

### B u c h r e z e n s i o n

**Frank Zimmermann**, Strafgewaltkonflikte in der Europäischen Union. Ein Regelungsvorschlag zur Wahrung materieller und prozessualer strafrechtlicher Garantien sowie staatlicher Strafinteressen, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Stämpfli Verlag Bern, 2015, 492 S., € 119,-.

Strafgewaltkonflikte in der EU sind virulent und komplex: Man stelle sich einen Einbruchsdiebstahl vor, der von einer Bande aus Deutschen, Schweizern und Franzosen in Österreich begangen wird. Welches materielle Strafrecht auf den Fall angewendet werden kann, mag man noch den Strafanwendungsregeln entnehmen. Doch wer soll verbindlich die entscheidende Jurisdiktion wahrnehmen, das Recht sprechen, welche Strafjustiz mithin soll das Strafverfahren für diesen Fall übernehmen – jede der Heimatstaaten der vier Täter, oder nur drei, zwei oder eine, z.B. die österreichische, weil dort der Tatort lag? Solche Jurisdiktionskonflikte lassen sich in zwei Kategorien aufspalten: Zunächst kann, abstrakt gesprochen, auf einen Sachverhalt theoretisch das Strafrecht zweier verschiedener EU-Mitgliedstaaten anwendbar sein. Konkurrieren sodann die verschiedenen Mitgliedstaaten tatsächlich um die Strafverfolgung, weil auch im Übrigen bei beiden die Voraussetzungen für ein Strafverfahren gegeben sind, wird der Kompetenzkonflikt konkret.

Frank Zimmermann greift in seiner von *Helmut Satzger* betreuten, fast 500 Seiten starken Doktorarbeit diese Differenzierung auf (S. 32 ff.), und mit ihr ist zugleich die Richtung vorgegeben, die der Autor zur Bewältigung des Konfliktpotenzials entwickelt. Die erste, für Zimmermann auch im Übrigen zentrale Weichenstellung ist dabei anhand des Strafanwendungsrechts – mithin des materiellen Strafrechts – vorzunehmen. Nach einem Exkurs zur Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung als Grundpfeiler der europäischen Strafrechtspflege (S. 36 ff.) und näheren Charakterisierung des „mutual trust in criminal matters“ (S. 50 ff.) legt der Autor diese zentralen Strafanwendungsprinzipien dar (S. 72 ff.), die den rechtlichen Nährboden für Jurisdiktionskonflikte bilden und für Deutschland in §§ 3-7, 9 StGB sowie im Nebenstrafrecht, z.B. § 1 VStGB verankert sind. Er zeigt dabei auch, wie die EU in ihren Harmonisierungsakten die Mitgliedstaaten zur Ausdehnung ihrer Aburteilungskompetenz veranlasst und diese Expansion vereinzelt, namentlich bei den Straftaten zum Nachteil der EU-Interessen, sogar als national indisponible, primärrechtliche Treuepflicht versteht (S. 100 ff.). Er sagt daher mit gutem Grund voraus, dass diese Konflikte in Zukunft gehäuft auftreten werden (S. 136).

Im Anschluss daran analysiert der Verfasser subtil die verschiedenen Interessen, die bei Jurisdiktionskonflikten berührt werden. Hierbei nimmt er zunächst die abstrakten Konflikte ins Blickfeld: Das größte Gewicht nehme das Interesse des Beschuldigten an der Vorhersehbarkeit des Strafbarkeitsrisikos ein (S. 140 ff.). Denn aller europäischer Harmonisierung des Strafrechts zum Trotz bestehen auch heute noch große Unterschiede bei der Pönalisierung von Verhaltensweisen; man denke nur – bezogen auf den BT – etwa an den Schwangerschaftsabbruch, Trunkenheitsfahrten oder die

Leugnung des nationalsozialistischen Völkermords, oder – bezogen auf den AT – etwa an die Reichweite der Notwehr bei der Verteidigung von Sachwerten (die in Deutschland besonders schneidig, in Frankreich aber etwa eng ist). Der deutsche Verbotsirrtum (§ 17 StGB) helfe dem Betroffenen vielfach nicht weiter (S. 156): Dieser Befund ist richtig, da die Anwendbarkeit dieser Irrtumsregelung seit jeher von den kriminalpolitischen Vorstellungen des Gesetzgebers bei Schaffung eines Straftatbestands sowie derjenigen des Rechtsanwenders stark beeinflusst wird.

