

# ABSCHIED VOM FAIREN VERFAHREN?

## GRUNDRECHTSSCHUTZ UND GEGENSEITIGE ANERKENNUNG STRAFJUSTIZIELLER ENTSCHEIDUNGEN IN EUROPA

**D**ie Stärkung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung als neuer „Eckpfeiler“ des entstehenden europäischen Strafprozessrechts nach dem Inkrafttreten des Lissabonvertrags wirft wegen seiner Grundrechtssensibilität Fragen auf. Birgt das Konzept die Gefahr der europaweiten Durchsetzung der jeweils punitivsten Strafrechtssysteme? Fehlt die Rücksicht auf höhere nationale Grundrechtsstandards? Und sind die entsprechenden Rechtsakte überhaupt hinreichend demokratisch legitimiert?

Der Lissabonvertrag hat den straf- und strafverfahrensrechtlichen Politikbereich innerhalb der Europäischen Union (EU) hier zu stehenden Kompetenzen supranationalisiert. In Kombination mit der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, bei dem das Europäische Parlament in den meisten Bereichen gleichberechtigt neben dem mit qualifizierter Mehrheit beschließenden Ministerrat entscheidet, lässt sich daher eine beachtliche Machtverschiebung weg von nationalen und hin zu den Europäischen Institutionen erkennen. Nunmehr können strafrechtliche Maßnahmen leichter getroffen werden, um die Strafverfolgung effektiver zu gestalten und damit die Verwirklichung des Binnenmarktes zu flankieren und zu unterstützen.<sup>1</sup> Die bisherigen Rechtshilfeinstrumente erwiesen sich für diese Aufgabe nach richtiger Ansicht der Kommission als zu schwerfällig und führten zu großer Rechtsunsicherheit.<sup>2</sup> Nach dem Lissabonvertrag wird es denkbar, im Ministerrat solche Rechtsakte trotz Ablehnung Deutschlands zu verabschieden und ihnen wegen des Vorrangs des Europarechts gleichwohl in der Bundesrepublik Geltung zu verschaffen. Von Bedeutung ist insbesondere Art. 82 I lit. a) des Vertrags über die Arbeitsweise der Union (AEUV), wonach das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, um Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird.

### Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

Nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung wird eine in einem Mitgliedstaat ergangene gerichtliche Entscheidung als gleichwertig zu einer im eigenen Staat ergangenen Entscheidung auch bei nicht identischen Verfahren betrachtet.<sup>3</sup> Bspw. soll die Entscheidung eines deutschen Gerichts, einen europäischen Haftbefehl auszustellen, in sämtlichen Mitgliedstaaten der Union ohne weitere nationale Prüfung unmittelbare Wirksamkeit entfalten und vollstreckt werden können<sup>4</sup>, wodurch die freie Zirkulation gerichtlicher Entscheidungen ermög-

licht wird. Die Grundlage hierfür bildet das gegenseitige Vertrauen in die Rechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten.<sup>5</sup>

Von diesem Instrument verspricht sich die Kommission Entbürokratisierung und Effizienzzuwachs.<sup>6</sup> Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) schafft es gleichzeitig die Möglichkeit, „die nationale Identität und Staatlichkeit in einem einheitlichen europäischen Rechtsraum zu wahren“.<sup>7</sup> Auch unter Berücksichtigung des Gebots der Schonung nationaler Souveränität im strafrechtlichen Bereich, konstituiert durch das Lissabon-Urteil<sup>8</sup>, führt der einzige Weg zu einem Europäischen Strafrecht, hält man es denn für wünschenswert, wohl über das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Freilich müssen diese Maßnahmen mit entsprechenden verfahrensrechtlichen Normen flankiert werden. Dies ist aber gegenwärtig nicht der Fall.

