

Die Karawane zur Europäisierung des Strafrechts zieht weiter

Zur demokratischen und rechtsstaatlichen Brechsthaftigkeit des EU-Geldsanktionengesetzes*

Von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Bernd Schünemann**, Wiss. Mitarbeiter **Benjamin Roger**, Maître en Droit (Paris II), München

Am 8.7.2010 hat der Bundestag das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI beschlossen,¹ mit welchem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf die Vollstreckung von Geldstrafen und -bußen erstreckt wird. In dem vom Bundestag ohne Änderungen übernommenen Entwurf der Bundesregierung sind selbst die wenigen dem nationalen Gesetzgeber im Rahmenbeschluss 2005/214/JI ausdrücklich eingeräumten Spielräume nur teilweise genutzt, worden – was in der Metaphorik des im Titel dieses Beitrages apostrophierten Sprichworts das Bellen der Hunde² und das Brüllen eines Löwen³ zugunsten eines „hündischen“ Gehorsams gegenüber den gouvernementalen Machtstrukturen der EU ignoriert hat. Wegen der dem Rahmenbeschluss 2005/214/JI in Wahrheit fehlenden Bindungswirkung stellte sich dem deutschen Gesetzgeber die von Regierung und Parlamentsmehrheit verdrängte Frage, ob und in welchem Umfang die Umsetzung des Rahmenbeschlusses kriminalpolitisch wünschenswert und verfassungsrechtlich zulässig war. Ersteres war die (wegen „Ermessensunterschreitung“ nicht wirklich getroffene) politische Entscheidung des Gesetzgebers, letzteres bildet den Gegenstand dieses Beitrags: Er untersucht die Vereinbarkeit der Anerkennung und Vollstreckung nach dem Modell des Rahmenbeschlusses mit dem Grundgesetz, insbesondere den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip.

Das Gesetz ist mit den Stimmen der Regierungsfractionen beschlossen worden. Die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen haben sich enthalten, gegen das Gesetz gestimmt haben die Fractionen der SPD und der Linken, wobei insbesondere der Abgeordnete Danckert, SPD-Berichterstatter im Rechtsausschuss, sich der von den Verfassern vorgetragenen Kritik im Wesentlichen angeschlossen hat, nachdem er ursprünglich die Zustimmung seiner Fraction zu dem Gesetz

* Weiterentwickelte Fassung der für das erweiterte Berichterstattergespräch des BT-Rechtsausschusses am 5.7.2010, vorgelegten Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (BT-Drs. 17/1288).

¹ I.d.F. der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drs. 17/2458, im Folgenden: „EU-Geldsanktionengesetz“. Die Verkündung des nicht zustimmungsbedürftigen Gesetzes dürfte spätestens im Herbst erfolgen.

² In Gestalt des die demokratischen und rechtsstaatlichen Garantien des Grundgesetzes einfordernden Teils der Strafrechtswissenschaft, siehe Lüderssen, GA 2003, 71, sowie die Beiträge des Autors Schünemann, Nachweise in Fn. 12.

³ In Gestalt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur normativen Freiheit des (nationalen) Gesetzgebers im Bereich der bisherigen „dritten Säule“ (BVerfGE 113, 273 [315]) und zu den demokratischen Minimalia im Bereich der Strafgesetzgebung (BVerfGE 123, 267 [359 f., 410]).

signalisiert hatte.⁴ Umgekehrt hat die nunmehr regierende FDP ihre kritische Haltung abgelegt, welche in der Ablehnung des 2. europäischen Haftbefehlsgesetzes wegen grundsätzlicher Bedenken gegipfelt hatte.⁵

I. Überblick über die Neuerungen

Mit dem sog. EU-Geldsanktionengesetz wird der Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen umgesetzt. Herzstück der Gesetzesnovelle sind die neuen §§ 87-87p IRG, die nach dem neuen § 86 Vorrang vor den allgemeinen Vorschriften über die Vollstreckung ausländischer Erkenntnisse haben. Anders als nach den §§ 48 ff. IRG sollen Entscheidungen i.S.v. § 87 Abs. 2 IRG n. F. (Strafurteile und Entscheidungen über Ordnungswidrigkeiten) aus Mitgliedstaaten der EU fortan nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung vollstreckt werden, d.h. weitgehend ohne Überprüfung der ausländischen Entscheidung. An die Stelle des Exequaturverfahrens vor dem Landgericht tritt nunmehr das behördliche Verfahren vor dem Bundesamt für Justiz (§ 74 Abs. 1 S. 4 IRG n.F.). Dieses hat von Amts wegen⁶ zu prüfen, ob das Ersuchen formal korrekt ist und keine Ablehnungsgründe vorliegen, welche sich in (zwingende) Zulässigkeitshindernisse nach § 87b IRG n.F. und (dem Ermessen unterliegende) Bewilligungshindernisse nach § 87d IRG n.F. unterteilen. Pikanterweise bewilligt die Bewilligungsbehörde ihre eigene Vollstreckung (§ 87n Abs. 1 S. 1 IRG n.F.), und der Erlös fließt auch nicht dem anderen Mitgliedstaat zu, sondern in die Bundeskasse (§ 87n Abs. 5 S. 1 IRG n.F.). Gegen die Entscheidungen des Bundesamtes kann nach § 87g IRG n. F. Einspruch beim Amtsgericht eingelegt werden. Wird dieser abgelehnt, kann Rechtsbeschwerde zum OLG erhoben werden (§§ 87j-87l IRG).

Im Kern bringt die Gesetzesnovelle eine wesentliche Einschränkung derjenigen Überprüfung ausländischer Entschei-

⁴ Siehe BT-Prot. 17/55, S. 5753 ff., zuvor BT-Prot. 17/40, S. 3923 f.

⁵ Diese bestanden u.a. gegenüber dem Prinzip gegenseitiger Anerkennung, s. die Rede der Abgeordneten und heutigen Bundesjustizministerin *Leutheusser-Schnarrenberger*, BT-Prot. 16/43, S. 4121. Diese hatte bereits gegen das 1. europäische Haftbefehlsgesetz gestimmt, ebenso wie der Abgeordnete *Laurischk*, s. BT-Prot. 15/97, S. 8752. Auch im Übrigen hatte damals der Abgeordnete *van Essen* namens seiner Fraction Kritik speziell an der Aufgabe des Erfordernisses beiderseitiger Strafbarkeit für einen höchst unbestimmten Katalog von Delikten geübt (ebda., S. 8760), die er aber anlässlich des EU-Geldsanktionengesetzes nicht erneuerte (s. BT-Prot. 17/55, S. 5755).

⁶ BT-Drs. 17/1288, S. 19.

dungen mit sich, wie sie in § 49 IRG vorgesehen ist.⁷ Während danach u.a. durchgehend erforderlich ist, dass die Tat auch nach deutschem Recht strafbar oder ordnungswidrig wäre (Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit, § 49 Abs. 1 Nr. 3 IRG), und eine Generalklausel die Gewährung rechtlichen Gehörs und angemessener Verteidigung im ausländischen Verfahren fordert (Nr. 1), enthalten die §§ 87b, 87d IRG n.F. nur einen engen, abschließenden Katalog von Ablehnungsgründen. Insbesondere das Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit wird für die 39 in Art. 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI aufgezählten Deliktsbereiche aufgegeben, obwohl deren Unbestimmtheit oft genug moniert wurde.⁸ Auch was das Verfahren im Ausland betrifft, sind die Überprüfungsmöglichkeiten auf ein Minimum reduziert worden. Nach § 73 S. 2 IRG gilt, wie auch sonst im Anwendungsbereich der EU-Rahmenbeschlüsse zur gegenseitigen Anerkennung, der Vorbehalt des europäischen und nicht des deutschen *ordre public*: Es genügt also nicht mehr für die Ablehnung eines Ersuchens, wenn die Vollstreckung der ausländischen Entscheidung („nur“) mit wesentlichen Grundsätzen der *deutschen* Rechtsordnung im Widerspruch stünde.