Das Gegengewicht bilden die Interessen des Staates, insbesondere zur Verwirklichung seines sog. „staatlichen Strafanspruchs“ (S. 158 ff.). Hierbei zieht Zimmermann naturgemäß den territorialen Geltungsanspruch und die Verwirklichung der Strafzwecke heran, die zugleich mit der Erwartung konfliktfreier Kooperation mit anderen Staaten verbunden sei. Umgekehrt kann ein Staat auch Interesse an der Nichtverfolgung der von seinem Staatsangehörigen im Ausland begangenen Straftat haben, so etwa aufgrund gesellschaftspolitischer Überzeugungen, die in der nationalen Nichtpönalisierung des Verhaltens ihren Ausdruck finden; in diesen Fällen werde der Staat sich der Strafverfolgung durch den anderen Staat entziehen. Dies zeigt der Autor am Beispiel von auch in Griechenland vertriebenen Büchern des österreichischen Karikaturisten Haderer mit Jesus-Karikaturen, die nach österreichischem Recht als straflos, nach griechischem Recht dagegen (wohl) als strafbar anzusehen waren (S. 171). Entsprechende Überlegungen stellt der Verfasser bei der Bewertung der Interessenkollisionen in konkreten Strafgewaltkonflikten an, wobei hier das Beschuldigteninteresse an der Vermeidung mehrfacher Strafverfolgung (S. 176) und der Auswahl des Gerichtsstands (S. 185) hinzutreten, während er den Interessen des Opfers keine eigenständige Bedeutung beimisst, sondern diese in denjenigen des Staates aufgehoben sieht (S. 206).

Ob nun in einem zweiten Schritt das (primäre) Unionsrecht eine Lösung für Strafgewaltkonflikte erzwingt, bejaht der Verfasser aufgrund einer europarechtlichen Gesamtbeurteilung, welche die Europäische Grundrechtecharta (GRC), EUV und AEUV sowie die EMRK einbezieht. Diese Verpflichtung folge nicht nur aus Art. 82 Abs. 1 AEUV (der allerdings offenlässt, wie solche Streitigkeiten behoben werden können, S. 215) und aus Art. 51 Abs. 1 GRC. Der vordergründig einschlägige Art. 50 GRC kann aber nicht auf parallele Strafverfahren in mehreren Mitgliedstaaten erstreckt werden; aber Bedeutung erlange etwa das Recht auf effektive Verteidigung (Art. 47, 48 GRC), die allgemeine Grundrechtsförderpflicht (Art. 51 GRC) oder das Interesse an der Vorhersehbarkeit der Strafbarkeit sowie das Gesetzlichkeitsprinzip (analog Art. 103 Abs. 2 GG). Dem Interesse des Mitgliedstaats an der Verfolgung seines Strafanspruchs wird – innerhalb des Art. 4 Abs. 2 EUV – eine nur geringe unionsrechtliche Bedeutung beigemessen.

Sodann geht Zimmermann auf die Lösungsansätze im europäischen Sekundärrecht ein. Das Gebot vorhersehbarer Strafrechtsanwendung sieht er durch die zunehmende Harmonisierung des Straf- und Strafverfahrensrechts nicht zwangsläufig gewährleistet, da den Mitgliedstaaten erhebli-

che, von ihnen auch genutzte politische Gestaltungsspielräume verblieben seien (S. 251 f.), wie auch in diesem Kontext das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung skeptisch gesehen wird (S. 253). Die Regelung zum Doppelbestrafungsverbot, wie sie in Art. 54, 55 SDÜ normiert ist, hält *Zimmermann* zu Recht für defizitär. Für die Strafgewaltkonflikte im Besonderen greift das Doppelbestrafungsverbot schlicht zu spät ein, ganz abgesehen davon, dass das Prioritätsprinzip ein willkürlicher, weil rein temporärer, aber kein sachlicher Maßstab sein kann. So wird es wohl weiterhin eine Aufgabe für den EuGH und die nationalen Strafgerichte sein, die Norm rechtsstaatlich zu präzisieren.

Im nächsten Schritt wendet sich der Autor schließlich den Regelungsversuchen zu, die auf der EU-Ebene in den vergangenen Jahren unternommen wurden, um das Problem der Jurisdiktionskonflikte in den Griff zu bekommen. Ausgelöst durch eine griechische Initiative von 2003 für einen Rahmenbeschluss und ein Grünbuch der Kommission von 2005 wurde schließlich der Rahmenbeschluss zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten gefasst: Dieser enthält zwar eine Verpflichtung eines ermittelnden Mitgliedstaats bei hinreichendem Grund zur Benachrichtigung der Strafverfolgungsinstitutionen eines anderen Mitgliedstaates, wenn dort wegen desselben Verhaltens ein Strafverfahren geführt werden könnte. Zudem sollten die Strafverfolgungsinstitutionen Konsultationen führen. Aber im Übrigen wurden die Voraussetzungen für die Konzentration des Verfahrens praktisch offengelassen (S. 306), wodurch insbesondere das Risiko des „Forum Shoppings“ durch ermittelnde Behörden geschaffen wurde. Eine darüber hinausgehende, präzisere und rechtspolitisch mutigere Lösung auf EU-Ebene ist, wie *Zimmermann* konstatiert, derzeit nicht zu erwarten.

