 2.Hauptteil, Teil 1, Rn. 23).

Speziell für die Erledigung von Rechtshilfeersuchen um Durchsuchung und Beschlagnahme erlaubt Art. 5 EuRhÜbk den Vertragsparteien allerdings den Vorbehalt, diese Ermittlungsmaßnahmen nur bei Vorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit der zu Grunde liegenden Handlung auszuführen. Einen solchen Vorbehalt haben die Parteien des Salisbury-Falls, also Russland und Großbritannien, sowie Deutschland erklärt (siehe www.conventions.coe.int, Vertrag Nr. 30, Vorbehalte und Erklärungen).

Da im Salisbury-Fall jedoch Körperverletzungs-, versuchte Tötungsdelikte oder Terrorismusdelikte berührt sind, dürfte die beiderseitige Strafbarkeit im Verhältnis von Russland und Großbritannien keine Rolle spielen, da diese Delinquenzphänomene unzweifelhaft in beiden Ländern strafbar sind. Außerdem ist der Vorbehalt der gegenseitigen Strafbarkeit, wie gesagt, ohnehin nur hinsichtlich eines Ersuchens um Durchsuchung und Beschlagnahme möglich. Über den genauen Inhalt des Rechtshilfeersuchens der russischen Generalstaatsanwaltschaft ist dem Verfasser aber nichts bekannt.

Die Handlungsfreiheit der Vertragsstaaten einschränken können auch im Vertrag festgesetzte Fristen, die bei der Erledigung der Ersuchen eingehalten werden müssen. Im EuRhÜbk selbst finden sich allerdings keinerlei Fristbestimmungen. Anders verhält es sich im 2.Zusatzprotokoll zum EuRhÜbk. Dort verlangt Art. 1 I immerhin die Leistung von Rechtshilfe „innerhalb kürzester Frist“ (in den authentischen Sprachfassungen „dans les meilleurs délais“ bzw. „promptly“) zu erbringen. Für den Salisbury-Fall ist dies aber ohne Auswirkung, da Russland das 2.Zusatzprotokoll nicht unterzeichnet hat und dieses deshalb im Verhältnis zwischen Großbritannien und Russland keine Anwendung findet, Russland von Großbritannien also keine kurzfristige Leistung verlangen könnte. Folglich ist es wohl auch nicht zu beanstanden, dass sich Großbritannien mit der abschlägigen Bescheidung des russischen Rechtshilfeersuchens sechs Monate Zeit gelassen hat. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass das 2.Zusatzprotokoll für Großbritannien seinerseits und auch für Deutschland in Kraft ist.

Ein interessanter Aspekt des Salisbury-Falles ist der Umstand, dass Russland nicht nur ein Rechtshilfeersuchen gestellt hat, sondern die britischen Behörden auch aufgefordert hat, russischen Konsularbeamten gem. Art. 5 lit. e WÜK Zugang zur Tochter des ehemaligen Geheimagenten zu gewähren, die, wie bereits erwähnt, im Gegensatz zu ihrem Vater, der mittlerweile britischer Staatsbürger ist, die russische Staatsangehörigkeit besitzt.

Diese konsularische Beistandsleistung gegenüber eigenen Staatsangehörigen hat nun zwar rein rechtlich gesehen mit Rechtshilfe nichts zu tun (*Ahlbrecht*, Rn. 1367). Von einem dezidiert praktischen Standpunkt aus gesehen könnte sich diese Möglichkeit, Informationen über strafrechtlich relevantes Geschehen im Ausland zu erhalten, für die Justizbehörden des Staates, der ein entsprechendes Ermittlungsverfahren führt, aber durchaus als nützlich erweisen. Voraussetzung dafür wäre aber selbstverständlich, dass entweder das mutmaßliche Opfer oder der mutmaßliche Täter oder vielleicht auch eine als Zeuge in Frage kommende Person im Ausland inhaftiert und Staatsbürger des ermittelnden Staates ist. Falls es sich bei dem ermittelnden Staat um Deutschland handelt, muss der deutsche

Staatsangehörige außerdem nach der Betreuung durch das Konsulat verlangt haben (§ 7 KonsG). Fraglich ist aber, ob bzw. auf welche Weise die Kenntnisse hinsichtlich des Falles, die die Konsularbeamten im Verlauf ihrer Betreuungstätigkeit erlangt haben, im jeweiligen Staat für ein Strafverfahren legal genutzt werden könnten. Denkbar wäre vielleicht, dass die Konsularbeamten als Zeugen vernommen werden können. Zu befürchten ist dabei natürlich, dass in politisch brisanten Fällen, zumal wenn auch Geheimdienste involviert sind, wohl immer die Versuchung gegeben sein wird, auch in rechtlichen Grauzonen zu agieren.

Literatur- und Abkürzungsverzeichnis:

Ahlbrecht, in *Ahlbrecht/Böhm/Esser/Eckelmans*, Internationales Strafrecht, 2.Aufl. 2018

Dombrowski, Nadine, Extraterritoriale Strafrechtsanwendung im Internet, 2014

EuRhÜbk Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.April 1959

Gut, in *Grützner/Pötz/Kreß/Gazeas*, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, 3.Aufl., 43.Lieferung, Dez.2017

KonsG Konsulargesetz

Kubiciel, in *Ambos/König/Rackow*, Rechtshilferecht in Strafsachen, 1.Aufl. 2015

StGB Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland

StGBRF Strafgesetzbuch der Russischen Föderation

StIGH Ständiger Internationaler Gerichtshof (Vorläufer des IGH)

WÜK Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24.April 1963

Rechtsanwalt Sven Ringhof, 09.Oktober 2018, www.rechtsanwalt-sven-ringhof.de