

Die europäische Integration und deren Einfluss auf die Strafrechtspflege innerhalb der Europäischen Union

Helmut Satzger

A. Einleitung

Traditionellerweise verfügt jeder Staat über sein eigenes Strafrecht und sein eigenes Strafprozessrecht. Die Ausgestaltung dieser Rechtsgebiete gehörte immer schon zum engsten Souveränitätsbereich jedes Staates.

In Europa hat man nach dem 2. Weltkrieg einen beispiellosen Prozess der Integration eingeleitet. Gegründet wurde 1957 die Europäische (Wirtschafts-) Gemeinschaft als Vorläufer der heutigen Europäischen Union (EU), die bekanntlich aus – noch (!) – 28 Mitgliedstaaten besteht. Aufgrund der Entscheidung für einen „Brexit“ wird Großbritannien allerdings aller Voraussicht nach in weniger als einem Jahr die EU verlassen.

Die EU ist etwas Besonderes: Sie ist eine sog. supranationale Organisation mit einer autonomen Rechtsordnung, was v.a. zwei bedeutsame Konsequenzen hat: Erstens hat das europäische Recht im Falle eines Widerspruchs zum nationalen Recht Vorrang (sog. Anwendungsvorrang). Zweitens kann das europäische Recht die europäischen Bürger direkt – also ohne Eingreifen des nationalen Gesetzgebers – berechtigen oder verpflichten, soweit es „unmittelbar anwendbar“ ist. Eine derartige Wirkung

zeitigen insbesondere die Verordnungen.⁽¹⁾ Sie sind sozusagen die „Gesetze“ der Union. Wie auch die sonstigen europäischen Rechtsakte (sog. Sekundärrecht) werden diese gemeinsam vom Europäischen Parlament, welches die direkt gewählte Volksvertretung der EU darstellt, und vom Rat der Europäischen Union, in dem die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten sitzen, erlassen. Die Vorbereitung der Verordnungen und aller anderen Rechtsakte sowie die wesentlichen rechtspolitischen Impulse kommen aber im Vorfeld von der Europäischen Kommission, die eine Art Regierung der EU darstellt. Neben den Verordnungen spielen — gerade auch im Strafrecht — die Richtlinien eine wesentliche Rolle. Sie haben grundsätzlich⁽²⁾ keine unmittelbare Wirkung (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Für die EU-Bürger werden die in den Richtlinien verankerten und an die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber adressierten Ziele erst dann verbindlich, wenn der nationale Gesetzgeber diese durch nationale Gesetze in nationales Recht umsetzt.

Das Strafrecht war ursprünglich in den Gründungsverträgen gar nicht erwähnt. Die damalige Europäische Gemeinschaft verfolgte allein wirtschaftliche Ziele, insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes. Durch die Binnenmarktregeln, zu denen v.a. die vier Grundfreiheiten (Warenverkehrsfreiheit, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit) gehören, wurde allerdings — wenn auch eher mittelbar

(1) Zur Problematik der Einbeziehung von EU-Verordnungen in das nationale Strafrecht mittels der sog. Blankettstrafgesetzgebung s. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §9 Rn. 57 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 5. Auflage 2018, §11 Rn. 21, 30 ff.

(2) Eine unmittelbare Geltungskraft von Richtlinien der EU ist demgegenüber im Falle der nicht rechtzeitigen Umsetzung einer der Richtlinien zur Harmonisierung von Beschuldigtenrechten (s. unten D.) denkbar, s. dazu *Satzger* in *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, §82 Rn. 1.

und daher nur wenig bemerkt – auch das Strafrecht bereits frühzeitig betroffen.⁽³⁾