### Asymmetrische Entwicklung des europäischen Strafrechtssystems

Schon auf alter Rechtsgrundlage zeigte sich der europäische Gesetzgeber äußerst aktiv bzgl. der Etablierung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung durch den Erlass von Europäischen Rahmenbeschlüssen, so z. B. in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Haftbefehlen<sup>9</sup>, Beweisanordnungen<sup>10</sup>, Verurteilungen<sup>11</sup> uvm. Gleichzeitig wurde jedoch die dazugehörige Stärkung von Verfahrensrechten vernachlässigt, sodass das europäische strafjustizielle System in eine problematische Schieflage geraten ist. Zudem war für die Verabschiedung europäischer Rahmenbeschlüsse eine Zustimmung des Europäischen Parlaments nicht erforderlich, was in Anbetracht der grundrechtlichen Dimension dieser Beschlüsse und der allenfalls mittelbaren demokratischen Legitimation durch den Rat ebenfalls Zweifel aufwirft.

<sup>1</sup> Martin Heger, Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) 2009, 406 ff. (408).

<sup>2</sup> KOM(2000) 495 endg., 1, 19; Markus Juppe, Die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen in Europa, 2007, 36.

<sup>3</sup> KOM(2000) 495 endg., 4; Markus Juppe 2007, 36.

<sup>4</sup> Bernd Hecker, Europäisches Strafrecht, 2007, § 12 Rn. 48.

<sup>5</sup> Markus Juppe 2007, 36.

<sup>6</sup> Vgl. KOM(2000) 495 endg., 1, 19.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 18. Juli 2005, NJW 2005, 2289 ff. (2291).

<sup>8</sup> BVerfGE 123, 267 (359 bzw. Rn. 252 f.).

<sup>9</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002.

<sup>10</sup> Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008.

<sup>11</sup> Rahmenbeschlüsse 2008/909/JI und 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008.

### Nationale Vorbehalte

Nationale Legislativorgane und EntscheidungsträgerInnen scheinen sich dieser Probleme bewusst zu sein. Dies zeigt sich zum einen in der politischen Diskussion<sup>12</sup>, zum anderen aber vor allem in den nach wie vor zahlreichen Möglichkeiten zur Überprüfung und Ablehnung der Vollstreckung europäischer Anordnungen aus anderen Mitgliedstaaten, sowie andere Einschränkungen, die die gegenseitige Anerkennung betreffenden europäischen Rechtsakte zulassen. So gebietet bspw. Art. 3 Nr. 3 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl<sup>13</sup> die Ablehnung der Vollstreckung, wenn die betroffene Person nach dem Recht des Vollstreckungsstaates aufgrund Ihres Alters nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden kann; Art. 4 Nr. 4 ermöglicht die Ablehnung der Vollstreckung nach Ablauf der Verjährungsfristen des Vollstreckungsstaats.

### Problematische Folgen

Aus grundrechtlicher Perspektive erscheint dieser Lösungsansatz zunächst zwar befriedigend. Werden durch europäische Regelungen nationale Grundrechtsstandards unterlaufen, müssen entsprechende Schutzmechanismen integriert werden. Gleichzeitig hemmt dies aber die effektive Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und damit die strafrechtliche Flankierung des Binnenmarktes entscheidend. Dennoch wird die Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Anordnungen nach dem Muster der Schaffung jeweils individueller Ausnahmetatbestände weiter gestärkt, während die generelle Europäisierung von Verfahrensrechten zurückbleibt. Dieses Säumnis wird durch die beschriebenen Ausnahmetatbestände in den europäischen Rechtsakten über die Beibehaltung unterschiedlicher nationaler Verfahrensrechte aber nur teilweise kompensiert. Denn dass selbst dies problematisch ist, zeigt sich am Beispiel des Datenschutzes, wenn z. B. eine britische eine deutsche Behörde zur Erhebung personenbezogener Daten als Beweismittel im Rahmen eines Strafverfahrens anweist, während gerade diese Datenerhebung nach deutschem Recht unter den gegebenen Umständen rechtswidrig wäre. Insgesamt kann dieses System daher den Verlust von Verfahrensrechten nicht umfassend kompensieren; zudem führt es zu Verwirrung bei den Rechtsanwendenden sowie zur Ineffizienz der Verfahren. Daher muss die bestehende Asymmetrie beseitigt werden. Dies dürfte auf Grund einer strukturellen Schwäche des Lissabon-Vertrags jedoch schwierig werden.