Erklärtes Ziel des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI und des EU-GeldsanktionenG ist die Erleichterung der grenzüberschreitenden Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen.⁹ Dieses Ziel dürfte – vorbehaltlich der unten III. 5. a) behandelten Probleme – erreicht werden, gerade in den ein gerichtliches Verfahren selten lohnenden Massenverfahren; doch ob mit der Umstellung auf ein Verwaltungsverfahren auch die Anforderungen an die ausländische Entscheidung sowie der inländische Prüfungsumfang derart beschränkt werden mussten, muss bezweifelt werden. Ob diese Neuerung gar gegen strafrechtliche Grundprinzipien von Verfassungsrang verstößt, soll im Folgenden untersucht werden.

II. Musste der Rahmenbeschluss umgesetzt werden?

Im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lautet die Antwort eindeutig *nein*. Bereits im Urteil zum 1. Europäischen Haftbefehlgesetz 2005 hat das BVerfG befunden, dass die Rahmenbeschlüsse der dritten, intergouvernementalen Säule den grundlegenden Anforderungen des Demokratieprinzips nur genügen, weil über deren Umsetzung

die nationalen Parlamente in normativer Freiheit, d.h. Souveränität entscheiden; notfalls, so fügte das Gericht an, durch Verweigerung der Umsetzung¹⁰. Diese Linie ist vom BVerfG in der Lissabon-Entscheidung vom vergangenen Jahr fortgesetzt und bekräftigt worden, wo das Gericht urteilt: „Die Strafrechtspflege ist, sowohl was die Voraussetzungen der Strafbarkeit als auch was die Vorstellungen von einem fairen, angemessenen Strafverfahren anlangt, von kulturellen, historisch gewachsenen, auch sprachlich geprägten Vorverständnissen und von den im deliberativen Prozess sich bildenden Alternativen abhängig, die die jeweilige öffentliche Meinung bewegen. [...] Eine Übertragung von Hoheitsrechten über die intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus darf in diesem grundrechtsbedeutsamen Bereich nur für bestimmte grenzüberschreitende Sachverhalte unter restriktiven Voraussetzungen zu einer Harmonisierung führen; dabei müssen grundsätzlich substantielle mitgliedstaatliche Handlungsfreiräume erhalten bleiben“¹¹. Damit mahnt das BVerfG an, „wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen [seien] die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt – keinesfalls extensiv – auszulegen, und ihre Nutzung [bedürfe] besonderer Rechtfertigung“¹². Diese strengen Anforderungen selbst unter Geltung des Vertrags von Lissabon, welcher durch die Beteiligung des Europäischen Parlaments und die Einbindung der nationalen Parlamente in das europäische „Gesetzgebungsverfahren“ ein deutliches Plus an Legitimation gegenüber der früheren dritten Säule bewirkt, lassen bezüglich der auf diesem Gebiet ohne jede entscheidende parlamentarische Mitwirkung erlassenen Rechtsakte des Rates keinen anderen Schluss zu, als dass ihnen die geforderte besondere demokratische Legitimation abgeht und sie deshalb keine Verbindlichkeit für die gewählten nationalen Parlamente beanspruchen können.

Denn sie sind notabene von Regierungsvertretern im Rat beschlossen worden und auch nach h.M. sowie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Völkerrecht zuzuordnen,¹³ so dass sie ohne nationales Gesetz keine innerstaatliche Wirkung entfalten; genauso wenig wie Regie-

⁷ Wobei dieser nach § 1 Abs. 3 IRG dort zurücktritt, wo durch völkerrechtliche Verträge Regelungen getroffen wurden, wie etwa im Verhältnis zu Österreich durch den Vertrag über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen vom 31.5.1988, dazu *Bovenshulte*, Rechtliche Probleme der Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen über Geldstrafen und Geldbußen: am Beispiel von Verkehrsdelikten im Verhältnis Deutschland und Österreich, 2008.

⁸ Siehe nur *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 4. Aufl. 2010, § 10 Rn 27; *Schünemann*, StV 2003, 531 (532); *Hefendehl*, ZIS 2006, 229 (230 f.); *ders.*, in: Schünemann (Hrsg.), Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege, 2006, S. 204 (S. 208).

⁹ Siehe Erwägungsgrund 2 zum Rahmenbeschluss sowie BT-Drs. 17/1288, S. 14.

¹⁰ BVerfGE 113, 273 (301, 315); an anderer Stelle des Urteils wird freilich eine Bindungswirkung des Rahmenbeschlusses bejaht (BVerfGE 113, 273 [300]), ohne dass dieser Widerspruch aufgelöst wird.

¹¹ BVerfGE 123, 267 (359 f.).

¹² BVerfGE 123, 267 (410) in unausgesprochener Übernahme der vom Mitverf. seit Jahren betonten Notwendigkeit einer qualifizierten demokratischen Legitimation für Strafgesetze, siehe *Schünemann*, StV 2003, 116 (120); *ders.*, StV 2003, 531; *ders.*, ZRP 2003, 185; *ders.*, ZRP 2003, 472; *ders.*, GA 2004, 200; *ders.*, in: *Ders.* (Fn. 8), S. 95; *ders.*, in: *Putzke* (Hrsg.), Strafrecht zwischen System und Telos, Festschrift für Rolf Dietrich Herzberg zum siebzigsten Geburtstag am 14. Februar 2008, 2008, S. 39 (S. 49 ff.).

¹³ Siehe *Satzger*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 34 EUV Rn. 9; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 476; *Geiger*, EUV/EGV, Kommentar, 4. Aufl. 2004, Art. 34 EUV Rn. 6; BVerfGE 113, 273 (301).

rungsmitglieder durch Aggregation in Brüssel zu einem demokratischen Legislativorgan mutieren können, können die der Exekutive zuzurechnenden Rechtsakte dieses Rates beanspruchen, den gewählten Gesetzgeber zu binden. Sie sind nicht anders als völkerrechtliche Verträge zu behandeln, ohne dass man sich von dem pro domo entscheidenden EuGH-Urteil in der Rechtssache Pupino¹⁴ beirren lassen darf, zumal das von den deutschen Instanzen vorrangig zu beachtende BVerfG die hier vertretene These eindeutig stützt. Nach den klaren Vorgaben des Verfassungsgerichts war es damit die freie Entscheidung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die Vorgaben des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI in deutsches Recht umzusetzen – oder nicht. Weil das BVerfG sich ausdrücklich auf die demokratische Selbstbestimmung gestützt, sich mithin nicht auf einen etwaigen Konflikt mit deutschem Verfassungsrecht beschränkt hat, gilt dies – entgegen der Einschätzung Böses in der eingangs erwähnten Anhörung – nicht nur dort, wo die Umsetzung gegen Vorschriften des Grundgesetzes verstoßen würde; denn deren Einhaltung hat mit der demokratischen Selbstbestimmung nichts zu tun. Sie ist vielmehr eine übergeordnete Verpflichtung, die auch den parlamentarischen Gesetzgeber bindet. Nur im verfassungsrechtlichen Rahmen stehen ihm überhaupt Gestaltungsmöglichkeiten offen, deren Nutzung dann eine politische Entscheidung ist. Weil sie vorliegend nicht ausgeschöpft werden, weil der Rahmenbeschluss irrig als verbindlich empfunden wurde,¹⁵ liegt ein Fall der vom BVerfG bemängelten normativen Unfreiheit vor. Es sprechen deshalb außerordentlich triftige Gründe dafür, dass das EU-GeldsanktionenG bereits wegen „Kompetenzunterschreitung“ nichtig ist, weil ein sich als „Lakai von Brüssel“ fühlender Bundestag keinen genuinen, d.h. in „bewusster normativer Freiheit“ ausgeführten Gesetzgebungsakt schafft. Im Falle einer Verfassungsbeschwerde gegen eine danach durchgeführte Vollstreckung böte sich dem BVerfG deshalb die vortreffliche Gelegenheit, seinen von den deutschen politischen Instanzen notorisch ignorierten Worten einmal Taten folgen zu lassen und dem Bundestag unmissverständlich klarzumachen, dass er sich im Bereich des Strafrechts von seiner Aufgabe als demokratischer Repräsentant des Souveräns nicht davonstellen darf.¹⁶

¹⁴ EuGH, Urt. v. 16.6.2005 – Rs. C-105/03.