Mit dem im Jahr 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon hat sich dies deutlich geändert: Die Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist nun ein zentrales Ziel der EU⁽⁴⁾, das auch das Straf- und Strafprozessrecht der Mitgliedstaaten betrifft. Denn es soll innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ein einheitlicher justizieller Raum geschaffen werden, so dass strafrechtliche Verfolgung über die nationalen Grenzen hinweg vereinfacht wird. Daher sind etwa explizite Rechtsgrundlagen vorgesehen, um in gewissem Umfang das Straf- und Strafprozessrecht der Mitgliedstaaten anzugleichen⁽⁵⁾; darüber hinaus wurde die Möglichkeit eröffnet, eine Europäische Staatsanwaltschaft als neue supranationale Strafverfolgungsinstitution zu errichten.⁽⁶⁾

B. Europäisches Strafrecht

Fragt man danach, ob es heute ein „europäisches Strafrecht“ bereits gibt, so muss man zunächst klären, was man darunter versteht.⁽⁷⁾ Geht es

(3) Zur historischen Entwicklung s. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §7 Rn. 5 ff.; vgl. hierzu auch *Klip*, European Criminal Law, 3. Auflage 2016, S. 25 ff.

(4) Vgl. Art. 3 Abs. 2 EUV.

(5) S. Art. 82, 83 AEUV.

(6) Art. 86 AEUV; s. hierzu nunmehr auch die Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa); dazu unten E.

(7) Ausf. hierzu *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, §1 Rn. 4 ff.; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §7 Rn. 2 f.

um allgemeine Sanktionen im Bereich des Verwaltungsrechts, so kennt die EU schon lange v.a. Geldbußen, die gegenüber europarechtswidrig handelnde Unternehmen verhängt werden können. Im Juli 2018 hat die EU-Kommission die bislang höchste Geldbuße gegen ein Einzelunternehmen verhängt, nämlich eine Sanktion in Höhe von 4,3 Mrd. Euro wegen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung.⁽⁸⁾

Im Bereich des eigentlichen Kriminalstrafrechts existiert ein „europäisches Strafrecht“ bislang aber nicht. Seit dem Vertrag von Lissabon ist jedoch eine Vorschrift, der Art. 325 Abs. 4 AEUV, verändert worden, so dass es – zumindest nach meiner⁽⁹⁾ und der mittlerweile wohl herrschenden Ansicht⁽¹⁰⁾ – möglich wäre, auf dieser Grundlage Tatbestände zu erlassen, die der Betrugsbekämpfung zulasten des Haushalts der Europäischen Union dienen.⁽¹¹⁾ Würde sich die EU entschließen, hiervon Gebrauch zu machen, wäre das Ergebnis ein echter supranationaler Tatbestand, aus dem ein EU-Bürger unmittelbar verurteilt werden könnte. Es wäre somit der Startschuss für ein echtes EU-Kriminalstrafrecht. Bislang erscheint dies aber noch als Zukunftsmusik!

(8) Vgl. nur <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/eu-kommission-verhaengt-rekordgeldbusse-gegen-google-15696591.html> (Stand 08/18).

(9) *Satzger*; Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §8 Rn. 18 ff.; *ders.* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 325 AEUV Rn. 26 ff.

(10) S. zum Meinungsstand etwa *Grünwald*, JR 2015, 245, 251 f.; *L. Neumann*, Das US-amerikanische Strafrechtssystem als Modell für die vertikale Kompetenzverteilung im Strafrechtssystem der EU ?, 2015, S.175 ff.

(11) Denkbar ist die bereichsspezifische Schaffung supranationaler Straftatbestände darüber hinaus im Bereich des Zollwesens (Art. 33 AEUV) und der illegalen Einwanderung bzw. des Menschenhandels (Art. 79 II lit. c und lit. d AEUV).

C. Europäisiertes Strafrecht

Spricht man vom „europäischen Strafrecht“ meint man daher zumeist die Erscheinung, dass das nationale Strafrecht der Mitgliedstaaten bei Entstehung und Anwendung maßgeblich durch EU-Recht beeinflusst wird.