### Neue Rechtsgrundlage nach Lissabon

Art. 82 I lit. a) AEUV bildet die Rechtsgrundlage für die Ausweitung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen. Flankiert werden können solche Maßnahmen insbesondere durch den Erlass entsprechender Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren gem. Art. 82 II AEUV, um den Erlass weiterer Rechtsakte zum Ausbau des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung wegen des damit einhergehenden größeren Vertrauens in fremde Rechtsordnungen zu erleichtern.

Gem. Art. 82 III AEUV besteht für diese Maßnahmen im Unterschied zu den Rechtsakten zur Stärkung der gegenseitigen Anerkennung allerdings die Möglichkeit der Einleitung eines sogenannten Notbremseverfahrens. Art. 82 III AEUV lautet: „Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass ein Entwurf einer Richtlinie nach Absatz 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des



Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird.“ Den Mitgliedstaaten steht insoweit eine „nicht überprüfbare Einschätzungsprärogative“<sup>14</sup> zu, was im Ergebnis einem faktischen Veto gleichkommt.<sup>15</sup>

### Asymmetrische Entwicklung durch den Lissabon-Vertrag

Diese Beschränkung birgt daher die Gefahr der Verstärkung der bereits beschriebenen eingesetzten asymmetrischen Entwicklung. Sie resultiert aus der Tendenz der Union, ihre Kompetenzen möglichst intensiv zu nutzen und auszuweiten. Dieser extensive Kompetenzgebrauch findet vor allem durch die Europäische Kommission als von den Mitgliedstaaten de lege lata unabhängiges Organ statt, deren Vorstöße durch eine generell außerordentlich europarechtsfreundliche Auslegung des Europäischen Gerichtshofs begleitet werden, wie z. B. jüngst das Urteil zur Vorratsdatenspeicherung zeigt.<sup>16</sup> So wurden die Kommission und die Mitgliedstaaten auch schon auf alter Rechtsgrund-

lage in diesem Bereich aktiv. Damals war jedoch für diesbezügliche Maßnahmen stets Einstimmigkeit im Rat erforderlich. Ein Konsens zur Stärkung lediglich der Anerkennung ausländischer Entscheidungen schien dabei wegen des geringeren Umsetzungsaufwandes leichter erreichbar als die aufwändigere Stärkung von Verfahrensrechten. Das nunmehr entfallene Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat erleichtert die Verabschiedung weiterer Rechtsakte in diesem Bereich, diese Flexibilität wird aber durch die Notbremse sogleich wieder eingeschränkt. So ist die EU freier in der Schaffung von Rechtsakten zur Stärkung der gegenseitigen Anerkennung als in der Harmonisierung des nationalen

Strafverfahrensrechts und wird daher wohl im ersten Bereich aktiver und erfolgreicher sein, ihren systemimmanenten Regulierungsbedarf also dorthin umlenken. Dies führt dazu, dass die Widerstände der Mitgliedstaaten hauptsächlich in dieser Arena ausgetragen werden, eine umfangreiche Ausgestaltung europäischer Verfahrensrechte in gesonderten Rechtsakten wird zugunsten von Richtlinien gehemmt, die für verschiedene Arten gerichtlicher Entscheidungen individuelle Ausnahmetatbestände vorsehen, da die Mitgliedstaaten nur so ihre entsprechenden Grundrechtsstandards wahren können. Dies führt zur Verstärkung der unübersichtlichen und fragmentarischen Rechtslage, die durch die Einführung der gegenseitigen Anerkennung gerade überwunden werden sollte und damit verbunden zu einer nach wie vor ineffizienten transnationalen Zusammenarbeit nationaler Behörden.