¹⁵ So die in der Anhörung vorgetragene Einschätzung der Vertreter der Regierungsfractionen sowie des Abgeordneten Montag. Dazu sei aus pragmatischer Sicht angemerkt, dass ein Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Rahmenbeschlüsse der früheren 3. Säule auch weiterhin nicht vorgesehen ist (Siehe Art. 35 EUV a.F., Art. 10 Abs. I Protokoll Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon), so dass insofern keine „Repressalien“ zu befürchten stünden.

¹⁶ Weshalb hier eine klare Entscheidung noch dringlicher wäre als etwa im Arbeitsrecht, wo das Gericht unlängst in der Rechtssache Honeywell/Mangold (BVerfG, Beschl. v. 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06) Angst vor der eigenen im Lissabon-Urteil manifestierten Courage an den Tag legte und seine ultra-vires-Kontrolle auf „offensichtliche“ und zu einer „strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mit-

III. Sollte/Durfte der Rahmenbeschluss umgesetzt werden? 1. Teil: Rechtsstaatliche Grundfragen

1. Selbst wenn der Bundestag sich in „bewusster normativer Freiheit“ dazu bekannt hätte, in bewährter Europatreue den (unverbindlichen) Vorgaben des Rahmenbeschluss 2005/214/JI zu folgen, bleibt die Frage zu beantworten, ob er die materiellen verfassungsrechtlichen Grenzen gewahrt hat, die sich aus dem Grundgesetz ergeben. Grundsätzlich – und dafür stehen die beiden vom Mitverf. Schünemann zum europäischen Straf- und Strafprozessrecht veröffentlichten Sammelbände¹⁷ – ist es nicht nur wünschenswert, sondern geradezu zwingend, dass die justizielle Kooperation in Strafsachen (einschließlich des Ordnungswidrigkeitenrechts) durch einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen koordiniert wird. Ganz augenfällig ist dies im Bereich des Straßenverkehrs – dort hat der Rahmenbeschluss in der öffentlichen Wahrnehmung auch die meiste Aufmerksamkeit erlangt –, wo niemand ernsthaft eine faktische Straffreiheit für Verstöße außerhalb des eigenen Heimatstaats wünschen kann. Dies gilt auch allgemein für Taten, die von Bürgern eines Staates in einem anderen EU-Mitgliedstaat begangen werden.

2. Dabei ist aber zu beachten, dass es um die Verhängung von straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionen, also von Grundrechtseingriffen geht, mit denen nicht nur eine erhebliche Belastung, sondern auch – jedenfalls was das Strafrecht angeht – ein soziales Unwerturteil untrennbar verbunden ist: Das Strafrecht trennt den Bürger vom Verbrecher, den freien Menschen von der wie in einem Käfig gehaltenen Kreatur. Wenngleich in der Gesetzesnovelle für die Vollstreckung von ausländischen Geldstrafen die Ersatzfreiheitsstrafe ausgeschlossen ist,¹⁸ stehen auch die nicht-freiheitsentziehenden strafrechtlichen Eingriffe unter strengen Legitimationsvoraussetzungen, sowohl was die materiellen Voraussetzungen der Strafbarkeit angeht als auch bezüglich der Verfahren, die eine Verurteilung tragen können. Vor diesem Hintergrund hätte der Rahmenbeschluss, wenn überhaupt, dann nur mit gewichtigen Vorbehalten umgesetzt werden dürfen. Denn die geplante Vollstreckung von Geldstrafen macht zwar, gerade im Bereich des Verkehrsstrafrechts (verstanden im weitesten Sinne, also unter Einschluss der Ordnungswidrigkeiten als des „Strafrechts kleiner Münze“¹⁹), naturgemäß in qualitativer Hinsicht dem Bürger einen weitaus harmloseren Eindruck als der europäische Haftbe-

gliedstaaten“ führende Kompetenzverstöße zurechtstutzte, Kriterien freilich, die in einem Prozess der „schleichenden“ Europäisierung bestens geeignet sind, diese Kontrolle ins Leere laufen zu lassen, s. auch das abweichende Votum des Richters Landau, Rn. 103. Zu diesem Fall siehe i.Ü. Gerken/Rieble/Roth/Stein/Streinz, „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, 2009, online abrufbar unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/mangold-gutachten/>.

¹⁷ Schünemann (Hrsg.), Alternativentwurf europäische Strafverfolgung, 2004; ders. (Hrsg.), Gesamtkonzept (Fn. 8).

¹⁸ BT-Drs. 17/1288, S. 17.

¹⁹ Jescheck/Weigend, Strafrecht, Allgemeiner Teil, 5. Aufl. 1996, S. 58; BVerfGE 27, 18 (32 f.).

fehl,²⁰ hinter dessen Eingriffstiefe sie weit zurückbleibt. Sobald man den Vergleich aber aus einer quantitativen Perspektive heraus vornimmt, sieht die Sache schon anders aus, weil die Zahl der von Bußgeldern in anderen EU-Mitgliedstaaten wegen einer etwa im Urlaub begangenen Verkehrsordnungswidrigkeit betroffenen Bürger mit Sicherheit exorbitant höher ist als die Zahl derjenigen, die einen europäischen Haftbefehl zu fürchten haben.²¹ Die rechtsstaatlichen Probleme einer über die Landesgrenzen hinaus erfolgenden Vollstreckung von Geldstrafen und Bußgeldern müssen deshalb mit keiner geringeren Sorgfalt analysiert werden.

3. Dreh- und Angelpunkt auch des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI und des deutschen Umsetzungsgesetzes ist das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.²² Anders als im Recht des Warenverkehrs gilt es jedoch im Strafrecht i.w.S. zwei äußerst gravierende Hürden aus dem Wege zu räumen,

²⁰ Auf der Basis des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. EU 2002 Nr. L 190/1 v. 13.6.2002, nunmehr in Deutschland geregelt durch das (wiederholte) EuHbG v. 25.7.2006, BGBl. I 2006, S. 1721, nachdem das erste EuHbG v. 21.7.2004, BGBl. I 2004, S. 1748, vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 18.7.2005 (BVerfGE 113, 273) für verfassungswidrig erklärt worden war – notabene ohne dass das neue Gesetz die verfassungsrechtlichen Bedenken wirklich ausgeräumt hätte, siehe nur *Schünemann*, in: Joerden/Szwarz (Hrsg.), Europäisierung des Strafrechts in Polen und Deutschland – rechtsstaatliche Grundlagen, 2007, S. 265 (S. 271 ff.).

²¹ Zu den spezifischen Problemen der „Europäisierung des Verkehrsstrafrechts“ ausführlich u. m.w.N. *Schünemann*, in: Hassemer (Hrsg.), In dubio pro libertate, Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag, 2009, S. 743.