I. Neutralisierung

Der supranationale Charakter der EU-Rechtsordnung hat etwa zur Folge, dass ein deutscher Straftatbestand, der ein Verhalten unter Strafe stellt, welches jedoch durch eine europäische Grundfreiheit oder sonstige Vorschrift des EU-Rechts explizit gebilligt wird, nicht zu einer Strafbarkeit des Bürgers führen darf. EU-Recht geht – wegen dessen Anwendungsvorrangs⁽¹²⁾ – ja vor. Man spricht dann davon, dass der nationale Straftatbestand durch EU-Recht „neutralisiert“ wird.⁽¹³⁾ Stellt also etwa ein nationales Gesetz die Art der Etikettierung eines Produktes unter Strafe, die nationalen Vorgaben nicht einhält, und erlässt die EU abweichende und unmittelbar anwendbare Etikettierungsvorgaben, die dem Produzenten günstiger sind, so kann der Produzent nicht aus dem nationalen Straftatbestand verurteilt werden. Er kann darauf verweisen, dass er sich im Einklang mit dem vorrangigen europäischen Recht verhalten hat. Strafrechtsdogmatisch bedeutet dies,

(12) Grundlegend hierzu EuGHE 1964, 1251 – Rs. 6/64 „Costa ./ ENEL“, Rn. 8 ff.; vgl. auch *Streinz*, Europarecht 10. Auflage 2016, Rn. 221.

(13) Umfassend zu dieser „Neutralisierungswirkung“ *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §9 Rn. 79 ff., Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, §9 Rn. 10 ff.; *Safferling*, Internationales Strafrecht, §11 Rn. 22 ff.

dass bereits der nationale Straftatbestand nicht anwendbar ist; sein Verhalten ist tatbestandslos, das EU-Recht wirkt also nicht nur als Rechtfertigungsgrund.⁽¹⁴⁾

II. Unionsrechtskonforme Auslegung

Diese massive Folge, wonach das nationale Recht gänzlich ausgeschaltet wird, kann u.U. vermieden werden, wenn sich die nationale Strafnorm so auslegen lässt, dass sie (gerade noch) mit europäischem Recht im Einklang steht. Ist dies – ohne Überschreitung der nationalen Auslegungsgrenzen (wie insbesondere des strafrechtlichen Gesetzlichkeitsprinzips und der Wortlautgrenze) – möglich, so muss der nationale Richter diese sog. unionsrechtskonforme Auslegung wählen, auch wenn dies früherer Rechtsprechung widerspricht.⁽¹⁵⁾

III. Strafrechtsharmonisierung

1. Die Europäisierung trifft auch und besonders den nationalen Strafgesetzgeber. Den Anfang dieser Entwicklung markierte der Europäische Gerichtshof bereits im Jahr 1989 mit seinem bedeutsamen *Urteil in der Rs. „Griechischer Maisskandal“*.⁽¹⁶⁾ Dort verpflichtete das europäische Gericht jeden Mitgliedstaat dazu, Verletzungen des europäischen Rechts nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln zu ahnden wie vergleichbare Verstöße gegen nationales Recht. In jedem Fall müsse die Sank-

(14) EuGH Rs. 148/78 („Ratti“), Slg. 1979, 1629.

(15) Zur unionsrechtskonformen Auslegung im Strafrecht s. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §9 Rn. 93 ff.; s. auch *Hecker*, JuS 2014, 385 ff.; *Rönnau/Wegner*, GA 2013, 561 ff.

(16) EuGH Rs. 68/88 (Kommission ./Griechenland), „Griechischer Maisskandal“, Slg. 1989, S. 2965.

tion aber „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein. Dieses Sanktionsminimum verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar nicht automatisch zur Einführung von Kriminalstrafen. Jedoch kann der Griff zum Strafrecht mittelbar dann geboten sein, wenn der Mitgliedstaat intern für vergleichbare Verstöße selbst Kriminalstrafrecht androht oder dann, wenn angesichts der Art und Schwere der Rechtsgutsverletzung keine nicht-kriminalstrafrechtliche Sanktion den Mindestanforderungen entspricht.