#### Alternative Rechtsetzung

Um dieser fortschreitenden Asymmetrie zu begegnen und dem

Prinzip der gegenseitigen Anerkennung dennoch zur Wirksamkeit zu verhelfen, ist es daher wichtig, explizit Verfahrensrechte trotz der beschriebenen Hürden zu stärken. Ein hoher, europaweit gewährleisteter Grundrechtsstandard schafft Vertrauen in fremde Rechtssysteme und ermöglicht so effektive Maßnahmen zur Stärkung der gegenseitigen Anerkennung, die weniger Prüfrechte und Ablehnungsgründe für nationale Behörden und dadurch eine einheitlichere Regelung der Materie zulassen. Einen hohen Grundrechtsstandard gebietet insbesondere auch die normative Kraft der nunmehr rechtsverbindlichen Europäischen Grundrechtecharta, an der sich alle künftigen Rechtsakte messen lassen müssen. Künftige Rechtsakte, die nach dem gegenwärtigen Regelungsmuster mit seinen zahlreichen Ausnahmen nur fragmentarisch auf nationale Verfahrensrechte verweisen, schaffen zwangsläufig Lücken, deren Bestand gegenüber der Grundrechtecharta fraglich erscheint. Aus diesen Gründen muss die Kommission durch Parlament und Rat nachdrücklich zur Schaffung entsprechender Initiativen bzgl.

gemeinsamer Standards in diesem Bereich gedrängt werden. Die zu erwartenden nationalen Widerstände sind hier jedoch groß, bedeutet es doch für Mitgliedstaaten mit eher unterdurchschnittlichen Grundrechtsstandards im europäischen Vergleich aufwändige Umsetzungsmaßnahmen in Theorie und Praxis.

Eine Stärkung europäischer Verfahrensrechte wäre aber auch aus konkret-demokratischer Sicht wünschenswert, denn ein europaweit harmonisierter Schutz der Strafverdächtigen würde die gegenwärtige fragmentarische Rechtslage infrage stellen und zur Notwendigkeit ihrer Überarbeitung führen. Dies ist begrüßenswert, könnten doch auf der neuen Rechtsgrundlage die alten, vom Rat beschlossenen Rahmenbeschlüsse nunmehr unter voller Beteiligung des Parlaments ersetzt und der neuen Rechtslage zusätzliche Legitimation über die nationalen Parlamente verliehen werden. Durch die Einführung der Subsidiaritätskontrolle und -klage der einzelnen Parlamente sowie ihrer separaten Kammern nach Inkrafttreten des Lissabonvertrags würde eine intensive parlamentarische Auseinandersetzung mit der Thematik trotz einer nach wie vor kaum sichtbaren europäischen Öffentlichkeit<sup>17</sup> auch in den Mitgliedstaaten wesentlich wahrscheinlicher, was im Endeffekt zur Formung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen könnte. Die Stärkung europäischer Verfahrensrechte durch eine vertiefte demokratische Auseinandersetzung wäre die wünschenswerte Folge.

**Sebastian Leuschner studiert Jura in Berlin und arbeitet zum Thema Europäisierung des Strafrechts für den Europaabgeordneten Jan Philipp Albrecht.**

Weiterführende Literatur:

**Bernd Hecker**, Europäisches Strafrecht, 2007.

**Martin Heger**, Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon. Eine Durchsicht des (wohl) kommenden EU-Primärrechts vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils des BVerfG vom 30.6.2009, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) 2009, 406 ff.

**Markus Juppe**, Die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen in Europa. Historische Grundlagen – Aktuelle und zukünftige Problembereiche, 2007.

<sup>12</sup> Kritisch z.B. Beschluss des Bundestags vom 30. September 2004 zu Drucksache 15/3831.

<sup>13</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002.

<sup>14</sup> Martin Heger, ZIS 2009, 414.

<sup>15</sup> Ebd., 413.

<sup>16</sup> EuGH Urt. v. 10. Februar 2009, Rs. C-301/06 (Irland ./ Parlament und Rat); Vgl. auch Hans-Jürgen Bieling / Marika Lerch (Hrsg.), Theorien der Europäischen Integration, 2. Auflage, 2006.

<sup>17</sup> Zutreffend BVerfGE 123, 267 (358).