²² Die Kritik bei *Schünemann*, StV 2003, 116 (119); *ders.*, StV 2003, 531 (532); *ders.*, ZRP 2003, 185 (186 f.); *ders.*, ZStW 116 (2004), 376 (383); *ders.*, GA 2004, 193 (202 ff.); *ders.* (Fn. 8 – Gesamtkonzept), S. 62, 98 f.; *ders.*, ZIS 2007, 528 (535 f.) soll hier nicht nochmals wiederholt werden, es sei nur darauf hingewiesen, dass selbst Autoren, die den herrschenden Tendenzen in der Europäisierung der Strafverfolgung weniger ablehnend gegenüber stehen, mit der Kritik am Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht sparen, siehe etwa *Gleiß*, ZStW 116 (2004), 353 (365 ff.); *dies.*, in: Schomburg/ Lagodny/Gleiß/Hackner (Hrsg.), Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 4. Aufl. 2006, Vor III Rn. 100 ff.; *dies.*, Beweisrechtsgrundsätze einer grenzüberschreitenden Strafverfolgung, 2006, S. 164; *Murschetz*, Auslieferung und Europäischer Haftbefehl, 2007, S. 304; *Satzger* (Fn. 8), § 10 Rn. 25; *Tinkl*, Die Rechtsstellung des Einzelnen nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, 2008, S. 86 ff.; scharf ablehnend *Unger*, Schutzlos ausgeliefert?, Der europäische Haftbefehl, 2005, S. 112 ff.; dagegen im Sinne einer Kapitulation vor den „ausbrechenden Hoheitsakten“ in Gestalt der illegitimen strafrechtlichen Rahmenbeschlüsse des Rates *Vogel*, ZStW 116 (2004), 400 (422); *Juppe*, Die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen in Europa, 2007, S. 164.

wenn dieses Prinzip legitimierbar sein soll: Die Sanktionen des anderen Mitgliedstaates, die die inländischen Behörden quasi als dessen Büttel vollstrecken, müssen in einem Verfahren verhängt worden sein, das auch aus inländischer Sicht ein Mindestmaß an rechtsstaatlichen Garantien aufweist;²³ und das Verhalten, das durch die Vollstreckungsübernahme im Inland sanktioniert wird, muss auch nach den im Inland geltenden Rechtsgrundsätzen sanktionswürdig sein (Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit²⁴). Für beide Voraussetzungen sind bis heute keine ausreichenden Garantien ersichtlich. Es ist deshalb nur der Vollständigkeit halber festzuhalten, dass das gemeinhin als Basis der gegenseitigen Anerkennung geforderte, aber auch für ausreichend erklärte gegenseitige Vertrauen der einzelstaatlichen Strafgerichtsbarkeiten²⁵ in Wahrheit weder vorhanden noch ausreichend ist: Etwa über Bulgarien und Rumänien wird in der seriösen Presse regelmäßig festgestellt, dass diese „sich den sonst auf dem Kontinent üblichen Standards in der Rechtspflege (nicht) ernsthaft angenähert hätten“²⁶. Und in einer rechtsstaatlichen Demo-

²³ Zur Unverzichtbarkeit solcher Mindestgarantien vor Einführung der gegenseitigen Anerkennung siehe den „Appell der Bundesrechtsanwaltskammer“ vom September 2007 in der BRAK-Stellungnahme Nr. 37/2007; zum schmachlichen Scheitern des diesbezüglichen Projekts siehe nur *Satzger* (Fn. 8), § 10 Rn. 54; zu den dringend notwendigen, aber erst recht gescheiterten Verbesserungsvorschlägen des Europäischen Parlaments *Schünemann*, StV 2006, 361 (363). Siehe ferner *Wehnert*, in: Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins (Hrsg.), Strafverteidigung im Rechtsstaat, 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des deutschen Anwaltvereins, 2009, S. 1090.

²⁴ Zu dieser in einem demokratischen Rechtsstaat unverzichtbaren Voraussetzung, die vom BVerfG in seiner Entscheidung zum europäischen Haftbefehl leider nur, aber immerhin teilweise anerkannt und exekutiert worden ist, näher *Schünemann* (Fn. 8 – Gesamtkonzept), S. 61, 98 f., 108; *ders.*, StV 2005, 681 (682). Wenn *Weigend* (in: Müller-Dietz [Hrsg.], Festschrift für Heike Jung zum 65. Geburtstag am 23. April 2007, 2007, S. 1069 [S. 1073]), diesen „demokratischen“ Einwand gegen die Aufhebung des Erfordernisses der beiderseitigen Strafbarkeit im Auslieferungsrecht durch den Rahmenbeschluss zum europäischen Haftbefehl und das EuHbG, nämlich dass der inländische Staatsbürger nicht zur Aburteilung wegen eines von ihm nicht beeinflussbaren ausländischen Strafgesetzes ausgeliefert werden dürfe, wegen der „unbestrittenen Geltung des deutschen Strafrechts auch für Ausländer“ für nicht näher erörterungsbedürftig erklären zu können vermeint, so hat er dabei unversehens die Beurteilungsobjekte verwechselt. Denn es geht ja bei der Auslieferung um die Preisgabe des *eigenen* Staatsbürgers zur Bestrafung nach *ausländischen* Normen, deren inhaltliche Legitimität unter seiner demokratischen Mitwirkung im Inland gerade verneint wurde.

²⁵ So heute noch *Gless*, in: Fijnaut/Ouwerkerk (Hrsg.), The Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union, 2010, S. 25 (S. 43 f.).

²⁶ Vgl. etwa *Busse*, FAZ v. 21.7.2010, S. 10.

kratie kann es niemals bloß auf das Vertrauen der Staatsorgane, sondern immer nur auf das Vertrauen der Bürger ankommen, die vernünftigerweise weit davon entfernt sind, der in einem „nach wie vor korrupten“ Staat (ibid.) verhängten Geldstrafe oder Untersuchungshaft Vertrauen entgegen zu bringen.

IV. Einzelne rechtsstaatliche Anforderungen

1. Verfahrensgarantien

a) Die wichtigsten deutschen Verfahrensgarantien bestehen nach hier vertretener Ansicht in der auch im Ordnungswidrigkeitenrecht geltenden Pflicht, den Beschuldigten am Tatort über sein Schweigerecht zu belehren (§§ 136, 163a StPO, § 55 OWiG), sowie im Zeugnisverweigerungsrecht der Angehörigen (§ 52 StPO, § 46 OWiG). Diese essentiellen Garantien, deren Verletzung in Deutschland zu Recht mit einem Beweisverwertungsverbot sanktioniert wird,²⁷ werden aber in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU nicht oder jedenfalls nicht in vollem Umfange gewährleistet,²⁸ etwa wenn § 103 Abs. 2 des österreichischen Kraftfahrzeuggesetzes eine strafbewehrte Pflicht zur Angabe des Fahrzeuglenkers statuiert. Damit fehlt es dann aber auch an den rechtsstaatlichen Grundvoraussetzungen für eine gegenseitige Anerkennung. Die lediglich im „Fahrplan“ des Rates vom 30.11.2009²⁹ geplante Belehrung des Beschuldigten über seine Rechte kann dem nicht abhelfen, schon weil sie den materiellen Gehalt dieser Rechte nicht regelt und weil Gegenrechte des Beschuldigten spätestens zeitgleich mit der gegenseitigen Anerkennung³⁰ etabliert werden müssen.

