Vom Gesetz zur Praxis:
STÄRKUNG DER BESCHULDIGTENRECHTE IM POLIZEILICHEN ERMITTLUNGSVERFAHREN (ProRPC)

Verfahrenshilfe

FACTSHEET

Kofinanziert von der
Europäischen Union

Dieses Factsheet wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Der Inhalt dieser Veröffentlichung liegt ausschließlich in der Verantwortung der Autorinnen und Autoren und kann keinesfalls als Meinungsäußerung der Europäischen Union angesehen werden.

Vom Gesetz zur Praxis:

STÄRKUNG DER BESCHULDIGTENRECHTE

IM POLIZEILICHEN ERMITTLUNGSVERFAHREN (ProRPC)

Verfahrenshilfe

Beschreibung des Projekts

Verfasser:innen

Das Factsheet wurde im Rahmen des EU-Projekts „Vom Gesetz zur Praxis: Stärkung der Beschuldigtenrechte im polizeilichen Ermittlungsverfahren (ProRPC)“ ausgearbeitet, das von Dezember 2020 bis März 2023 vom Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte (LBI-GMR, Österreich) in Zusammenarbeit mit APADOR-CH (Rumänien), Fair Trials Europe (Belgien), dem Irish Council for Civil Liberties (Irland) und Rights International Spain (Spanien) durchgeführt wurde.

Das Factsheet wurde von Rights International Spain verfasst. Das Kapitel über die regionalen Herausforderungen stützt sich stark auf die Arbeit von Fair Trials Europe, die im Rahmen dieses Projekts eingehende regionale Untersuchungen durchgeführt haben. Die deutsche Übersetzung wurde vom Übersetzungsbüro Connect Translations Austria GmbH durchgeführt und von Hauke Benjes-Pitcz (LBI-GMR) redigiert.

Danksagung

Das Projektteam dankt hiermit allen Strafrechtsakteurinnen und Strafrechtsakteuren, Expertinnen und Experten, (politischen) Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, Praktikerinnen und Praktikern und allen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, die an den Diskussionsrunden und Konsultationen dieses Projekts teilgenommen haben, für ihr Engagement und ihren Einsatz.

Unser aufrichtiger Dank gilt auch den vier Mitgliedern des externen Beirats: Marine Braun, Ed Lloyd-Cape, Ivar Fahsing und Gwen Jansen für ihr wertvolles Feedback und die Beratung. Wir möchten uns auch bei Moritz Birk, Walter Suntinger und Helmut Sax bedanken, die wertvolle Beiträge und Kommentare geliefert haben.

Hinweise zum Projekt und zum Factsheet

Das Factsheet unterstreicht die Bedeutung der Verfahrenshilfe während der strafrechtlichen Ermittlungsphase. Außerdem werden identifizierte Herausforderungen und vielversprechende Praktiken erörtert. Ziel ist es, eine Antwort auf die Frage zu geben, WAS getan werden kann, um die Verfahrensrechte zu stärken. Zu diesem Zweck werden im Factsheet die Schlüsselelemente der vielversprechenden Praktiken herausgearbeitet und es wird versucht, die daraus gezogenen Lehren darzulegen. Dabei werden im Factsheet nicht nur die vielversprechenden Praktiken beschrieben, sondern es werden auch drei Hauptfragen untersucht:

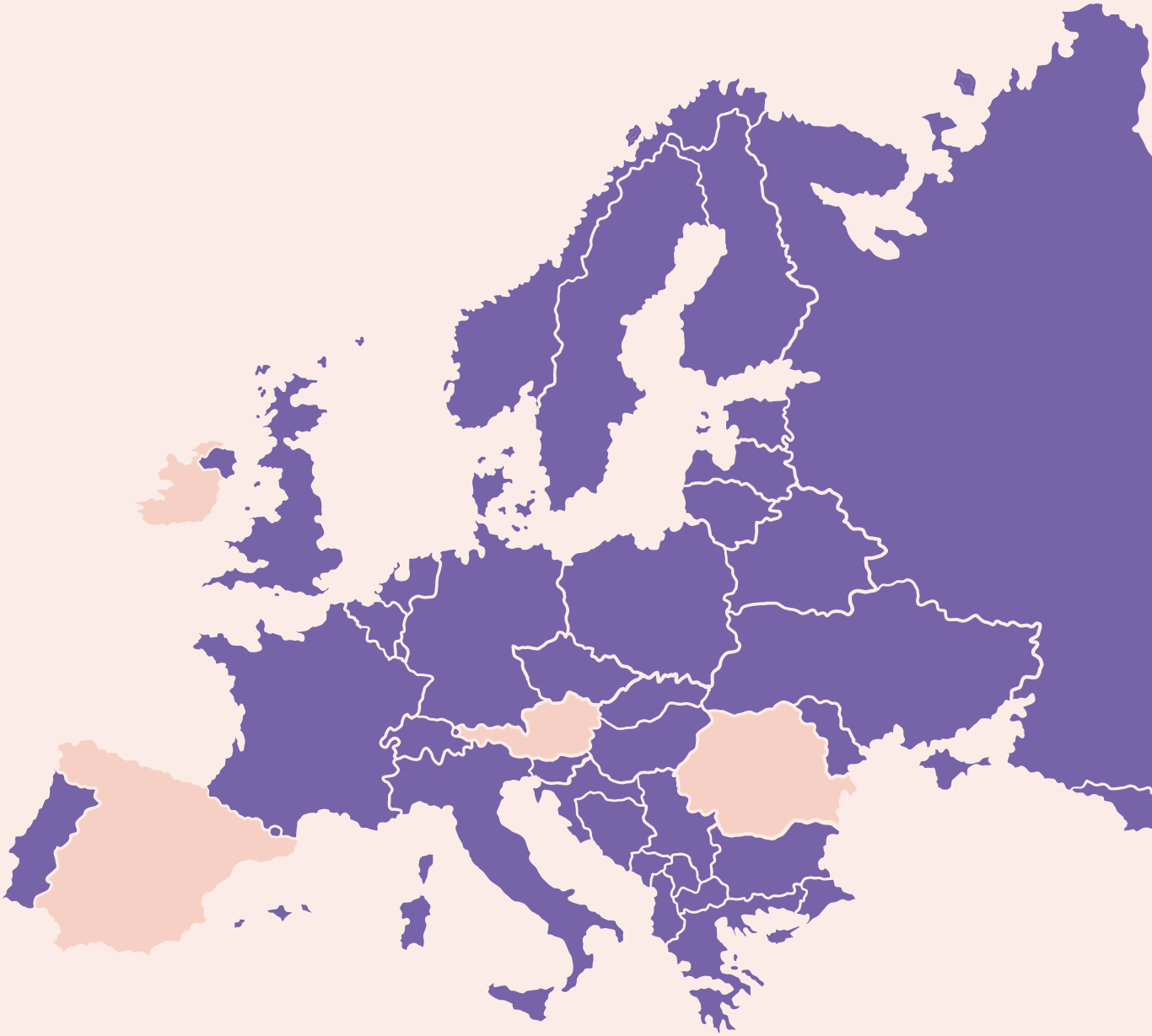
- Was sind die wichtigsten Vorteile der vielversprechenden Praktiken?
- Wie sind die vielversprechenden Praktiken entstanden? (z. B. Was war der Auslöser für ihre Einführung? Was waren die Herausforderungen im Vorfeld?)
- Was sind die verbleibenden Herausforderungen bei der Umsetzung der vielversprechenden Praktiken?

Das Factsheet richtet sich an alle Vertreter:innen der Strafjustiz und an Strafverteidiger:innen die an einer Verbesserung ihres nationalen Systems interessiert sind. Die Untersuchungen der vielversprechenden Praktiken konzentrierten sich insbesondere auf vier EU-Mitgliedstaaten: Österreich,

Irland, Spanien und Rumänien. Zusätzliche Praktiken und Beispiele aus anderen EU-Mitgliedstaaten wurden durch regionale Konsultationen sowie durch von Fair Trials Europe durchgeführte regionale Untersuchungen zusammengetragen.

Da jede Praxis in einem bestimmten nationalen Kontext entstanden ist, wird es für eine erfolgreiche Umsetzung immer wichtig sein, sie an die nationalen Kontexte, Dynamiken und Kulturen anzupassen. Wir hoffen jedoch, dass die Verbreitung von Informationen über die Reformprozesse in anderen Ländern nützliche Anregungen zur Stärkung der Verfahrensrechte und zur Überwindung bestehender Hindernisse bieten kann.

Weitere Factsheets der Reihe behandeln die Bereiche Recht auf Information, Recht auf Rechtsbeistand und audiovisuelle Aufnahmen. Die Factsheets sollten in Kombination mit dem Abschlussbericht gelesen werden, der Aufschluss darüber gibt, WIE die angestrebten Veränderungen erreicht werden können.