2. Seit dem Vertrag von Lissabon sind nun im Vertrag über die Arbeitsweise der EU *Rechtsgrundlagen für die Harmonisierung des materiellen Rechts* vorgesehen, und zwar in zwei sehr unterschiedlichen Bereichen: Zum einen für besonders schwere grenzüberschreitende Kriminalität, wie z.B. Terrorismus, Menschenhandel und organisierte Kriminalität (Art. 83 Abs. 1 AEUV).⁽¹⁷⁾

Beispiele für auf dieser Rechtsgrundlage erlassene Harmonisierungsmaßnahmen sind etwa die neue Richtlinie bezüglich der Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU⁽¹⁸⁾ oder die Richtlinie über den Menschenhandel.⁽¹⁹⁾

Zum anderen enthält Art. 83 Abs. 2 AEUV eine Rechtsgrundlage zur Strafrechtsharmonisierung für alle Bereiche, in denen die EU bereits außerhalb des Strafrechts Rechtsvorschriften harmonisiert hat und Strafen zur Durchsetzung derselben „unerlässlich“ sind, was z.B. auf das Umweltrecht zutrifft.

(17) Vgl. hierzu – insbesondere zur Interpretation dieses Deliktskataloges – *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV Rn. 10 ff.

(18) Richtlinie 2017/1371/EU, ABIEU 2017 Nr. L 198/29.

(19) Richtlinie 2011/36/EU, ABIEU 2011 Nr. L 101/1.

Hier gibt es bislang noch kaum Beispiele für Richtlinien, allerdings existiert eine thematisch einschlägige Richtlinie über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.⁽²⁰⁾

Unter den engen Voraussetzungen des Art. 83 AEUV⁽²¹⁾ kann die EU Mindestvorgaben für das nationale Strafrecht in Form von Richtlinien erlassen, die dann in nationales Strafrecht umgesetzt werden müssen. Gleiches gilt übrigens und interessanterweise für die dazugehörigen Strafdrohungen. Bislang nutzt der EU-Gesetzgeber diese Kompetenz zur Harmonisierung der Strafen aber v.a. dazu, sog. „Mindest-Höchststrafen“ vorzugeben, d.h. in den Richtlinien vorzuschreiben, wie hoch die im nationalen Straftatbestand angedrohte Höchststrafe mindestens auszugestalten ist. Dies hat allerdings zu einer inkonsistenten und eher symbolischen Angleichung geführt, die zudem die nach wie vor sehr unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen nicht berücksichtigt.⁽²²⁾ Daher hat eine von mir geleitete internationale Forschergruppe, die European Criminal Policy Initiative, unter Mitwirkung von Kollegen Kato ein Gegenmodell auf Basis von europäischen Deliktskategorien, die durch die Mitgliedstaaten befüllt werden, entworfen, das Ende des Jahres veröffentlicht wird. Dadurch werden die bisherigen Schwächen weitestgehend vermieden.

3. Art. 83 AEUV zeigt allerdings auch sehr deutlich, dass das Strafrecht nach wie vor eine Sonderrolle im EU-Kontext einnimmt. Bis zum Vertrag

(20) Richtlinie 2009/52/EG, ABIEU 2009, Nr. L 168/24.

(21) Ausf. zu den Voraussetzungen dieser sog. „Annexkompetenz“ *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV Rn. 27 ff.

(22) Zur Harmonisierungsdichte auf Rechtsfolgenseite vgl. *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 83 AEUV Rn. 41.

von Lissabon konnten strafrechtlich relevante Rechtsakte stets nur einstimmig verabschiedet werden. Dies hat sich danach grundlegend geändert – nun gilt auch hier grundsätzlich das Mehrheitsprinzip, d.h. grundsätzlich kann ein Mitgliedstaat überstimmt werden.⁽²³⁾ Auch wenn er sich gegen die Harmonisierung im Bereich des Strafrechts ausspricht, kann die Harmonisierungsrichtlinie erlassen werden und tritt dann – verbindlich für alle Mitgliedstaaten, egal ob sie dafür oder dagegen gestimmt haben – in Kraft. Ganz wollten die Mitgliedstaaten ihre Souveränität jedoch nicht preisgeben: Deshalb findet sich auch nach dem Vertrag von Lissabon in Art. 83 Abs. 3 - und übrigens wortgleich in Art. 82 Abs. 3 im Zusammenhang mit Harmonisierung des Strafprozessrechts – eine sogenannte „Notbremse“.⁽²⁴⁾ Wenn ein Staat geltend macht, dass durch die intendierte Harmonisierung „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ berührt sind, kann er erreichen, dass die Rechtsangleichung für ihn nicht verbindlich wird. Er kann aber nicht verhindern, dass die anderen Staaten die Harmonisierung im Verhältnis zueinander vornehmen (sog. verstärkte Zusammenarbeit). Bislang ungeklärt ist jedoch, was derartige „grundlegende Aspekte der nationalen Strafrechtsordnungen“ sind. Bislang ist v.a. der Schuldgrundsatz in der Diskussion.⁽²⁵⁾ Noch wichtiger ist die prozessuale Frage, wer über