b) In der umstrittenen Frage der Abwesenheitsurteile ist der neue Rahmenbeschluss 2009/299/JI³¹ nicht berücksichtigt, der unter anderem Art. 7 des vorliegenden Rahmenbeschlusses über Geldstrafen und Geldbußen modifiziert; mindestens das muss in die Neufassung des IRG möglichst bald

eingearbeitet werden. Freilich bleibt auch der neue Rahmenbeschluss hinter rechtsstaatlichen Standards zurück, allein schon wegen seiner Unbestimmtheit und weil das Formular³² nicht erkennen lässt, ob eine Benachrichtigung und Belehrung tatsächlich in adäquater Form stattgefunden hat;³³ er regelt daher bloß die äußere Choreographie der Ladungs- und Hinweispflichten und enthält keinerlei Garantien für das Verfahren selbst oder die Zumutbarkeit der Rechtsverfolgung im Ausland, ohne die ein Abwesenheitsurteil keine Rechtskraft gegenüber dem Beschuldigten beanspruchen kann (dazu unter IV. 2. c).³⁴

c) Weil die möglichen rechtsstaatlichen Verwerfungen sich kaum abschließend aufzählen lassen, muss eine Generalklausel zur Ablehnung wegen Verstoßes gegen den *ordre public* vorgesehen werden, wie sie zu Recht in § 73 IRG besteht. Doch anders als dessen zweiter Satz anordnet, der auch für die neuen Vorschriften zu Geldsanktionen gilt, müssen dabei die wesentlichen Grundsätzen der *deutschen* Rechtsordnung maßgeblich sein, denn ein belastbarer europäischer *ordre public* ist nicht auszumachen,³⁵ was gerade die andernorts praktizierten Konzepte im Verkehrsordnungswidrigkeitenrecht belegen: materiell mit teils drakonischen Strafen,³⁶ auf der Verfahrensseite mit der nicht durchgängigen Gewährleistung unverzichtbarer Verfahrensgarantien wie etwa des Schweigerechts und der Zeugnisverweigerungsrechte.³⁷

2. Effektiver Rechtsschutz

a) Selbst ein unterstelltes allgemeines Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit anderer Mitgliedstaaten der EU kann keine Vermutung der Rechtsstaatlichkeit in jedem Einzelfall tragen.³⁸ Weil also keine Gewähr für die umfassende Einhaltung rechtsstaatlicher Garantien besteht, müssen die besagten Voraussetzungen einer Verurteilung im Einzelfall überprüft werden können. Das BVerfG hat in ähnlichem Zusammen-

²⁷ Siehe *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, 26. Aufl. 2009, § 24 Rn. 31, 43.

²⁸ Vgl. *Brenner*, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft (Hrsg.), 44. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2006, 2006, S. 32 (S. 37); *Riedmeyer*, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft (a.a.O.), S. 40 (S. 41); *Bönke*, in: Homburger Tage 2006, Arbeitstagung der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht im DAV, 2007, S. 73 (S. 84); *Albrecht*, SVR 2007, 361 (366).

²⁹ Entschließung des Rates vom 30.11.2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren, ABl. EU 2009, Nr. 2009/C 295/01; krit. etwa *Gless*, StV 2010, 400 (406), die von „recht willkürlich zusammengewürfelten Mindestrechte[n]“ spricht.

³⁰ Ähnlich etwa *Gless*, StV 2010, 400 (405): „Integration von Verteidigungsrechten in allen Instrumenten grenzüberschreitender Strafverfolgung“. Auch die Organe der EU haben seit der Proklamation des Prinzips gegenseitiger Anerkennung eine „ausgewogene Entwicklung“ angemahnt, Nachweise bei *Roger*, GA 2010, 27 (29).

³¹ V. 26.2.2009, ABl. EU 2009, Nr. L 2009/L 81/24.

³² Abgedruckt als Anhang zum Rahmenbeschluss 2002/584/JI, ABl. EU 2005, Nr. L 46/16 v. 22.3.2005.

³³ Durchgreifende Kritik in der BRAK-Stellungnahme Nr. 06/2008 von Februar 2008, sowie bei *Ahlbrecht*, in: Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins (Fn. 23), S. 1055 ff. und bei *Klitsch*, ZIS 2009, 11.

³⁴ Siehe bereits *Schünemann* (Fn. 21), S. 750.

³⁵ Siehe etwa *Braum*, GA 2005, 688 (695), der zu Recht – unter Verweis auf OLG Stuttgart StV 2004, 546 – darauf hinweist, dieser europäische *ordre public* sei das, „was die jeweilige politische Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten gerade noch für normativ vertretbar hält“.

³⁶ Etwa 90 € für eine Geschwindigkeitsüberschreitung von 1 km/h in Frankreich.

³⁷ Siehe etwa § 103 Abs. 2 des österreichischen Kraftfahrzeuggesetzes: „Gegenüber der Befugnis der Behörde, derartige Auskünfte zu verlangen, treten Rechte auf Auskunftsverweigerung zurück.“

³⁸ So zu Recht auch *Vogel*, JZ 2001, 937 (940). Dies sah auch *Brenner* in seiner Stellungnahme für den Rechtsausschuss so, der dennoch die rechtsstaatlichen Anforderungen umfassend beachtet sah.

hang einen Vorbehalt des deutschen *ordre public* angeht;³⁹ noch zielführender wäre es freilich, einzelne Prinzipien festzulegen, deren Verletzung mit den Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung nicht zu vereinbaren ist.⁴⁰

In jedem Fall müssten, um die Eröffnung des Rechtsweges (§§ 87g-87l IRG n.F.) nicht ins Leere laufen zu lassen, dem Gericht auch Fragen von echtem Belang zur Prüfung offen stehen. Das EU-GeldsanktionenG erinnert dagegen in fataler Weise an die „Placebo-Methode“ des Großen Strafsenats des BGH, nach der vollständigen Zerstörung der von der StPO geschaffenen Verfahrensbalance durch die Tolerierung der Urteilsabsprachen aber den Rechtsmittelweg eisern zu garantieren,⁴¹ obwohl dieser Weg weitgehend nutzlos ist, wenn es keine mit Hilfe der Revision durchsetzbaren Verfahrenskautelen mehr gibt. Aber während sich der Angeklagte nach einer Absprache vorhalten lassen muss, dass er ja immerhin „mitgemacht“ hat, besitzt der Betroffene eines aus deutscher Perspektive rechtsstaatswidrigen ausländischen (Verkehrs-)Strafverfahrens keine realistische Vermeidemacht. Dass ihm in Deutschland ein Rechtsweg zur Verfügung gestellt wird, in dem fast nur die Einhaltung des vom Rahmenbeschluss in Bürokratenmanier vorgesehenen Formulars überprüft werden kann, hat mit einem „effektiven Rechtsschutz“, wie ihn das BVerfG für Art. 19 Abs. 4 GG fordert⁴², nichts zu tun.

b) Dass die Überprüfung auch der Tatbestandsvoraussetzungen, und sei es nur als *ultima ratio*, erforderlich ist, bestätigt ein Blick auf die jüngste Rechtsprechung des BVerfG in Sachen des Europäischen Haftbefehls: Wiederholt hat das Gericht Bewilligungsentscheidungen des OLG München auf Verfassungsbeschwerde hin aufgehoben, unter anderem weil das OLG die Existenz eines im konkreten Fall vorausgesetzten Betrugsschadens nicht weiter geprüft habe.⁴³ Bei der Vollstreckung einer Sanktionsentscheidung muss diese Kontrolle im Übrigen noch dringlicher bestehen als bei einer Auslieferung. Nicht zuletzt um zu verhindern, dass das BVerfG mit Verfassungsbeschwerden überlastet wird, während zugleich effektiver Rechtsschutz den finanziell besser gestellten Betroffenen vorbehalten bleibt, die auch diesen außerordentlichen Rechtsbehelf noch ergreifen, muss eine Überprüfung vor den ordentlichen Gerichten zumindest möglich sein; damit ist freilich nicht gesagt, dass die häufig auf-