Projektdefinitionen

Für die Zwecke dieses Factsheets:[1]

Bedürftigkeitsprüfung

Die Bedürftigkeitsprüfung verpflichtet die Mitgliedstaaten, Faktoren wie das Einkommen, das Vermögen und die familiäre Situation der betreffenden Person sowie die Kosten für einen Rechtsbeistand und den Lebensstandard in diesem Staat zu berücksichtigen, um festzustellen, ob verdächtige und beschuldigte Personen nicht über ausreichende Mittel verfügt, um für den Rechtsbeistand zu zahlen.

Begründetheitsprüfung

Bei der Prüfung der Begründetheit müssen die Mitgliedstaaten die Schwere der Straftat, die Komplexität des Falles und die Schwere der zu verhängenden Strafe berücksichtigen, um festzustellen, ob im Interesse der Rechtspflege Verfahrenshilfe zu gewähren ist.

Kind

Ein Kind ist gemäß Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention jede Person unter 18 Jahren. Wenn von einem Kind die Rede ist, das eine verdächtige oder beschuldigte Person ist, kann der Begriff Kind in bestimmten Fällen auch auf Personen über 18 Jahre ausgedehnt werden, wie in der EU-Richtlinie (EU) 2016/800 vom 11. Mai 2016 festgelegt.

Personen, die sich in einer schutzbedürftigen Situation befinden

Jede Person, die aufgrund ihrer besonderen Situation oder Umstände besondere Pflege, Aufmerksamkeit oder Unterstützung benötigt.

Rechtsbeistand/Strafverteidiger:in

Eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt die oder der nach nationalem Recht qualifiziert und befugt ist, im Namen ihrer oder seiner Mandantinnen und Mandanten zu plädieren und zu handeln, vor Gericht zu erscheinen oder ihre oder seine Mandantinnen und Mandanten in Rechtsangelegenheiten zu beraten

[1] Quelle der Begriffsbestimmungen (übersetzt aus dem Englischen): 2021 CoE guidelines on „The efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law."

und zu vertreten. Der Rechtsbegriff „Strafverteidiger:in“ kann als Synonym zum im EU-Kontext verwendeten Terminus „Rechtsbeistand in Strafverfahren“ verstanden werden.

Rechtsberatung

Die Bereitstellung von Informationen durch eine:n Verfahrenshilfeverteidiger:in über die gesetzlichen Rechte und/oder Pflichten einer Person sowie über die Art und Weise und die bestehenden Möglichkeiten zur Lösung eines bestimmten Rechtsproblems.

Rechtliche Unterstützung

Unterstützung durch eine:n Verfahrenshilfeverteidiger:in, z. B. bei der Abfassung von Dokumenten und Schriftsätzen, Unterstützung bei der Mediation und Hilfe bei der Orientierung in den Vorschriften und Verfahren.

Verfahrenshilfe/Prozesskostenhilfe

Die Bereitstellung von Rechtsberatung, rechtlicher Unterstützung und/oder die Rechtsvertretung durch eine:n Verfahrenshilfeverteidiger:in, entweder kostenlos oder gegen einen finanziellen Beitrag.[2] Der österreichische Rechtsbegriff „Verfahrenshilfe“ kann als Synonym zum in Deutschland und im EU-Kontext verwendeten Terminus „Prozesskostenhilfe“ verstanden werden.

Verfahrenshilfeverteidiger:in

Jede Person (juristisch oder natürlich und unabhängig davon, ob sie beruflich als Jurist:in qualifiziert ist oder nicht), die an der Bereitstellung von staatlich finanzierter Verfahrenshilfe beteiligt ist, unabhängig davon, ob diese auf Vollzeit-, Teilzeit- oder Einzelfallbasis geleistet wird.

Vernehmung/Einvernahme

Die Befragung einer verdächtigen oder beschuldigten Person durch eine Strafverfolgungsbeamtin oder einen Strafverfolgungsbeamten zu seiner mutmaßlichen Beteiligung an einer strafbaren Handlung oder einem Vergehen.

---

[2] Die rechtliche Basis dafür bilden unter anderem: Die Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 6.3.c, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 48.2, die Empfehlung zum Recht auf Prozesskostenhilfe in Strafverfahren für Verdächtige oder Beschuldigte 2013/C 378/03.

Einführung

Im Jahr 2020 waren nach Angaben von Eurostat 96,5 Millionen Menschen in der Europäischen Union (EU) von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Das entspricht 21,9 % der Bevölkerung.[3] Der fehlende Zugang zu den Grundrechten, einschließlich des Zugangs zu einem Rechtsbeistand und zu den Gerichten, ist eine Komponente der Armut. Wie der frühere UN-Sonderberichterstatter für extreme Armut und Menschenrechte feststellte: „*Der fehlende Zugang zu den Gerichten ist ein Hauptgrund dafür, dass Menschen in extreme Armut geraten und dort verbleiben, und daher ist der Zugang zu den Gerichten nicht nur ein Menschenrecht an sich, sondern auch ein wesentliches Instrument zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit*.“ (Original: *[l]ack of access to justice is a major reason why people fall into and remain in extreme poverty, and therefore access to justice is not only a human right in itself but also an essential tool to tackle poverty and inequality*.)[4]

Der Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung ist für das Verständnis und die Wahrnehmung der eigenen Rechte, einschließlich der Rechte von Verdächtigen und Beschuldigten, unerlässlich. Der Zugang zu Verfahrenshilfe ist von zentraler Bedeutung, um Menschen, die in Armut leben, den Zugang zur Rechtsprechung zu ermöglichen. Systeme, die keinen effektiven Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung bieten, tragen zur weiteren Verarmung und sozialen Ausgrenzung von Menschen bei, die in Armut leben, und verfestigen tiefe gesellschaftliche Ungleichheiten. Wenn es um Strafverfahren geht, muss die Frage des Zugangs zu Verfahrenshilfe im Lichte der Tatsache bewertet werden, dass diejenigen, die in das Strafrechtssystem geraten, überwiegend Personen sind, die von Armut betroffen sind.[5]

[3] Eurostat, One in five people in the EU at risk of poverty or social exclusion (Eine von fünf Personen in der EU ist von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht), 15. Oktober 2021.
[4] Konferenzbericht „How access to justice can help reduce poverty“ (Wie Zugang zu Gerichten dabei helfen kann, die Armut zu bekämpfen) 2013.
[5] Siehe zum Beispiel „Fair Trials, Disparities and Discrimination in the European Union’s Criminal Legal Systems“, 2021, S. 6, https://www.fairtrials.org/articles/publications/disparities-and-discrimination-in-the-european-unions-criminal-legal-systems/.

Internationale und europäische Standards

Internationale Standards sind darauf aufgebaut, dass **Verfahrenshilfe ein wesentliches Element eines fairen, menschlichen und effizienten Strafrechtssystems ist, das auf Rechtsstaatlichkeit beruht**, und dass sie eine Grundlage für die Ausübung anderer Rechte, einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren ist, und ein wichtiger Schutz, der grundlegende Fairness und öffentliches Vertrauen in den Strafprozess gewährleistet.

Der frühzeitige und effektive Zugang zu einer Strafverteidigerin oder einem Strafverteidiger sowie eine wirksame rechtliche Unterstützung sind von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung von Rechten wie Freiheit und Sicherheit, das Recht auf Verteidigung, das Recht auf Information, das Recht auf Unschuldsvermutung, das Recht auf ein Gerichtsverfahren ohne unangemessene Verzögerung (Vermeidung von willkürlicher und übermäßiger Anwendung von Untersuchungshaft), Nichtdiskriminierung und Schutz vor Misshandlung. So heißt es im **Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte**[6], dass jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, Anspruch auf rechtliche Unterstützung hat, und in den **Grundsätzen zum Schutz aller Personen, die sich in irgendeiner Form von Festnahme oder Haft befinden (Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonmen)**[7] heißt es, dass eine inhaftierte Person das Recht auf Rechtsberatung hat. Dementsprechend steht in den **Grundprinzipien der Vereinten Nationen zur Rolle der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers)**[8], dass Personen, die keine:n Strafverteidiger:in haben, Anspruch darauf haben, dass ihnen ein:e Strafverteidiger:in zugewiesen wird, die oder der über die Erfahrung und Kompetenz verfügt, die für die Art der Straftat angemessen ist. So kann diese:r eine wirksame rechtliche Unterstützung bieten, ohne dass Personen dafür bezahlen müssen, wenn sie nicht über ausreichende Mittel verfügen, um für solche Dienste zu bezahlen.

Insbesondere die **Grundsätze und Leitlinien der Vereinten Nationen für den Zugang zu Verfahrenshilfe in Strafrechtssystemen (United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems)**[9] umreißen die spezifischen Elemente, die für ein **effektives und nachhaltiges nationales Verfahrenshilfesystem** erforderlich sind. Die Bereitstellung von Verfahrenshilfe liegt somit in der Verantwortung der Staaten[10], die gewährleisten sollten:

---

[6] Internationaler Pakt der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte (United Nations International Covenant on Civil and Political Rights), verabschiedet am 16. Dezember 1966, in Kraft getreten am 23. März 1976 (CCPR), Artikel 14.