(23) S. dazu auch *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 82 AEUV Rn. 1; zum Gesetzgebungsverfahren s. *Streinz*, Europarecht, 10. Auflage 2016, Rn. 553 ff.

(24) Umfassend zu den Voraussetzungen der Notbremseregelung *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 82 AEUV Rn. 63 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 5. Auflage 2018, §11 Rn. 11.

(25) Zu weiteren Ansatzpunkten aus Sicht des deutschen Strafrechts (etwa im Hinblick auf die Einführung einer „Verbandsstrafe“) s. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §9 Rn. 50.

die Berechtigung, die Notbremse zu ziehen, entscheidet. Meines Erachtens muss den Mitgliedstaaten, denen ja gerade die Möglichkeit eingeräumt werden soll, ihre „nationale Identität“ im Bereich des Strafrechts zu wahren, ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt werden. Dessen Grenzen müssen – zur Verhinderung von Missbrauch – jedoch überprüfbar sein. Einzig sinnvoll ist insoweit eine Überprüfungskompetenz des EuGH.⁽⁶⁾

D. Der einheitliche justizielle Raum und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

Um den besagten einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen, stehen aktuell v.a. Rechtsakte im Bereich des Strafprozessrechts im Fokus. Genauer gesagt geht es in erster Linie um ein grundlegend reformiertes Rechtshilferecht. Denn dieses ist bedeutsam, um trotz erheblicher Abweichungen im materiellen und formellen Strafrecht der einzelnen Mitgliedstaaten eine effektive Strafverfolgung über die Grenzen hinweg betreiben zu können. So war einer der wichtigsten Rechtsakte der jüngeren Vergangenheit derjenige, mit dem das Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten praktisch abgeschafft und durch einen sog. „Europäischen Haftbefehl“⁽⁷⁾ ersetzt wurde. Damit wurden klassische Voraussetzungen der Rechtshilfe, wie v.a. das „Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit“ in weiten Teilen abgeschafft. Ein Einschalten der Exekutive der Mitgliedstaaten, welches das Verfahren in die Länge gezogen hat, ist im jetzt rein justiziellen Verfahren nicht mehr erforderlich.⁽⁸⁾ Im Hinblick

(6) Vgl. *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 82 AEUV Rn. 64.

(7) Rahmenbeschluss 2002/584/JI, ABIEG 2002 Nr. L 190/1.

(8) Vgl. zu den Vorteilen gegenüber dem klassischen Rechtshilferecht *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §10 Rn. 32.