wändige und kostspielige Überprüfung zum Regelfall werden müsste.⁴⁴

c) Dies ist erforderlich gerade angesichts dessen, dass die Regel – auch in deutschen Bußgeldsachen – von einem schriftlichen Verfahren mit mehr oder minder automatischer Verwerfung eines Einspruchs gebildet wird und erst im gerichtlichen Verfahren Abhilfe zu erwarten ist. Dieses im Entscheidungsstaat in Anspruch zu nehmen, wird aber den Beschuldigten nicht selten logistisch und finanziell überfordern und auch außer Verhältnis zur Höhe der Geldstrafe oder -buße stehen, was freilich – strafrechtliche Prinzipien kennen keine *de-minimis*-Regel – nicht zu dem Schluss verleiten darf, die Sanktionen sollten in solchen Fällen einfach hingenommen werden. Die in Art. 7 Abs. 2 lit. g des Rahmenbeschlusses und § 87b Abs. 2 Nr. 3 IRG n.F. vorgesehene Bescheinigung über ein zulässiges schriftliches Verfahren nach vorschriftsmäßiger Unterrichtung löst dieses bei Verkehrsordnungswidrigkeiten zentrale Problem einer Unzumutbarkeit des Erscheinens am Gerichtsort nicht einmal im Ansatz.

3. Beiderseitige Strafbarkeit

a) Als grundlegende materielle Voraussetzung der Vollstreckbarkeit ist beiderseitige Strafbarkeit in jedem Fall zu fordern,⁴⁵ denn dass die *Vollstreckung* einer Sanktion, sei sie auch durch einen fremden Staat angeordnet, den Charakter einer „Strafe“ besitzt und dementsprechend dem *nulla-poena*-Satz unterliegt, kann nicht ernsthaft bezweifelt werden – anders als dies oftmals leichthin in Fragen der Auslieferung erfolgt.⁴⁶ Das scheint auch die Bundesregierung zu sehen, wenn sie in der Gesetzesbegründung⁴⁷ den Ausschluss der Ersatzfreiheitsstrafe u.a. damit begründet, dass verfassungsrechtliche Bedenken bestünden, wenn diese für eine in Deutschland nicht strafbare Handlung angeordnet würde; doch zieht sie daraus keinen Rückschluss für die Vollstreckung einer Geldstrafe oder -buße. Zu Unrecht, denn Art. 103 Abs. 2 GG fordert als Voraussetzung jeder Bestrafung und auch der Verhängung von Geldbußen⁴⁸ ein – hinreichend bestimmtes – Gesetz desjenigen Staates, der die Strafe aufer-

³⁹ BVerfGE 63, 343 (376 ff.).

⁴⁰ Auch ist zu beachten, dass die Geltendmachung einer *ordre-public*-Verletzung immer einen auch politisch heiklen Vorwurf an den Urteilsstaat beinhaltet, worauf *Brenner* in seiner Stellungnahme zutreffend hinweist.

⁴¹ BGHSt 50, 40; näher *Roxin/Schünemann* (Fn. 27), § 17 Rn. 7 ff.

⁴² Siehe zuletzt BVerfGE 101, 106 (122); 101, 397 (407); 104, 220 (231); 107, 299 (337); 108, 341 (347).

⁴³ Siehe BVerfG, Beschl. v. 9.10.2009 – 2 BvR 2511/09, Rn. 29 ff.

⁴⁴ Dazu unten IV. 6.; zur Koordinierung des Rechtsschutzes in Urteils- und Vollstreckungsstaat ferner *Roger*, GA 2010, 27 (41).

⁴⁵ *Schünemann*, StraFo 2003, 344 (345, 347 f.); *Braum*, wistra 2007, 401 (404 f.); *Roger*, GA 2010, 27 (38 f.). Offen gelassen von BVerfGE 113, 273 (317). Zumindest für Inlandstaten auch *Lagodny*, StV 2005, 515 (518) und *Pohl*, Vorbehalt und Anerkennung, 2009, S. 162 ff.

⁴⁶ Siehe etwa *Böse*, in: Grütznert/Pötz/Kreß (Hrsg.), Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, 3. Aufl. 2008, § 81 Rn. 9; *Vogel/Burchard*, Grütznert/Pötz/Kreß (a.a.O.), § 3 Rn. 10. Noch weniger als bei der Auslieferung überzeugt es bei der Vollstreckung als praktischer Anwendung der Strafe, wenn die Geltung des Gesetzlichkeitsprinzips mit der rein formalen Zuordnung zum Prozessrecht verneint wird, wie von *Böse* in der Anhörung vorgetragen.

⁴⁷ BT-Drs. 17/1288, S. 17.

⁴⁸ *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 30. Lfg., Stand: Dezember 1992, Art. 103 Rn. 195.

legt.⁴⁹ Die Aufgabe der beiderseitigen Strafbarkeit hingegen führt mittelbar zu einer Geltung des jeweils punitivsten (ausländischen) Strafrechts; ob daraus – entgegen dem EuGH – folgt, dass der Rahmenbeschluss, insofern als er die Aufgabe beiderseitiger Strafbarkeit fordert, selbst den Anforderungen des *nulla-poena*-Prinzips genügen muss, kann dahinstehen. Denn es liegt jedenfalls in der Verantwortung des Staates, der eine Sanktion zwangsweise durchsetzt, dass diese auch durch seine Strafnormen gedeckt ist, zumal wenn der Erlös, wie in Art. 13 des Rahmenbeschlusses und § 87n Abs. 5 IRG n.F. angeordnet, beim Vollstreckungsstaat verbleibt. Die Regelung des § 87b Abs. 1 IRG n.F. bleibt hinter dieser Verpflichtung zurück, sowohl wegen der Aufgabe des Erfordernisses beiderseitiger Sanktionierbarkeit als solcher als auch wegen der völligen Unbestimmtheit des Katalogs von Art. 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses.

b) Mit dem Festhalten am Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit wäre auch ein politisch weniger heikler Weg vorgezeichnet, um die Vollstreckung von Sanktionen abzulehnen, ohne dem Entscheidungsstaat eine *ordre-public*-Verletzung vorzuwerfen⁵⁰; hierunter könnten insbesondere Fälle strikter Halterhaftung oder der Tatbestand der Verweigerung der Lenkerangabe fallen. Der erstere Fall ist – was ausdrücklich zu begrüßen ist – in § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG n.F. als Zulässigkeithindernis und damit als obligatorischer Ablehnungsgrund vorgesehen.⁵¹ Ausdrücklich nimmt der Entwurf⁵² auf die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bezug, welche das Schuldprinzip zur absoluten Grenze der Vollstreckbarkeit ausländischer Ersuchen in Deutschland erklärt. Bemerkenswert ist nicht nur der Verweis auf das Karlsruher Urteil, sondern auch und vor allem, dass hier eine Schranke eingeführt wird, die keine Grundlage im Rahmenbeschluss findet. Wir haben es also mit der Inanspruchnahme normativer Freiheit und Souveränität zu tun, was als Beispiel für dieses Gesetzgebungsverfahren insgesamt dienen und weiter hätte ausgebaut werden müssen. Denn wengleich die Vorschrift des § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG n.F. allgemein gehalten ist, kann sie nur einen Teilaspekt lösen.