[7] Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen (United Nations General Assembly Resolution) 43/173; Grundsatz 11.

[8] Verabschiedet am 7. September 1990 vom 8. Kongress der Vereinten Nationen über die Verhütung von Verbrechen und die Behandlung von Straftätern (Eights United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders), Havana, Kuba.; Grundsatz 6

[9] Grundsätze und Leitlinien der Vereinten Nationen für den Zugang zu Verfahrenshilfe in Strafrechtssystemen (United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems), Beschluss der Generalversammlung (General Assembly Resolution) 67/187. Siehe auch „Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries“, UNODC 2017.

[10] Ebd., Grundsatz 2

- dass jeder, ob Erwachsener oder Kind, die oder der inhaftiert, verhaftet, einer Straftat verdächtigt oder angeklagt wird, **in allen Phasen des Strafverfahrens Anspruch auf Verfahrenshilfe hat**,[11]
- dass wirksame Verfahrenshilfe **unverzüglich** und **diskriminierungsfrei** bereitgestellt wird,[12]
- dass festgenommen Personen **über ihr Recht auf Verfahrenshilfe informiert werden**,[13]
- dass die **Verfahrenshilfeverteidiger:innen** ihre Aufgaben **effektiv, frei und unabhängig** wahrnehmen,[14]
- dass **Verfahrenshilfeverteidiger:innen** über eine **angemessene Ausbildung, Schulung, Kompetenzen und Erfahrung** verfügen und im Falle von Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden können.[15]

Im Hinblick auf die rechtliche Unterstützung für **Kinder** muss das **Kindeswohl an erster Stelle stehen**. Die rechtliche Unterstützung muss „*zugänglich, altersgerecht, multidisziplinär und effektiv sein und [...] auf das Spektrum der rechtlichen und sozialen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen eingehen*" (Original: *accessible, age appropriate, multidisciplinary and effective, and […] responsive to the range of legal and social needs faced by children and youth*), um Stigmatisierung und negative Auswirkungen der Involvierung in das Strafrechtssystem zu verhindern.[16]

Um **in der Europäischen Union** sicherzustellen, dass verdächtige und beschuldigte Personen unabhängig von ihren finanziellen Mitteln Zugang zu einem Rechtsbeistand haben, sieht die **Richtlinie (EU) 2016/1919 über Prozesskostenhilfe**[17] (Richtlinie über Prozesskostenhilfe) vor, dass verdächtige und beschuldigte Personen, die gemäß der Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand Recht auf einen Rechtsbeistand[18] haben, einen Anspruch auf Verfahrenshilfe haben müssen. Dieses Recht gilt für Personen:

---

[11] Ebd., Grundsatz 3.
[12] Ebd., Grundsätze 6 und 7.
[13] Ebd., Grundsatz 8.
[14] Ebd., Grundsatz 12.
[15] Ebd., Grundsatz 13.
[16] Einschlägige Standards für Verfahrenshilfe für Kinder sind in den folgenden Instrumenten enthalten: Richtlinien 10 und 11 Grundsätze und Leitlinien der Vereinten Nationen für den Zugang zu Verfahrenshilfe in Strafrechtssystemen (UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems) (2013), Standard-Mindestregeln der UN für die Jugendgerichtsbarkeit (die Peking-Regeln), (UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice) Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen die Freiheit entzogen wurde) (1990, die Havanna-Regeln) (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty), Richtlinien für Maßnahmen in Bezug auf Kinder im Strafrechtssystem (die „Wiener Richtlinien") (Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System), Allgemeiner Kommentar Nr. 24 (2019) des Ausschusses für die Rechte des Kindes (Kinderrechte in der Kinderjustiz) (General Comment No. 24 (2019) of the Committee on the Rights of the Child (children's rights in the child justice system)), UNICEF-Richtlinien über kinderfreundliche Verfahrenshilfe (2018) (UNICEF Guidelines on Child-friendly legal aid), Leitlinien des Europarats zur kinderfreundlichen Justiz (Nov. 2010) (Council of Europe Guidelines on Child-Friendly Justice), Verfahrenshilfe für Kinder in Strafverfahren: Entwicklung und Austausch bewährter Praktiken (LA CHILD-Projekt)) 2020-2021 (Legal aid for children in criminal proceedings: developing and sharing best practices).
[17] Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Verfahrenshilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, ABl. L 297 vom 4.11.2016, 1.
[18] Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs, ABl. L 294 vom 6.11.2013,1.

- denen ihre Freiheit entzogen wurde;
- die nach EU-Recht oder nationalem Recht Unterstützung durch einen Rechtsbeistand benötigen;
- die zur Teilnahme an einer Ermittlungs- oder Beweiserhebungsmaßnahme verpflichtet oder dazu berechtigt sind.

Die **Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien für Kinder** sieht das Recht auf Prozesskostenhilfe (Artikel 18) vor, wenn das Kind das Recht auf einen Rechtsbeistand hat (Artikel 6). Diese Rechte gelten für Kinder „(*a) vor ihrer Vernehmung durch die Polizei oder andere Strafverfolgungs- oder Justizbehörden; (b) ab der Durchführung von Ermittlungs- oder anderen Beweiserhebungshandlungen durch Ermittlungs- oder andere zuständige Behörden gemäß Absatz 4 Buchstabe c; (c) unverzüglich nach dem Entzug der Freiheit; (d) wenn sie vor ein in Strafsachen zuständiges Gericht geladen wurden, rechtzeitig bevor sie vor diesem Gericht erscheinen*."[19]

[19] EU-Richtlinie 2016/800/EU, Art. 6.

Regionale Herausforderungen

Die unzureichende Umsetzung der Richtlinie über die Prozesskostenhilfe sowie das Fehlen wirksamer Verfahrenshilfesysteme und Zugangsverfahren[20] führen dazu, dass das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in der Praxis in einigen Mitgliedstaaten eingeschränkt ist. Trotz der Frist für die Umsetzung der Richtlinie (Mai 2019) erfüllten einige Länder noch immer nicht die Anforderungen der Richtlinie.[21] Dies hat zur Folge, dass „*ein relativ kleiner Teil der festgenommenen und/oder inhaftierten Verdächtigen oder Beschuldigten während ihrer ersten Inhaftierung tatsächlich eine:n Strafverteidiger:in hat*" (Original: *a relatively small proportion of arrested and/or detained suspects or accused persons actually have a lawyer during their initial detention*)[22]. Das liegt an Problemen im System, das die rechtzeitige Bestellung von Strafverteidiger:innen (insbesondere von Verfahrenshilfeverteidiger:innen) sicherstellen soll, an ineffektiven Pflichtverteidigerprogrammen oder mangelnder Klarheit über die Anspruchsberechtigung auf Verfahrenshilfe.[23] In diesem Abschnitt werden nur einige der verbleibenden regionalen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verfahrenshilfe erwähnt.

Unterfinanzierte Verfahrenshilfesysteme. Die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) hat darauf hingewiesen, dass zwischen 2016 und 2018 trotz einer durchschnittlichen Tendenz zur Erhöhung der den Justizsystemen zugewiesenen Haushaltsmittel 13 Mitgliedstaaten des Europarats (CoE) die für die Verfahrenshilfe bereitgestellten Mittel gekürzt haben (darunter auch EU-Mitgliedstaaten).[24] In diesem Zeitraum stellten die Mitgliedstaaten des Europarats im Durchschnitt 11 % des Justizhaushalts für die Verfahrenshilfe bereit (65 % für Gerichte und 24 % für Staatsanwaltschaften).[25]

Ineffiziente Verfahrenshilfesysteme. In einigen Mitgliedstaaten führen Ineffizienzen in den Systemen dazu, dass Personen, die von der Polizei festgenommen werden, in der Praxis keine Verfahrenshilfe erhalten. In Bulgarien müssen Inhaftierte im Falle einer Verurteilung die Verfahrenshilfe später im Verfahren zurückerstatten.[26] Behörden, die die mögliche finanzielle Belastung in den Vordergrund stellen, halten verdächtige und beschuldigte Personen davon ab, Verfahrenshilfe zu beantragen.[27] Offiziellen Statistiken zufolge wurde im Jahr 2016 von den 48.588 verdächtigen und beschuldigten Personen, die von der Polizei in Bulgarien inhaftiert wurden, nur 25 Personen von Amts wegen einer oder einem Strafverteidiger:in zugewiesen.[28] Das gleiche Problem stellt sich in