auf das Prozessrecht wird nun maßgeblich auf den sog. „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“⁽²⁹⁾ zurückgegriffen: Jede in einem Mitgliedstaat rechtmäßig ergangene justizielle Entscheidung muss demnach in jedem anderen Mitgliedstaat als solche anerkannt und vollstreckt werden. Dabei spielt es keine Rolle, dass die Strafrechtssysteme, insbesondere auch das materielle Strafrecht, in jedem Staat der EU nach wie vor sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Um eine möglichst reibungslose gegenseitige Anerkennung zu gewährleisten wird vorausgesetzt, dass ein „gegenseitiges Vertrauen“ der Mitgliedstaaten in ihre jeweiligen Strafjustizsysteme besteht. Bezogen auf den „Europäischen Haftbefehl“ bedeutet dies etwa, dass wenn beispielsweise in Polen ein Strafverfahren gegen einen sich in Deutschland aufhaltenden Deutschen durchgeführt werden soll und der polnische Richter einen „Europäischen Haftbefehl“ gegen den Deutschen erlässt, die deutschen Behörden den betreffenden Deutschen nach Polen überstellen müssen, ohne dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – dieser sich in Deutschland hiergegen rechtlich zu Wehr setzen kann. Rechtsschutz soll ihm im Grundsatz nur in Polen nach dem dort gültigen Recht gewährt werden. Dies ist selbstverständlich deutlich effektiver als die klassische – den diplomatischen Weg einschlagende und sehr zeitaufwendige – Rechtshilfe; dem Beschuldigten gehen jedoch u.U. wichtige Rechtsschutzmöglichkeiten verloren; er wird zudem auf ein fremdes Rechtssystem und auf eine ihm regelmäßig fremde Sprache verwiesen.⁽³⁰⁾ In unserem Beispiel muss sich

(29) Zu dessen zentraler Bedeutung und der von mir befürworteten Einordnung als „waiver concept“ s. *Satzger*, Internationales und Strafrecht, 8. Auflage 2018, §10 Rn. 24 ff.; vgl. weiterführend auch *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, §12 Rn. 59; *Safferling*, Internationales Strafrecht, 2011, §12 Rn. 40 ff.

(30) Ausf. zur vor diesem Hintergrund geübten Kritik am Prinzip der gegenseitigen ↗

der Deutsche ja vor einem polnischen Gericht, in einem in polnischer Sprache geführten Verfahren, welches nach polnischem Strafprozessrecht und auf der Grundlage eines dem polnischen Strafrecht entnommenen Tatvorwurf verteidigen. Man hat sich – allerdings mit starker Verspätung – bemüht, gewisse Abmilderungsmöglichkeiten vorzusehen, um keine allzu großen rechtsstaatlichen Löcher zu reißen. Der Vertrag enthält insoweit allerdings auch die – bereits im Kontext des Art. 83 AEUV genannte – Notbremse, für den Fall, dass ein Mitgliedstaat grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berührt sehen sollte.⁶¹⁾

- Zunächst sieht der Vertrag flankierend auch im Strafprozessrecht die Möglichkeit vor, durch Richtlinien eine Mindestharmonisierung der nationalen (Schutz-) Vorschriften zu bewirken (Art. 82 AEUV).⁶²⁾ Davon hat die EU wenigstens ansatzweise Gebrauch gemacht und damit sichergestellt, dass ganz grundlegende Beschuldigtenrechte bei der Anwendung eines auf der gegenseitigen Anerkennung basierenden Rechtsakts, nicht ausgehebelt werden können. Als einige wichtige Beispiele aus der neueren Gesetzgebung, die gerade auch für Verfahren mit einem Europäischen Haftbefehl relevant sind, seien etwa die Richtlinien genannt, die dem Beschuldigten das Recht auf Dolmetscherleistungen und Übersetzungen,⁶³⁾ das Recht auf Belehrung und Unterrichtung⁶⁴⁾ sowie das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand

↘ Anerkennung *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 82 AEUV Rn. 11; s. auch *Ahlbrecht*, StV 2012, 491 ff.

61) S. hierzu bereits oben C. III. 3.

62) Vgl. hierzu *Satzger* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 82 AEUV Rn. 45 ff.

63) Richtlinie 2010/64/EU, ABl. 2010 L 280/1.

64) Richtlinie 2012/13/EU, ABl. 2012 L 142/1.

in Strafverfahren³⁵⁾ gewähren.³⁶⁾

- Auch die bereits aufgezeigten Harmonisierungsmöglichkeiten im Bereich des materiellen Strafrechts bestehen dabei nicht unabhängig vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Vielmehr hat die Harmonisierung des materiellen Rechts einen dienenden Charakter. Werden die Divergenzen zwischen den Rechtsordnungen geringer, fällt es einem Staat leichter, ohne eigene Kontrolle die Entscheidung aus einem anderen Staat anzuerkennen. Die Annäherungen des materiellen Rechts begründen zunehmend das für das Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung fundamentale gegenseitige Vertrauen.