Nicht weiter hilft sie etwa bei der in Österreich mit Verwaltungsstrafe sanktionierten Verweigerung der Lenkerangabe, welche ja nicht auf einer Fiktion der Schuld beruht, sondern ein eigenständiges echtes Unterlassungsdelikt („Ungehorsamsdelikt“) bildet. Zwar wurden die Behörden in Deutschland angewiesen, auf Zuwiderhandlungen gegen § 103 Abs. 2 des österreichischen Kraftfahrzeuggesetzes, der eine Pflicht zur Angabe des Lenkers statuiert, beruhende Bescheide nicht mehr zu vollstrecken. Doch ist schwer ersichtlich,

wie sie dies unter Geltung der Neufassung des IRG sollen, denn § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG n.F. passt auf diesen Fall nicht, und ein Verstoß gegen den fortan maßgeblichen europäischen *ordre public* (§ 73 S. 2 IRG n.F.) wäre schwer zu begründen angesichts dessen, dass der österreichische Verfassungsgerichtshof diese Strafbewehrung für verfassungskonform hält.⁵³ Zwar hat *Bönke* vorgeschlagen, die Verweigerung der Lenkerangabe nicht als Verkehrsdelikt zu qualifizieren, wodurch wieder die Regel der beiderseitigen Strafbarkeit (§ 87b Abs. 1 S. 1 IRG n.F.) gelten würde, und hat *Böse* in der Anhörung darauf hingewiesen, dass die Zuordnung zum Deliktskatalog des Rahmenbeschlusses der Auslegungshoheit des EuGH unterliege. Doch kann dem nicht gefolgt werden, weil die Einordnung als Katalogtat ausdrücklich nach dem Recht des *ersuchenden* Staates erfolgt (Art. 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses). Allein dieses Beispiel dürfte zeigen, dass kaum übersehbar ist, wie ausländische Straf- oder Ordnungswidrigkeitsnormen im Einzelnen ausgestaltet sind und ob sie dem deutschen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit entsprechen.

c) Ebenso wenig löst § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG n.F. das Problem der strafrechtlichen Verantwortlichkeit *juristischer Personen*, die nach dem allgemeinen Verzicht auf die beiderseitige Strafbarkeit gem. Art. 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses ohnehin in Deutschland zu exekutieren sein würde; überdies ist in Art. 9 Abs. 3 sogar ausdrücklich statuiert, dass Geldstrafen oder Geldbußen gegen juristische Personen selbst dann zu vollstrecken seien, wenn der Grundsatz der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen im Vollstreckungsstaat nicht anerkannt ist. Wie damit die angebliche Bindungswirkung von Regierungs-Rahmenbeschlüssen für die nationalen Parlamente in Anspruch genommen werden soll, ist den Verf. allerdings nicht vorstellbar. Denn eine echte Strafbarkeit juristischer Personen verletzt – ebenso wie die in § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG n.F. geregelte Fiktion der Schuld – das Schuldprinzip und damit das Rechtsstaatsprinzip, kann also in Deutschland nicht einmal per Gesetz eingeführt werden.⁵⁴ Dass ein Beschluss europäischer Minister stärker sein soll als das mit Ewigkeitsgarantie gem. Art. 79 Abs. 3 GG ausgestattete Rechtsstaatsprinzip, ist ausgeschlossen. Nach dem Geldstrafengesetz soll deshalb die Geldstrafe auf eine Geldbuße umgestellt werden (§ 87i Abs. 1 Nr. 2,

⁴⁹ *Schmidt-Aßmann* (Fn. 48), Art. 103 Rn. 252; siehe auch *Satzger*, in: *Schünemann* (Fn. 8), S. 146 (S. 151).

⁵⁰ Deshalb – nur – aus pragmatischen Gründen für die Beibehaltung beiderseitiger Strafbarkeit *Asp/v. Hirsch/Frände*, in: *Schünemann* (Fn. 8), S. 240 und ausf. *dies.*, ZIS 2006, 512.

⁵¹ Eine im Anschluss an das Berichterstattergespräch durchgeführte Änderung des ursprünglichen Entwurfs, welcher hierfür nur ein (fakultatives) Bewilligungshindernis in § 87d Abs. 2 E-IRG vorsah.

⁵² BT-Drs. 17/1288, S. 28.

⁵³ Vgl. VfGH, Erkenntnis G 72/88; zum Ganzen *Neidhart*, NZV 2000, 240 (243). Bemerkenswert ist freilich, dass die Bestimmung gegen eine erste Nichtigerklärung des Verfassungsgerichtshofs (G 149/84) als Verfassungsbestimmung verabschiedet werden musste. Zur Verfassungswidrigkeit der Vollstreckung von Verwaltungsstrafen wegen verweigerter Lenkerangabe siehe auch *Bovenschulte*, (Fn. 7), S. 144 ff.

⁵⁴ Eine eingehende Begründung dieser These kann vorliegend nicht geliefert werden, siehe zuletzt *Schünemann*, in: *Sieber* (Hrsg.), *Strafrecht und Wirtschaftsstrafrecht, Dogmatik, Rechtsvergleich, Rechtstatsachen*, Festschrift für Klaus Tiedemann zum 70. Geburtstag, 2008, S. 429; siehe ferner *ders.*, in: *Laufhütte/Rissing-van Saan/Tiedemann* (Hrsg.), *Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar*, Bd. 1, 12. Aufl. 2007, § 14 Rn. 82.

Abs. 3 S. 2 IRG n.F.)⁵⁵, doch kann dies zumindest dann nicht ausreichend sein, wenn die betroffene juristische Person einer ausländischen Bestrafung unter völliger Außerachtlassung der in Deutschland praktizierten, schuldanalogen Zurechnungsvoraussetzungen (etwa nach den Prinzipien der vicarious liability) zum Opfer gefallen ist.

d) Aus all dem folgt, dass das Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit aus rechtsstaatlichen Gründen unbedingt hätte aufrechterhalten werden müssen.

4. Anpassung und Territorialvorbehalt

Das strafrechtliche Gesetzlichkeitsprinzip kann schließlich auch eine Anpassung der Sanktion fordern, weil auch die Höhe einer Strafe jenem strengen Gesetzesvorbehalt unterliegt,⁵⁶ was eine nachträgliche Strafschärfung ausschließt, aber ebenso in den hier interessierenden Fällen die Anpassung einer Sanktion an die nach deutschem materiellen Strafrecht zulässige Höchststrafe nötig machen kann.

In § 87f Abs. 2 IRG n.F. gilt für eine Anpassung aber die doppelte Voraussetzung, dass die Tat außerhalb des ersuchenden Mitgliedstaates begangen wurde und deutsche Strafgewalt begründet ist, was den negativen (im Sinne der Grundrechtsdogmatik, also abwehrrechtlichen) Gehalt von „nulla poena sine lege“ verkennt und das Problem rein im Sinne des Strafanwendungsrechts lösen will, also den Beschuldigten nur bei positiven Kompetenzkonflikten schützt.

Ferner wird die extrem enge Anpassung an die zulässige Höchststrafe⁵⁷ der limitierenden Funktion des Schuldprinzips nicht gerecht, sondern trägt in Kombination mit dem extrem engen Anwendungsbereich (s.o.) nahezu karikaturhafte Züge.

Dass eine weitergehende Anpassung nicht vorgesehen ist, meint die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung⁵⁸ damit rechtfertigen zu können, dass, wer in einem anderen Staat eine Verkehrsordnungswidrigkeit begehe, sich von diesem Staat (!) wie jeder andere Verkehrsteilnehmer behandeln lassen müsse. Das ist (nur) insofern präzise getroffen, als es eben nur für *diesen* Staat gilt; der Schluss darauf, wie er sich von Deutschland behandeln lassen muss, beruht dagegen auf dem Kurzschluss, der gewöhnlich unter dem Begriff des „hohen Maßes an Vertrauen“ zwischen Mitgliedstaaten firmiert. Nur wenn die unerträgliche Strafhöhe „auf der Hand“ liege, soll nach dem Willen der Bundesregierung mit § 73 S. 2 IRG ein Korrektiv zur Verfügung stehen. In einem auf den Grundrechten beruhenden Rechtsstaat leuchtet es aber nicht ein, warum ein Eingriff „schlechterdings unerträglich hoch“ sein muss, damit er dem vollstreckenden und kassierenden Staat verwehrt ist.