---

[20] Justicia Network, *Inside Police Custody 2*, 2018, S. 54.
[21] Im Juli 2019 beschloss die Europäische Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland einzuleiten, weil es die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie nicht kommuniziert hatte.
[22] Justicia Network, *Inside Police Custody 2*, Ebd. S. 47.
[23] Fair Trials, *Practitioners' tool on EU Law, Legal aid Directive*, 2020, S. 38. *Siehe auch* Justicia Network, *Inside Police Custody 2*, Ebd.
[24] Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Lettland, die Niederlande, Portugal und Zypern. European judicial systems – Efficiency and quality of justice - *2018 Edition, CEPEJ STUDIES No.26,* 2020 (2018 data), S. 38.
[25] Die CEPEJ stellte auch fest, dass „die weniger wohlhabenden Länder proportional mehr für Staatsanwaltschaften ausgeben, während Staaten und Einrichtungen mit einem höheren Pro-Kopf-BIP relativ mehr in die Verfahrenshilfe investieren." (Original: [l]ess wealthy countries spend proportionally more on prosecution services, while States and entities with higher GDP per capita invest relatively more in legal aid) *Ebd.*, S. 42.
[26] Fair Trials, *Where's my lawyer - making legal assistance in pre-trial detention effective*, 2019, S. 18.
[27] Agentur der EU für Grundrechte (FRA), *Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceedings*, S. 43.
[28] Bulgarisches Helsinki-Komitee, Ungarisches Helsinki-Komitee, Human Rights Monitoring Institute, Helsinki Foundation for Human Rights, The Peace Institute, *Right to a lawyer in criminal proceedings in five European jurisdictions: comparative report, 2018*, S. 30.

Griechenland, wo verdächtige und beschuldigte Personen zwar das Recht haben, vor und während der polizeilichen Vernehmung rechtliche Unterstützung zu erhalten, dieser aber in der Praxis für die meisten Menschen nicht verfügbar ist, weil sie in dieser Phase keinen Verfahrenshilfe erhalten.[29] Belgien und Spanien, wo vor der polizeilichen Vernehmung Verfahrenshilfe gewährt wird, stechen als Beispiele für eine gute Praxis heraus. In Österreich können alle Verdächtigen und Beschuldigten über einen rechtsanwaltlichen Bereitschaftsdienst kostenlose Vorabinformationen per Telefon erhalten, jedoch nicht persönlich.

Unzureichende Abdeckung. Gemäß der Richtlinie ist es den EU-Mitgliedstaaten gestattet, die Gewährung von Verfahrenshilfe davon abhängig gemacht, dass eine Bedürftigkeitsprüfung, eine Begründetheitsprüfung oder beides durchgeführt wird, um zu prüfen, ob die/der Antragstellende dafür in Frage kommt (Artikel 4.2). In europäischen Ländern, in denen eine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird, besteht häufig eine Lücke zwischen der Einkommensgrenze und den Kosten für die private Bezahlung einer Strafverteidigerin oder eines Strafverteidigers. Personen, deren Einkommen knapp über der geltenden Grenze liegt, haben keinen Anspruch auf Verfahrenshilfe, können sich aber auch keine:n Strafverteidiger:in leisten.[30]

Schwierigkeiten beim Nachweis der Anspruchsberechtigung. In der Richtlinie ist nicht festgelegt, wer die Beweislast dafür trägt, dass die verdächtige oder beschuldigte Person nicht über ausreichende Mittel verfügt. Laut dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) muss die verdächtige oder beschuldigte Person beweisen, dass sie nicht über ausreichende Mittel verfügt.[31] In der Praxis sind das Zusammentragen zahlreicher Dokumente zum Nachweis der eigenen finanziellen Situation, das Fehlen ausreichender Informationen und die Schwierigkeiten bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren Aspekte, die für Personen, die sich in einer schutzbedürftigen Situation befinden besonders beschwerlich und entmutigend sein können.[32]

Mangel an Informationen über Verfahrenshilfe. Alle Verdächtigen und Beschuldigten müssen über ihr Recht auf Verfahrenshilfe und die Regeln für die Inanspruchnahme eines solchen Rechts informiert werden.[33] Kinder müssen angemessen darüber informiert werden, dass sie dieses Recht haben. Diese Informationen müssen auch im Informationsblatt für Festgenommene enthalten sein, das Verdächtigen und Beschuldigten bereitgestellt wird.[34] Die Europäische Kommission empfiehlt außerdem, dass „Hinweise dazu, wo und wie der Antrag auf Verfahrenshilfe zu stellen ist, transparente Bewilligungskriterien sowie Informationen über Beschwerdemöglichkeiten bei Ablehnung der Verfahrenshilfe oder bei unzureichender rechtlicher Unterstützung durch einen im Rahmen der Verfahrenshilfe beigeordneten Rechtsbeistand“ bereitgestellt werden.[35] Es ist jedoch erwiesen, dass sich die Anforderungen in der Praxis nicht unbedingt erfüllt werden.[36]

---

[29] Open Society Justice Initiative, *Factsheet – legal aid in Greece*.

[30] Europarat, Studie über *The efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law,* 2021. „Infolgedessen wird vielen Menschen der Zugang zur Rechtsprechung verwehrt“ (Original: As a result, many people are in fact denied access to justice) S. 23.

[31] EGMR, *Croissant gegen Deutschland*, Nr. 13611/88, Urteil vom 25. September 1992, §37. Dies muss jedoch nicht zweifelsfrei bewiesen werden: EGMR, *Pakelli gegen Deutschland*, Nr. 8398/78, Urteil vom 25. April 1983, §34.

[32] Siehe Défenseur des Droits, *Enquête sur l'accès aux droits, vol. 2, Relations des usagères et des usagers avec les services publics : risques de non recours*, 2017.

[33] Artikel 3 (1)(b) der Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren.

[34] Artikel 4(2) und (3) der Richtlinie 2012/13/EU, Ebd.

[35] Europäische Kommission, Empfehlung vom 27. November 2013 zum Recht auf Verfahrenshilfe in Strafverfahren für Verdächtige oder Beschuldigte (ABl. C 378), S. 11–14, Abschnitt 2 (5).

[36] Justicia Network, *Inside Police Custody 2*, Ebd., Seiten 31–36.

Ausschluss von geringfügigen Straftaten. Obwohl geringfügige Straftaten in den meisten, wenn nicht sogar in allen EU-Strafrechtsordnungen die Mehrheit der Strafverfahren ausmachen,[37] schließt die Richtlinie die Anwendung des Rechts auf Verfahrenshilfe für geringfügige Straftaten unter bestimmten Umständen aus.[38] Infolgedessen kann es vorkommen, dass Verfahrenshilfe und rechtliche Unterstützung nicht gewährt werden, ungeachtet der Folgen, die die verhängten Strafen für das Leben der betroffenen Personen haben können. Dies untergräbt in der Praxis den Zweck der Richtlinie.

Inkonsistente kostenlose Verfahrenshilfe für Kinder. Die Richtlinie über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, verlangt von den Mitgliedstaaten, Verfahrenshilfe zu gewähren, wenn dies erforderlich ist, um sicherzustellen, dass Kinder wirksam von einem Rechtsbeistand unterstützt werden.[39] In einigen Ländern ist das Hinzuziehen eines Rechtsbeistands für Kinder in Strafverfahren obligatorisch und die finanzielle Situation des Kindes spielt keine Rolle (Belgien und Frankreich).[40] In einigen Staaten gibt es jedoch Anforderungen an die finanzielle Situation der Eltern des Kindes (Finnland), im Falle einer Verurteilung kann von den Kindern die Rückzahlung der Verfahrenshilfegebühren verlangt werden (Tschechische Republik),[41] oder es müssen bestimmte festgelegte Bedingungen für den Zugang zur Verfahrenshilfe erfüllt werden (Österreich).[42]

Ineffektive rechtliche Vertretung. Gemäß der Richtlinie über die Prozesskostenhilfe (Artikel 7) müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ein wirksames System der Verfahrenshilfe von angemessener Qualität besteht, um die Fairness des Verfahrens zu gewährleisten. In der Praxis gibt es jedoch in vielen Ländern Bedenken, dass die von Verfahrenshilfeverteidiger:innen geleistete Unterstützung ineffektiv und von unzureichender Qualität ist. Dies ist auf eine unzureichende Vergütung (niedrige Gebühren)[43] und Ungewissheit in Bezug auf die Bezahlung zurückzuführen.[44] Im Allgemeinen wird dem Rechtsbeistand gemäß Verfahrenshilferegelungen eine Pauschalgebühr pro Fall oder pro Verfahrenshandlung bezahlt, unabhängig von der Komplexität des Falles oder der Anzahl der Anhörungen. Somit werden keine Anreize geschaffen, dass die Rechtsbeistände die Verteidigung ihrer Mandantinnen und Mandanten angemessen vorbereiten. Obwohl die Richtlinie vorsieht, dass die Mitgliedstaaten die Kontinuität der Rechtsvertretung während des gesamten Strafverfahrens ermöglichen müssen, wird die Einschaltung verschiedener Strafverteidiger:innen in verschiedenen Phasen des Verfahrens häufig als Hindernis angeführt, das den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses verhindert. Außerdem können sich Strafverteidger:innen in solchen Fällen nicht gut genug mit dem Fall vertraut machen, um eine effektive rechtliche Unterstützung bieten zu können.[45] Dies kann insbesondere für Kinder von Nachteil sein.