- Gleichwohl hat sich erwiesen, dass eine vorbehaltlose Strafverfolgung unter Zugrundelegung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung nicht funktioniert. So hat etwa der EuGH im April 2016³⁷⁾ entschieden, dass eine Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls ausnahmsweise aufgeschoben werden darf, wenn die konkrete Gefahr bestehe, dass die Gefängnissituation in dem Staat, in den der Beschuldigte verbracht werden soll, gegen anerkannte Menschenrechte verstößt. Darin wird ein Abrücken vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung erkennbar. Ähnlich hat auch das deutsche Bundesverfassungsgericht kurz zuvor Vorbehalte angemeldet, wenn das strafrechtliche Schuldprinzip als Ausfluss der grundgesetzlich garantierten Menschenwürde beeinträchtigt wird.³⁸⁾ Wie von mir und unserer Forscher-

³⁵⁾ Richtlinie 2013/48/EU, ABl. 2013 L 294/1.

³⁶⁾ S. dazu *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §10 Rn. 82 ff.

³⁷⁾ EuGH C-404/15 und C-659/15 PPU - Urteil des EuGH (Große Kammer) vom 5. April 2016 (Aranyosi und Caldaru); umfassend zu dieser Entscheidung und dem nachgenannten (Fn. 38) Beschluss des BVerfG *Satzger*, NStZ 2016, 514 ff.

³⁸⁾ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 - ↗

gruppe European Policy Initiative bereits vor Jahren in dem Manifest zum Europäischen Strafverfahren³⁹⁾ gefordert, muss das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung durch einen expliziten oder impliziten „ordre public“-Vorbehalt eingeschränkt werden. Die derzeitige Entwicklung beweist die Richtigkeit und Aktualität dieser Forderung.

- Eine von vornherein beschuldigtenfreundliche – und damit zu begrüßende – Folge des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung verdient jedoch noch besondere Erwähnung, weil sie auch für die Praxis so wichtig ist: der europaweit gültige „ne bis in idem“-Grundsatz, der in Art. 50 EU-Grundrechtecharta sowie in Art. 54 Schengener-Durchführungsübereinkommen kodifiziert ist.⁴⁰⁾ Ist jemand in einem Staat der EU abgeurteilt worden, so darf er wegen derselben Tat nicht nochmals durch ein Gericht in einem anderen Staat der EU verurteilt werden, vorausgesetzt – im Falle einer Verurteilung – ist die Strafe vollstreckt worden oder wird gerade vollstreckt. Dies bewirkt also eine EU-weite Rechtskraftwirkung von Strafurteilen. Hintergrund dieser – auch vom EuGH weit ausgelegten – Garantie ist die möglichst weitgehende Gewährleistung von Freizügigkeit auch und gerade für jemanden, der verurteilt wurde. Er soll sich – nach Verbüßung seiner Strafe – wieder ungehindert und ohne Angst vor weiteren Strafverfahren in Europa bewegen können.

↘ http://www.bverfg.de/e/rs20151215_2bvr273514.html

³⁹⁾ *ECPI*, ZIS 2013, 412 ff.; abrufbar unter www.zis-online.de.

⁴⁰⁾ Vgl. hierzu *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §10 Rn. 51 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Auflage 2015, §13 Rn. 1 ff.