Der Ausschluss einer Anpassung der Geldstrafenhöhe wird nach der neuen Rechtslage sogar dann gelten, wenn die Tat nicht im Entscheidungsstaat begangen worden ist und

also möglicherweise gar keine legitimen Anknüpfungspunkte für eine Strafverfolgung durch diesen bestanden. Richtigerweise muss aber – übrigens im Einklang mit Art. 7 Abs. 2 lit. d sublit. ii des Rahmenbeschlusses – für diejenigen Fälle ein zwingender Ablehnungsgrund vorgesehen werden, in denen die Tat nicht im Entscheidungsstaat begangen wurde und nach deutschem Recht in einem entsprechenden Fall keine deutsche Strafgewalt begründet wäre: Dies wäre gleichsam ein residuales, dezentrales Surrogat für die – fehlende – europäische Zuständigkeitsregelung in Strafsachen.⁵⁹ Für diese Konstellation enthält § 87d Abs. 1 Nr. 2 IRG n.F. gleichwohl nur ein (fakultatives) Bewilligungshindernis, und überdies nur für solche Fälle, in denen die Tat „nach deutschem Recht nicht als Straftat mit Strafe oder als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bedroht ist“. Aus der Regierungsbeurteilung⁶⁰ geht hervor, dass offenbar das Bestehen deutscher Strafgewalt in einem entsprechenden Fall gemeint war (siehe den Verweis auf §§ 4-7 StGB) und *nicht*, wie der an sich eindeutige Wortlaut des Entwurfs ausdrückt, die materielle Strafbarkeit. Es handelt sich allem Anschein nach also um ein redaktionelles Versehen, das aus Gründen der Rechtssicherheit korrigiert werden muss.

Geringe Wirkung im Straßenverkehrsrecht

Auf einige intrikate Probleme speziell im Verkehrsordnungswidrigkeitenrecht ist angesichts dieser gravierenden prinzipiellen Mängel nur noch ergänzend hinzuweisen.

a) Der Vergleich des in Deutschland bei der Kontrolle des Straßenverkehrs praktizierten „Rasenmäherprinzips“ (engmaschige Überwachung mit relativ geringen Sanktionen) mit der Verhängung sehr weniger, aber sehr hoher Bußgelder („Faustschlagprinzip“) etwa in Italien und Finnland zeigt, dass eigentlich die vorgesehene Gegenseitigkeit nur eine scheinbare ist und dass wegen der Regelung, wonach der Vollstreckungsstaat die Geldbuße kassiert, mit einer Art Selbstverstopfung des ganzen Konzepts gerechnet werden muss. Die geringfügigen deutschen Geldbußen lohnen einen Vollstreckungsaufwand im Ausland jedenfalls aus der Sicht des Vollstreckungsstaates nicht, während umgekehrt aus der Sicht eines mit enormen Geldbußen arbeitenden Urteilsstaates schwerlich einzusehen ist, dass ein selbst nach dem Rasenmäherprinzip arbeitender Vollstreckungsstaat plötzlich diese Summen für sich vereinnahmen kann. So sieht bereits Art. 7 Abs. 2 lit. h des Rahmenbeschlusses vor, dass der Vollstreckungsstaat die Vollstreckung bei einer Geldbuße unter 70 Euro verweigern kann, was für die in Deutschland üblichen Geldbußen eine enorme Bedeutung erlangen kann, nicht aber für horrenden Geldbußen von nach dem Faustschlagprinzip operierenden Mitgliedstaaten. Die Folge dürfte sein, dass das EU-GeldsanktionenG die deutsche Verkehrssicherheit mangels realer Vollstreckungswahrscheinlichkeit gegenüber EU-Ausländern nicht nennenswert verbessert, während die inländische Vollstreckung unverhältnismäßig hoher ausländischer Geldbußen rechtsstaatlich zweifelhaft ist

⁵⁵ Dazu BT-Drs. 17/1288, S. 31.

⁵⁶ Siehe nur *Roxin*, Strafrecht, Allgemeiner Teil, Bd. 1, 4. Aufl. 2006, § 5 Rn. 6; *Schmidt-Aßmann* (Fn. 48), Rn. 197.

⁵⁷ Zur Kritik an der Unbestimmtheit der Deliktsfolgen *Schünemann*, Nulla poena sine lege?, 1978, S. 38; *Roxin* (Fn. 56), § 5 Rn. 80 ff.

⁵⁸ BT-Drs. 17/1288, S. 28.

⁵⁹ So bereits *Schünemann/Roger*, ZIS 2010, 92 (94).

⁶⁰ BT-Drs. 17/1288, S. 27.

und die dortige unzulängliche Kontrolldichte quasi noch prämiert.

b) Umgekehrt steht natürlich der kostspieligen grenzüberschreitenden Sanktion seitens des Staates auch die Kostspieligkeit der Rechtsverteidigung des Betroffenen im Ausland gegenüber, die für ihn (wie schon oben angesprochen) häufig sogar eine Unzumutbarkeit seiner Rechtsverteidigung begründen wird – weshalb es sich aufdrängt, dass der Vollstreckungsstaat für aus seiner Sicht bagatellarische Verstöße generell eine Begnadigung vorsehen müsste.

c) Ob die im zwischenstaatlichen Verkehr manifesten Probleme einer drohenden Verjährung durch hinreichende Verfahrensbeschleunigung⁶¹ gelöst werden können, bleibt selbst im Fall eines Aufschlages auf die nationalen Verjährungsfristen bei notwendiger Auslandszustellung zweifelhaft, namentlich wenn etwa die Frage nach dem Fahrer zu spät thematisiert wird oder die Stellung als Fahrer aus dem Bescheid nicht ersichtlich ist.

6. Unverfügbarkeit rechtsstaatlicher Prinzipien

Praktikabilitätsfragen können keine Kapitulation vor diesen fundamentalen rechtsstaatlichen Anforderungen tragen, würden außerdem im Widerspruch stehen zu der gerade von Deutschland beförderten Initiative für europäische Mindestrechte – mit welcher nämlich eo ipso eingeräumt ist, dass diese bis dato nicht bestehen⁶². Ferner ist die Praktikabilität kaum in Frage gestellt und die Gefahr missbräuchlichen Prozessierens eingedämmt, wenn – ähnlich wie im Revisionsverfahren⁶³ – dem Betroffenen die Darlegungs- und Beweislast für die o.g. Vollstreckungshindernisse aufgebürdet wird.

V. Fazit

Der Entwurf der Bundesregierung wies schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel auf. Weder beschränkte er die vollstreckende deutsche Staatsgewalt auf den Umfang des nach deutschem Recht Strafbaren noch bot er die Möglichkeit, die Einhaltung fundamentaler Verfahrensgarantien sicherzustellen oder auch nur zu prüfen. Nachdem er dennoch – wie zu erwarten – „gehorsam“ als Gesetz verabschiedet worden ist, muss damit gerechnet werden, dass dieses über kurz oder lang in wesentlichen Punkten vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben werden wird.

⁶¹ In Deutschland tritt Verfolgungsverjährung nach sechs Monaten (für Geldbußen bis 1.000 €) bis drei Jahren (Bußen über 15.000 €) ein, § 31 Abs. 2 OWiG, Vollstreckungsverjährung nach drei (Bußen bis 1.000 €) bzw. fünf Jahren, § 34 Abs. 2 OWiG.

⁶² Siehe bereits *Schünemann* (Fn. 21), S. 751 f.

⁶³ *Schünemann* (Fn. 21), S. 752 mit Fn. 30.