---

[37] CEPEJ, *European judicial systems – Efficiency and quality of justice* - 2018 Edition*,* Ebd.
[38] Artikel 4(2) der Richtlinie über Prozesskostenhilfe.
[39] Richtlinie (EU) 2016/800 vom 11. Mai 2016, Artikel 18.
[40] LA CHILD, *Report on current European national frameworks,* S. 56.
[41] Ebd., S. 58.
[42] Es sei denn, es ist erwiesen, dass die Bezahlung eines Rechtsbeistands die weitere Entwicklung des Kindes behindern würde.
[43] Fair Trials, Where's my lawyer - making legal assistance in pre-trial detention effective, Ebd., S. 18. UN-Menschenrechtsausschuss, Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten (United Nations Human Rights Committee, Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers), Gabriela Knaul, Bericht von 2013 über Verfahrenshilfe, 23. Sitzung des HRC, A/HRC/23/43, §73. Fair Trials, *Practitioner's' tool on EU Law, Legal aid Directive, Ebd.*, S. 44.
[44] Justicia Network, Inside Police Custody 2, Ebd., p.55.
[45] Fair Trials, *Where's my lawyer - making legal assistance in pre-trial detention effective*, Ebd., S. 20.

Mangelhafte Ausbildung und Qualitätskontrolle von Strafverteidiger:innen, die als Pflichtverteidiger:innen oder von Amts wegen zugelassen sind.[46] Gründe dafür sind: Das Nichtvorhandensein einer unabhängigen Behörde für Verfahrenshilfe, die die Bereitstellung von Verfahrenshilfe verwaltet oder überwacht, fehlende Mechanismen zur Überwachung der Qualität der erbrachten Verfahrenshilfe[47], fehlende spezifischen Qualifikationen oder Ausbildungen, die für die Tätigkeit als Verfahrenshilfeverteidiger:in erforderlich sind, und das Nichtvorhandensein eines Akkreditierungssystem oder einheitlicher Spezialisierungsanforderungen. Wo Strafverteidiger:innen, die im Rahmen der Verfahrenshilfe tätig sind, eine spezielle Ausbildung erhalten, fehlt es an einem ganzheitlichen Ansatz, da die Ausbildungsprogramme oft nicht die sozio-psychologischen Aspekte abdecken, die bei der Unterstützung von Menschen in einer Situation, in der sie schutzbedürftig sind, auftreten können.

Vielversprechende Praktiken

Vielversprechende Praktiken in Spanien – Verfahrenshilfe

Beschreibung der vielversprechenden Praktiken

Kurzer Überblick über den rechtlichen Rahmen

Die spanische **Verfassung besagt, dass der Zugang zu den Gerichten für diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, um einen Prozess zu führen, unter den vom Gesetz vorgesehenen Bedingungen kostenlos ist.**[48] Diese Verfassungsbestimmung wird durch das Gesetz 1/1996 über kostenlose rechtliche Unterstützung umgesetzt, das 2018 geändert wurde, um die Richtlinie über die Verfahrenshilfe umzusetzen. Der nationale rechtliche Rahmen wird durch die Verordnung 141/2021 ergänzt, die das Verwaltungsverfahren für die Gewährung von Verfahrenshilfe festlegt und die jeweiligen Zuständigkeiten der lokalen Anwaltskammern und des Allgemeinen Rates der Anwaltskammern bei der Verwaltung des Verfahrenshilfesystems regelt.

Einige Regionen (*Comunidades Autónomas*) haben Zuständigkeiten in Justizangelegenheiten und verfügen daher über eigene regionale Durchführungsbestimmungen, die die regionalen und lokalen Verwaltungsstellen regeln, die für die Verfahren zur Gewährung kostenloser Verfahrenshilfe in ihrem Gebiet zuständig sind. Darüber hinaus erlassen die Anwaltskammern Normen und Protokolle für die Verwaltung der Pflichtverteidigerprogramme, für die sie zuständig sind.

Unentgeltliche rechtliche Unterstützung ist eine öffentliche Dienstleistung, die vom Staat finanziert und von privaten Rechtsbeiständen erbracht wird, die sich auf freiwilliger Basis in die Listen der Anwaltskammern für Dienstleistungen zur rechtlichen Unterstützung eintragen lassen.[49] Das

[46] Justicia Network, *Inside Police Custody 2*, Ebd., S. 52.
[47] Siehe Practice Standards for Legal Aid Providers ausgearbeitet im Rahmen des Projekts „Enhancing the Quality of Legal Aid: General Standards for Different Countries", 2018, das von Partner:innen aus Litauen, Deutschland und den Niederlanden umgesetzt wird und darauf abzielt, die Qualität der Verfahrenshilfe in Strafverfahren durch die Entwicklung von Praxisstandards, einschließlich Spezialisierung und ständiger Fortbildung, Peer-Review und Evaluierung durch Nutzer:innen von Verfahrenshilfe, Richter:innen und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu verbessern.
[48] Spanische Verfassung, Artikel 119.
[49] Seit 1996 ist die Einschreibung in das Pflichtverteidigerprogramm freiwillig.

spanische System der Verfahrenshilfe ist nicht auf Strafverfahren beschränkt, sondern erstreckt sich auch andere Bereiche wie Zivil-, Arbeits- und Verwaltungsverfahren.

Für **Strafverfahren** sieht die Verfassung die obligatorische Unterstützung durch eine:n Strafverteidiger:in ab dem Zeitpunkt der polizeilichen Festnahme vor.[50] Nur bei Verkehrsdelikten kann auf das Recht auf Rechtbeistand im Polizeigewahrsam verzichtet werden.[51] In der Praxis führt dies dazu, dass **jede Person in Polizeigewahrsam Zugang zu Verfahrenshilfe erhält.**

Bei **geringfügigen Straftaten**, bei denen eine rechtliche Unterstützung nicht zwingend vorgeschrieben ist (mündliche Verhandlungen im vereinfachten Verfahren, die mit einer Geldstrafe entsprechend einer unter sechsmonatigen Haftstrafe geahndet werden), **besteht das Recht auf kostenlose Verfahrenshilfe.**[52] Die spanischen Gerichte haben diese Kriterien bereits vor der Umsetzung der Richtlinie über die Verfahrenshilfe angewandt: Wenn eine Person unentgeltliche Verfahrenshilfe beantragt, obwohl eine rechtliche Unterstützung nicht obligatorisch ist, hat sie Anspruch darauf, sofern sie nicht über ausreichende Mittel verfügt, da diese vereinfachten Strafverfahren unter die Richtlinie über den Zugang zu einem Rechtsbeistand fallen.[53]

Praktische Umsetzung

Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Verfahrenshilfe.

Jede verdächtige oder beschuldigte Person kann eine:n Strafverteidger:in aus dem Pflichtverteidigerprogramm anfordern. Die rechtliche Unterstützung wird jedoch nicht automatisch kostenlos sein. Damit die Dienstleistung kostenlos ist, muss die oder der **Antragsteller:in die Anforderungen in Bezug auf die Bedürftigkeit erfüllen.**[54] Beim Nachweis der Anspruchsberechtigung sind die Antragsteller:innen von der Vorlage von Dokumenten befreit, die sich bereits im Besitz der zuständigen Behörde befinden oder die von irgendeiner anderen Verwaltungsstelle erstellt wurden. Daher können Antragsteller:innen eine Vorlage ausfüllen, mit der sie die örtliche Kommission für kostenlose Verfahrenshilfe[55] und die örtliche Anwaltskammer ermächtigen, ihre wirtschaftlichen, vermögensrechtlichen und sozialen Daten einzusehen.[56]

---

[50] Spanische Verfassung, Artikel 17.3.

[51] Siehe auch Artikel 520.8 der Strafprozessordnung. Außerdem kann ein Kind, das nicht inhaftiert wurde, sondern von der Polizei oder der Jugendstaatsanwaltschaft wegen einer geringfügigen Straftat (Falta) vorgeladen wird, solange die Akte noch nicht angelegt wurde, auf das Recht auf eine oder einen Strafverteidiger:in verzichten (mit Unterstützung der gesetzlichen Vertretung). Ein Verzicht auf dieses Recht ist nicht möglich, wenn es einer Straftat (Delito) beschuldigt wird, auch wenn es sich um eine Straftat im Zusammenhang mit einem Verkehrsdelikt handelt (dies ist die allgemeine Ausnahme von Art. 520.5 der Strafprozessordnung Spaniens). Darüber hinaus ist die Unterstützung durch eine:n Strafverteidiger:in zwingend erforderlich, sobald das Verfahren eingeleitet wurde (auch wenn es sich um eine geringfügige Straftat handelt). Consulta 4/2005 Fiscalía General del Estado.