E. Die neue Europäische Staatsanwaltschaft

Zum Abschluss möchte ich noch kurz auf eine ganz neue Entwicklung hinweisen. Auf Basis des mit dem Lissabonner Vertrag eingeführten Art. 86 AEUV haben die Mitgliedstaaten vor kurzem die Grundlage für eine Europäische Staatsanwaltschaft gelegt.⁽⁴¹⁾ Es handelt sich dabei um eine neue supranationale Strafverfolgungsbehörde der EU, die – jedenfalls zunächst – nur für die Verfolgung von Straftaten gegen die finanziellen Interessen der EU tätig werden. Die in die Kompetenz des Europäischen Staatsanwalts fallenden Delikte – wie etwa der Betrug zulasten der EU – sind gleichzeitig durch eine Richtlinie harmonisiert worden.⁽⁴²⁾ Die Aufgabe des als Kollektivorgan mit Vertretern aller Mitgliedstaaten ausgestalteten Europäischen Staatsanwalts mit Sitz in Luxemburg wird darin bestehen, durch Delegierte Staatsanwälte in den Mitgliedstaaten Beweise zu sammeln, eine Anklage vorzubereiten und diese vor einem von ihm gewählten nationalen Gerichten nach dem dortigen nationalen Strafprozessrecht zu erheben und in der Hauptverhandlung vor dem nationalen Gericht zu vertreten. Für die Würdigung der Beweise und die Entscheidung bleibt der nationale Richter nach seinem Prozessrecht zuständig. Allerdings ist nicht ohne Kritik

(41) Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABIEU 2017 L283 v. 31.10.2017, S. 1; zur Entwicklungsgeschichte der EUSTa s. Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Auflage 2018, §10 Rn. 21 ff.

(42) Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABIEU 2017 L 198 v. 28.07.2017, S. 29.

geblieben, dass dem Europäischen Staatsanwalt immer noch ein erheblicher Freiraum bei der Wahl des Mitgliedstaats, in dem er anklagt, verbleibt. Dies ist – wie generell die Lösung von Jurisdiktionskonflikten in der EU⁽⁴³⁾ – angesichts der erheblichen Unterschiede in den Strafvoraussetzungen und – drohungen sowie den prozessualen Bedingungen unbedingt regelungs- und verbesserungsbedürftig. Es wird wohl bis zum Jahr 2020 dauern, bis die Europäische Staatsanwaltschaft eingerichtet und arbeitsfähig ist. Einen Geburtsfehler hat sie schon jetzt: Nicht alle Mitgliedstaaten haben sich daran beteiligt, so dass die neue Strafverfolgungsbehörde nach derzeitigem Stand für das Territorium von sechs Mitgliedstaaten (Irland, Schweden, Polen, Ungarn, Dänemark, sowie das – ohnehin bald austretende – Vereinigte Königreich) nicht zuständig sein wird, was die Schlagkraft der Europäischen Staatsanwaltschaft schwächen und zahlreiche Folgefragen aufwerfen wird.

F. Kriminalpolitischer Ausblick

Die Kriminalpolitik in Europa steht derzeit an einem gewissen Scheideweg. Die in den Anfangsjahren dieses Jahrhunderts mit viel Schwung gestartete Kriminalpolitik, die sicherlich nicht unkritisch betrachtet werden durfte, scheint – nicht zuletzt durch den „Brexit“ und die zunehmende Europafeindlichkeit der Regierungen in einigen Mitgliedstaaten – ins Stocken geraten zu sein. Zudem hat das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung trotz der wenigstens im Ansatz löblichen (wenn auch erst spät erfolgenden) Versuche, die Rechte der Betroffenen durch Richtlinien zu stärken, zu

(43) Umfassend hierzu *Zimmermann*, Strafgewaltkonflikte in der Europäischen Union, 2015.

erkennbaren Aushöhlungen rechtsstaatlicher Standards geführt. Wenn man dies nun erkennt, so ist dies eine gute Gelegenheit, dem Schutz der europäischen Grundrechte breiteren Raum einzuräumen, was am effektivsten über eine *ordre-public*-Klausel umgesetzt werden sollte. Natürlich bewegt man sich dann vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung weg. Dieses Prinzip ist aber in der EU ursprünglich für die Warenverkehrsfreiheit entwickelt worden: Eine Ware, die in einem Mitgliedstaat legal vermarktet werden darf, muss auch von jedem anderen Staat als vermarktbar anerkannt werden. Es stellt sich nun immer mehr heraus: Der Mensch ist keine Ware und darf auch nicht als eine solche behandelt werden !