[52] Geringfügige Straftaten wie Körperverletzung oder Misshandlung, „Bagatelldiebstahl in flagranti“, Drohungen, Nötigung und Beleidigungen. Art. 6.3.b geändert LAJG.

[53] Auf die Unterstützung könnte verzichtet werden, gegebenenfalls hätte die betreffende Person aber Anspruch auf Verfahrenshilfe, falls sie diese in Anspruch nehmen möchte. Provinzgericht Madrid (Audiencia Provincial 768/2016). Vidal Fernández, B. Umsetzung der Richtlinie über die Prozesskostenhilfe in Spanien, Nr. 1/2020.

[54] Der Schwellenwert für die Bewertung der finanziellen Mittel ist der „Indicador Público de Renta a Efectos Múltiples“ (IPREM) oder der öffentliche Einkommensindex (im Jahr 2020 auf der Grundlage von 12 Löhnen: 6.454,03 €, auf der Grundlage von 14= 7.519,59 €). Um Anspruch auf kostenlose Verfahrenshilfe zu haben, wird dieser Betrag mit 1, 2 oder 3 multipliziert, je nach Anzahl der Mitglieder der Familieneinheit (auch im Falle eines Kindes wird das Einkommen der Familieneinheit des Antragstellendens berücksichtigt).

[55] Zuständige Stelle in jeder Provinzhauptstadt zur Überwachung und Koordinierung des Ernennungsmechanismus und zur Festlegung von Leistungsstandards für die effektive Bereitstellung von Verfahrenshilfe. Sie setzt sich aus Mitgliedern der Anwaltskammern und aus Vertreterinnen und Vertretern des Justizministeriums, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und Gerichtsbediensteten zusammen.

[56] Die meisten Anwaltskammern nutzen das *Sistema integral de gestión de la abogacía* (integriertes Verwaltungssystem der Anwaltskammern), das sie mit der lokalen Kommission für kostenlose Verfahrenshilfe sowie mit staatlichen Stellen (Finanzamt, Sozialversicherung und anderen) verbindet.

Unabhängig von den endgültigen Ergebnissen der Bedürftigkeitsprüfung wird jedoch **allen Inhaftierten, die um Verfahrenshilfe ansuchen, während ihres Aufenthalts in der Polizeidienststelle ein:e Pflichtverteidiger:in zur Seite gestellt**,[57] da der Zugang zu Rechtsberatung in der Haft obligatorisch ist.

Darüber hinaus wird den **folgenden Personen unabhängig von ihren finanziellen Mitteln immer Verfahrenshilfe gewährt**: Opfern von geschlechtsspezifischer Gewalt, Terrorismus, Menschenhandel sowie Kindern und Menschen mit intellektueller und/oder psychosozialer Beeinträchtigung, die Opfer von Missbrauch oder Misshandlung sind.

Ernennung von Pflichtverteidiger:innen für verdächtige oder beschuldigte Personen. Das Pflichtverteidigungssystem für Strafsachen ist nach einem **Rotationssystem** organisiert, bei dem eine Reihe von Strafverteidiger:innen **an jedem Tag des Jahres rund um die Uhr** in Bereitschaft ist. Die Anzahl der Strafverteidiger:innen im Bereitschaftsdienst variiert je nach geografischem Gebiet und wird von den entsprechenden Anwaltskammern individuell festgelegt.

Für **verdächtige oder beschuldigte Personen in Polizeigewahrsam** ruft die Polizei die örtliche Anwaltskammer an, die einen staatlich bestellten Strafverteidiger:in aus dem Pflichtverteidigerprogramm benennt, der zu diesem Zeitpunkt Bereitschaft hat. Der beauftragte Rechtsbeistand muss so schnell wie möglich auf der Polizeidienststelle eintreffen, und zwar innerhalb von maximal drei Stunden nach Erhalt des Mandats.[58] Wenn sie bestellt werden, **können sich die Pflichtverteidiger:innen nicht weigern, auf die Polizeidienststelle zu kommen, noch können sie sich weigern, eine:n bestimmte:n Mandantin oder Mandanten zu verteidigen, es sei denn, es besteht ein Interessenkonflikt.**

Im Interesse der Konsistenz sollte dieselbe oder derselbe Strafverteidiger:in, der die verdächtige oder beschuldigte Person auf der Polizeidienststelle betreut hat, grundsätzlich das gesamte Gerichtsverfahren begleiten. Die verdächtigte oder beschuldigte Person kann jedoch bei der Anwaltskammer beantragen, dass der bestellte Rechtsbeistand ausgetauscht wird. Der Antrag wird von der Anwaltskammer innerhalb von 20 Tagen entschieden und kann von der anspruchsberechtigten Person angefochten werden.

Bei **verdächtigen oder beschuldigten Personen, die sich nicht in Haft befinden**, können die Gerichte die Anwaltskammer ersuchen, einen Anwalt aus dem Pflichtverteidigerprogramm zu benennen, wenn die Person keine:n Strafverteidiger:in ihrer Wahl benannt hat oder wenn sie sich diese:n nicht leisten kann. Jede Person, die mit einem Strafverfahren konfrontiert ist, kann sich auch direkt an die örtliche Anwaltskammer wenden und einen Antrag auf Bestellung einer Pflichtverteidigerin oder eines Pflichtverteidigers stellen, die oder der sie vertreten soll.

Mindestanforderungen für die Teilnahme am Pflichtverteidiger:innenprogramm. Dazu gehören (i) ein Büro im Gerichtssprengel der Anwaltskammer, in dem der oder die Strafverteidiger:in eingeschrieben ist,[59] (ii) mehr als drei Jahre tatsächliche Berufspraxis[60] und (iii) das Absolvieren der spezifischen Kurse und Prüfungen für den

[57] Die überwiegende Mehrheit der Einsätze in diesem Bereich wird von Pflichtverteidiger:innen durchgeführt, nicht von privat beauftragten Strafverteidiger:innen (auch nicht im Falle von Kindern).
[58] Artikel 520.5 der Strafprozessordnung.
[59] Das frühere Erfordernis, dass der ständige Wohnsitz im Gerichtssprengel liegen muss, wurde mit der letzten Reform abgeschafft.
[60] Seit 2006 muss jede:r, die oder der als Strafverteidiger:in praktizieren möchte, zusätzlich zu seinem Jurastudium den M.A. über den Zugang zum Anwaltsberuf absolvieren, ein Staatsexamen ablegen und in einer der dreiundachtzig Anwaltskammern als „praktizierende Anwältin oder praktizierender Anwalt“ eingetragen sein (Ley

Zugang zu dem spezifischen Pflichtanwaltssystem, in das die oder der Strafverteidiger:in aufgenommen werden möchte (Straf-, Zivil-, Arbeits-, Verwaltungsrecht). **Diese Mindestanforderungen an die allgemeine Ausbildung und die Spezialisierung sind in einer nationalen Vorschrift festgelegt, aber jede Anwaltskammer kann zusätzliche Anforderungen stellen**, wie z. B. spezielle Kurse für die Teilnahme an einigen der spezialisierten Rotationssysteme (z. B. für die Beratung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt, von Kindern usw.). Darüber hinaus verlangen einige Anwaltskammern eine ständige Fortbildung als zwingende Voraussetzung für den Verbleib im Pflichtverteidigerprogramm.

Disziplinarmaßnahmen sind in deontologischen Kodizes geregelt und beinhalten die vorübergehende Entfernung oder den Ausschluss aus dem Pflichtverteidigerprogramm und/oder dass die oder der Strafverteidiger:in die inhaftierte Person nicht mehr unterstützen darf. **Gerichte und Anwaltskammern haben die Befugnis, Disziplinarmaßnahmen gegen Rechtsbeistände zu ergreifen**[61].

Die Anwaltskammern befassen sich auch mit **Vorfällen, die von Pflichtverteidiger:innen gemeldet werden**, die während der Unterstützung von Häftlingen oder vor Gericht auf Aspekte gestoßen sind, denen man sich widmen sollte (Verweigerung des Zugangs zu Informationen oder Akten, vom Mandanten vorgebrachte Beschwerden usw.). Darüber hinaus verfügen einige Anwaltskammern über Mechanismen (Vorlagen oder Apps), die Strafverteidiger:innen nutzen können, um solche Vorfälle an die Kammer zu melden.

Vorteile

Das spanische Verfahrenshilfesystem ist **tief im Justizsystem und in der Kultur verwurzelt**.[62] Die Behörden, die juristischen Mitarbeitenden und die Gesellschaft im Allgemeinen[63] sind sich der Vorteile und des gesellschaftlichen Nutzens bewusst, der über die Hauptbegünstigten hinausgeht. Denn dieses System führt zu einem größeren Vertrauen in das Justizsystem und das öffentliche System im Allgemeinen, trägt zu den Rechten der Gemeinschaft bei, ermöglicht finanzielle Einsparungen für verdächtige und beschuldigte Personen, ihre Familien und das gesamte System und führt dazu, dass die Justizbehörden und die Vertreter:innen des Justizsystems stärker zur Rechenschaft gezogen werden. Außerdem hat das System positive Auswirkungen auf die Rechte des Einzelnen.

Zu den nennenswerten Vorteilen dieses Systems gehört die **Verfügbarkeit von Straverteiger:innen auf Abruf, die rund um die Uhr an jedem Tag des Jahres zur Verfügung stehen, um für verdächtige Personen in Polizeigewahrsam persönlich rechtliche Unterstützung zu leisten**[64]. Nach Aussage mehrerer Expertinnen und Experten, die im Rahmen dieses Projekts befragt wurden, ist die Mehrheit der Inhaftierten dankbar für die Unterstützung durch die Rechtsbeistände – nicht nur wegen der technischen Unterstützung, der rechtlichen Informationen und der Beratung, die sie bieten, sondern

34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (Gesetz über den Zugang zu den Berufen von Rechtsbeiständen und Gerichtsvollzieher:innen).

[61] Die Anwaltskammern bearbeiteten im Jahr 2021 5.234 Beschwerden, von denen 3.681 bearbeitet und 297 zu Sanktionsverfahren für Pflichtverteidiger:innen wurden.

[62] Es setzt sich aus 43.696 Rechtsbeiständen zusammen, von denen 48 % Frauen sind. Fast 1 von 3 der in Spanien zugelassenen Rechtsbeistände bietet kostenlose Verfahrenshilfe an.

[63] 97 % der Spanier halten eine kostenlose rechtliche Unterstützung für ein Grundrecht (Umfrage von Metroscopia 2020).

[64] Laut dem XIV. Bericht der Free Justice Observatory (2020) sind 38.367 Strafverteidiger:innen dem Rotationssystem für die Unterstützung in Polizeigewahrsam zugeordnet und 34 % der von Rechtsbeiständen aus dem Pflichtverteidigerprogramm bearbeiteten Angelegenheiten betreffen die rechtliche Unterstützung für Inhaftierte (mehr als 658.000).

auch wegen ihrer beruhigenden Rolle, da die Inhaftierten die Strafverteidiger:innen als Menschen sehen, denen sie vertrauen können und mit denen sie in einen ständigen Dialog treten.

Das System befindet sich in ständiger Entwicklung. Verbesserungen wurden durch die **Einführung von Technologien erzielt, die eine bessere Verwaltung ermöglichen**, wie z. B. die „Online Legal Aid File: Better solutions for people's rights", eine Initiative des Allgemeinen Rates der Anwaltskammern, die 2014 mit dem Crystal Scales of Justice Prize der CEPEJ ausgezeichnet wurde. Diese einzigartige Anlaufstelle für die Einreichung von Anträgen auf Verfahrenshilfe ermöglicht es, die für die Einreichung erforderlichen Unterlagen automatisch zu sammeln. Sie trägt zur Zuverlässigkeit und Transparenz der Verwaltung bei, minimiert Fehler bei der administrativen Ablage und reduziert die Kosten und die Bearbeitungszeit. Dieses System verbindet auf telematischem Wege achtzig Anwaltskammern mit den entsprechenden öffentlichen Einrichtungen (Steuerbehörden, Sozialversicherung usw.).

Entstehungsgeschichte

Die in der spanischen Verfassung vorgesehenen Garantien in Bezug auf das Justizsystem und die Verfahrenshilfe müssen in dem **politischen und sozialen Kontext** verstanden werden, in dem der Verfassungstext verabschiedet wurde. Die Demokratie wurde wieder eingeführt und daher wurden Anstrengungen unternommen, internationale Menschenrechtsstandards in den allgemeinen nationalen Rechtsrahmen zu verankern.

Was das Verfahrenshilfesystem angeht, so wurde eine erste Reihe von Reformen durchgeführt, um ein **System, das im neunzehnten Jahrhundert aufgebaut worden war, mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen**. Die Bestimmungen waren in verschiedenen Normen verstreut, sodass 1984 ein Gesetz zur Änderung der Zivilprozessordnung und zur **Vereinheitlichung der Bestimmungen zur Verfahrenshilfe** verabschiedet wurde. Die Zuständigkeit der Richter:innen und Gerichte für die Gewährung von Verfahrenshilfe an Prozessbeteiligte wurde gemäß diesen Bestimmungen jedoch beibehalten.

In den 1990er Jahren wurden weitere Reformen durchgeführt, mit denen (i) ein einheitliches, einfacheres Verfahren für alle Rechtsgebiete eingeführt wurde, unabhängig von der Art des Verfahrens, für das Verfahrenshilfe beantragt wird (Strafrecht, Zivilrecht, Arbeitsrecht, Verwaltungsrecht), (ii) die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Verfahrenshilfe vereinheitlicht wurden und (iii) das Verfahren zur Gewährung von Verfahrenshilfe den Gerichten entzogen und in ein reines Verwaltungsverfahren umgewandelt wurde, mit neu geschaffenen Stellen, die für die Gewährung oder Verweigerung von Verfahrenshilfe zuständig sind und deren Entscheidungen vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden können. Diese Verordnung aus dem Jahr 1996 ist immer noch in Kraft, obwohl sie mehrfach geändert wurde, zuletzt 2018 zur Umsetzung der Richtlinie über die Verfahrenshilfe.

Die Gerichte, einschließlich des Verfassungsgerichts, haben bei der Auslegung des Umfangs des Rechts auf Verfahrenshilfe eine wichtige Rolle gespielt. Diese juristischen Auslegungen haben dann durch mehrere Reformen des Verfahrenshilfegesetzes und seiner Durchführungsverordnungen ihren Weg in die Gesetzgebung gefunden.

Andere Behörden haben auf Veränderungen Einfluss genommen, wie z. B. die nationale **Ombudsperson**, die 2003 vor dem Verfassungsgericht eine Klage gegen den Ausschluss von ausländischen Staatsangehörigen vom Verfahrenshilfesystem einreichte, was zur Folge hatte, dass nun jede Person, die sich in diesem Land vor einem Gericht verantworten muss, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem administrativen Status, Verfahrenshilfe beantragen kann.

Auch die **Anwaltskammern und der Allgemeine Rat der Anwaltskammern** haben durch ihre **anwaltschaftlichen Bemühungen** bei den regionalen und staatlichen Behörden maßgeblich zur Verbesserung des Systems beigetragen.

Verbleibende Herausforderungen

Das spanische System der Verfahrenshilfe steht – wie in den vorangegangenen Abschnitten erläutert – weitgehend im Einklang mit der Richtlinie über die Verfahrenshilfe sowie mit den internationalen Standards in diesem Bereich. Dennoch gibt es noch Raum für Verbesserungen.

Bedürftigkeitsprüfung. Die derzeitigen Schwellenwerte, ab denen Verfahrenshilfe verweigert wird, sind zu niedrig, sodass die Gefahr besteht, dass ein großer Teil der Gesellschaft vom System ausgeschlossen wird. Ab Januar 2023 kann Antragstellenden auf Verfahrenshilfe, die in einem Haushalt mit vier Mitgliedern leben, die Verfahrenshilfe verweigert werden, wenn sie ein monatliches Einkommen von mehr als ca. 1.500 € haben. Für Antragstellende, die allein leben, würde der Schwellenwert auf etwa 1.200 € pro Monat sinken.[65]

Unzureichende Qualitätskontrollen. Die derzeitigen Mindestanforderungen für die Teilnahme am Pflichtverteidigerprogramm garantieren, dass Strafverteidiger:innen, die sich in das System einschreiben, über entsprechende Erfahrung und Kenntnisse verfügen. Die Einführung von Methoden, wie sie in den Niederlanden angewandt werden (Begutachtungsprozess, Supervision durch Mentoren usw.), würde jedoch dazu beitragen, die Qualität der erbrachten Dienstleistungen von Rechtsbeiständen, die im Rahmen der Verfahrenshilfe tätig sind, zu vereinheitlichen. Einige spanische Anwaltskammern verlangen bereits, dass Strafverteidiger:innen kontinuierlich an Schulungen teilnehmen, damit sie im Pflichtverteidigerprogramm bleiben dürfen. Diese Anforderung sollte für jede Anwaltskammer obligatorisch sein.

Unzureichende öffentliche Mittel. Im Jahr 2021 investierten die verschiedenen öffentlichen Verwaltungen mehr als 284,3 Millionen Euro in die Verfahrenshilfe[66], was einer durchschnittlichen Investition von 6 € pro Bürger:in im Jahr und 0,025 % des Bruttoinlandsprodukts entspricht.[67] Diese Zahlen bedeuten jedoch, dass nur 7 % des gesamten Justizhaushalts für Verfahrenshilfe ausgegeben wurden. Um die Nachhaltigkeit des Systems zu gewährleisten, wären höhere öffentliche Investitionen erforderlich.

Unzureichende Vergütung der Strafverteidiger:innen. Das System stützt sich sehr stark auf den guten Willen der Fachleute, die Teil des Pflichtverteidigerprogramms sind. Strafverteidiger:innen sind durch die Normen im Bereich der Verfahrenshilfe verpflichtet, bestimmte Aufgaben zu übernehmen (z. B. die Vertretung ihrer Mandantinnen und Mandanten bei der Vollstreckung von Urteilen), für die in der Verordnung keine Vergütung vorgesehen ist. Darüber hinaus variieren die Vergütungen pro Verfahren von einer Region zur anderen, was zu erheblichen

[65] Ausführliche Informationen dazu finden Sie unter https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/el-iprem-sube-un-36-y-eleva-el-umbral-para-acceder-a-la-justicia-gratuita/
[66] CEPEJ Evaluation Report - Bewertungszyklus 2020.
[67] Im Rahmen des Pflichtverteidigerprogramms verfügt die Strafgerichtsbarkeit über ein größeres Budget: 108,8 Millionen Euro im Jahr 2019, wovon 52,7 Millionen Euro für die Unterstützung von inhaftierten Personen vorgesehen sind.

Unterschieden bei den Beträgen führt, die für identische Aufgaben gezahlt werden. In jedem Fall beträgt die durchschnittliche Entschädigung der Rechtsbeistände aus dem Pflichtverteidigerprogramm für jedes bearbeitete Strafverfahren 147,87 €,[68] was eindeutig zu wenig ist.

Vielversprechende Praxisbeispiele aus anderen EU-Ländern

Luxemburg

Handelt es sich bei der oder dem Antragstellenden um ein Kind, wird der Anspruch auf Verfahrenshilfe unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Eltern oder anderer Haushaltsmitglieder gewährt. Dabei bleibt das Rechts des Staates, die Rückerstattung der angefallenen Kosten für die Verfahrenshilfe für das Kind von einem Vater oder einer Mutter zu verlangen, die über ausreichende Mittel verfügen, unberührt. In dringenden Fällen kann der Vorsitzende der Anwaltskammer ohne weitere Formalitäten eine vorübergehende Bewilligung für Verfahrenshilfe erteilen.

Niederlande

Jede Person, der Verfahrenshilfe bewilligt wird, muss einen Beitrag zahlen, der sich nach ihrem Einkommen richtet. Rechtsbeistände, die im Rahmen der Verfahrenshilfe tätig sind, müssen mindestens 20 Fortbildungspunkte pro Jahr erwerben, um ihre berufliche Qualifikation beizubehalten (10 davon müssen für das eingetragene Rechtsgebiet erworben werden), zusätzlich zu den Anforderungen für die Erstausbildung.

Es gibt drei Formen der Qualitätsbeurteilung mit strukturiertem Feedback, an denen Strafverteidiger:innen teilnehmen müssen (8 Stunden pro Jahr), nämlich: Intervision (regelmäßige Diskussion in einer Gruppe von Rechtsbeiständen, die im gleichen Rechtsgebiet praktizieren, unter der Aufsicht einer Expertin oder eines Experten, um Probleme in Bezug auf die eigene Arbeitsweise, die tägliche Praxis oder die Rechtspraxis zu behandeln), Peer-Review (strukturierte Beurteilung der Akten einer oder eines Strafverteidiger:in durch eine:n Gutachter:in mit Fachkenntnissen auf demselben Rechtsgebiet) und strukturierte interkollegiale Konsultation zum Meinungsaustausch über die tägliche Praxis in Bezug auf rechtliche und nicht-rechtliche Aspekte der Arbeit unter der Leitung einer Supervisorin oder eines Supervisors.

Finnland

Das Verfahrenshilfesystem in Finnland ist ein gemischtes Modell, bei dem die Verfahrenshilfe sowohl von öffentlichen als auch von privaten Anbietern bereitgestellt werden. Eine Person, die Anspruch auf staatlich finanzierte Verfahrenshilfe hat, kann also wählen, ob sie sich von einer oder einem privaten Strafverteidiger:in vertreten lassen will oder von einer oder einem Verfahrenshilfeverteidiger:in, die oder der über eine öffentliche Verfahrenshilfestelle angestellt ist. Das Justizministerium ist für die allgemeine Verwaltung und Überwachung der Verfahrenshilfestellen zuständig.

Die Verfahrenshilfe wird in diesem dualen System auf der Grundlage der verfügbaren Mittel des Antragstellendens gewährt. Der Stundensatz für Strafverteiger:innen, die im Rahmen der Verfahrenshilfe tätig sind, beträgt 110 €. Der nationale Chat-Service für Verfahrenshilfe bietet

[68] XVI Informe del Observatorio de la Justicia Gratuita, 2022.

allgemeine Beratung in Rechtsfragen an. Er ist auf Finnisch sowie an einem Tag pro Woche auch auf Schwedisch und Englisch verfügbar.

Verfahrenshilfestellen bieten ganzheitlichere juristische Dienstleistungen an. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung von elektronischen Diensten und Remote-Diensten sowie darauf, dass die betroffenen Personen ihre rechtlichen Probleme proaktiv und in einem früheren Stadium erkennen.[69] Außerdem haben sie eine interne Finanz- und Schuldnerberatung, deren Mitarbeitende die finanzielle Gesamtsituation der Person überprüfen, ihr bei der Finanzplanung helfen und Vorschläge zur Schuldenregulierung für die Gläubiger:innen ausarbeiten können.[70] Öffentliche Verfahrenshilfestellen arbeiten in der Regel auch mit anderen Fachleuten und Diensten zusammen, damit die Betroffenen all die Hilfe erhalten, die sie benötigen.

[69] Antti Rissanen, Legal Aid in Finland, in Legal Aid in the Nordic Countries Flaws in the Welfare States and Challenging Power, 2017.
[70] Justizministerium, Finnland, National Report Template, ILAG Sydney 2021, 21. Mai 2021.

Wichtige Erkenntnisse

Die oben genannten Beispiele für vielversprechende Praktiken in verschiedenen EU-Ländern zeigen, dass es für die Einrichtung funktionierender und wirksamer Verfahrenshilfesysteme von wesentlicher Bedeutung ist, dass die Behörden und die relevanten Akteurinnen und Akteure die Verfahrenshilfe nicht als bloße Kosten oder Belastung für den Staat betrachten, sondern als ein Recht, das geschützt werden muss, damit die übrigen Verfahrensgarantien wirksam sind.

Engagierte Gesetzgeber:innen können erreichen, dass die nationalen Rechtsvorschriften mit den EU- und internationalen Standards übereinstimmen. In diesem Sinne ist die Rolle der nationalen Gerichte bei der Auslegung des Anwendungsbereichs des Rechts auf Verfahrenshilfe unverzichtbar, um dessen Schutz zu fördern. Dazu gehört auch die Möglichkeit, dem Gerichtshof der Europäischen Union Fragen zur Auslegung der Richtlinie über Verfahrenshilfe zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Strafverteidiger:innen sind auch von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung wirksamer Verfahrenshilfesysteme. Solche Systeme brauchen motivierte und geschulte Fachleute, die sich der Bedeutung ihrer Rolle bei der Gewährleistung der Verfahrensgarantien, auf die verdächtige und beschuldigte Personen Anspruch haben, bewusst sind. Anwaltskammern sind in einer guten Position, um sich bei den Behörden mit anwaltschaftlichen Bemühungen einzusetzen, da ihre Mitglieder die Bedürfnisse der verdächtigen und beschuldigten Personen, denen sie helfen, kennen und sich der Hindernisse bewusst sind, mit denen sie bei der Erbringung ihrer professionellen Dienstleistungen konfrontiert sind. Sie sollten daher in der Lage sein, umfassende Hinweise darauf zu geben, welche spezifischen Aspekte des Systems verbessert werden müssen und wie.

Die anwaltschaftlichen Bemühungen und Rechtsreformen im Bereich der Verfahrenshilfe müssen in jedem Fall berücksichtigen, wie alle Verfahrensrechte miteinander verknüpft sind. Mit isolierten Strategien lässt sich das Ziel, faire, gleichberechtigte und wirksame Strafrechtssysteme auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, wie sie von internationalen und europäischen Standards gefordert werden, nicht erreichen.

APADOR - CH

Fair
Trials

Irish Council for
Civil Liberties

10 Años
defendiendo los derechos
y libertades civiles

LUDWIG
BOLTZMANN
INSTITUT
Grund- und Menschenrechte