Er entwickelt daraufhin einen eigenen Lösungsvorschlag in Gestalt des Entwurfs einer EU-Verordnung (VO-E). Diesem liegt das von *Gropp* aufgestellte, an *Feuerbach'sche* Formeln erinnernde Postulat zugrunde, dass solche Jurisdiktionskonflikte durch eine normative Basis, ein Gesetz oder eine Verordnung geregelt werden müssten (S. 365): „nulla prosecutio transnationalis sine lege“ (Art. 2 VO-E). Hierzu stellt er zunächst die zur Wahl stehenden Konzepte vor (S. 320 ff.) und würdigt sie eingehend. Sie reichen von der Einführung von Obergrenzen (Harvard Draft Convention) über eine Fremdrechtsanwendung (*Eser, Burchard*) und diversen Konsultationsmodellen (*Lagodny, Vander Beckens* u.a.) hin zu einer abstrakt-generellen Kompetenzordnung (*Klip, Gropp, Ambos* u.a.) und gemischten Vorschlägen (*Heins, Eickers, Schünemann*, Europäischer Arbeitskreis von Strafrechtswissenschaftlern u.a.). Dabei lässt er durchaus Sympathien für ein überarbeitetes und erheblich modifiziertes Modell der „reglementierten Konsultation“ erkennen, das aber wiederum von Vorhersehbarkeitsdefiziten gekennzeichnet sowie für Manipulationen anfällig sei. Vorzugswürdig sei daher ein „erweitertes und flexibilisiertes Hierarchiemodell“ (S. 368).

Den materialen Kern der Hierarchie bildet der stärkste Bezug der Tat zu einem Mitgliedstaat (S. 369 bzw. Art. 3 VO-E). An die Spitze wird dabei der Handlungsort gestellt, an zweiter Stelle folgt der Erfolgsort, die dritte Stelle nimmt

die Person des Täters ein, an vierter Stelle kommt der Bezug zum Opfer und an fünfter Stelle sind die sonstigen völkerrechtsrelevanten Anknüpfungspunkte loziert (S. 370 ff.). Sofern die Anknüpfungspunkte zwischen den tangierten Mitgliedstaaten gleichrangig sind, genießt diejenige Strafrechtspflege den Vorrang, die kumulativ die gewichtigeren Kriterien auf sich vereint (S. 390 ff.). Sofern diese Betrachtungen den Besonderheiten des Einzelfalls nicht gerecht werden sollte, soll derjenige Mitgliedstaat, der ein besonderes Interesse an der Strafverfolgung aufweist, die Zuständigkeitshierarchie außer Kraft setzen können (S. 392 ff. bzw. Art. 4 VO-E). Führt die Hierarchie zu keinem eindeutigen Ergebnis oder wird von dieser Flexibilisierungsklausel Gebrauch gemacht, ist auf ein näher definiertes Konsultationsmodell überzugehen (S. 401 ff. bzw. Art. 9 VO-E); kommt es auch so zu keiner Einigung, solle eine europäische Institution, z.B. Eurojust, eine verbindliche Zuständigkeitsentscheidung treffen.

Gegen den Regelungsentwurf könnte man vorbringen, er sei zu lang und überkomplex, wie er auch zu viele konkretisierungsbedürftige Begriffe („Stärke des Bezugs“; „besonderes Strafverfolgungsinteresse“) enthalte. Zugegebenermaßen: Wer sich eine ganz einfache Lösung verspricht, wird bei *Zimmermann* nicht fündig werden. Denn sein Verordnungsentwurf zeigt, wie überaus schwierig und multidimensional die Interessenlage bei grenzüberschreitender Strafverfolgung ist, weshalb simple Lösungsansätze der Komplexität der Fragestellungen nicht gerecht werden können. Ich habe mir die – wohl eher kriminologische bzw. kriminalpolitische – Frage gestellt, ob nicht gerade mit Blick auf die Vorhersehbarkeit der Strafe und der Stärkung der Rechte des Beschuldigten, die im Mittelpunkt der Überlegungen von *Zimmermann* stehen, der Nationalität des Tatverdächtigen eine erheblich gewichtigere Rolle zugestanden werden sollte, mithin dem aktiven Personalitätsprinzip eine größere Bedeutung beizumessen wäre. Dies gilt nicht nur mit Blick auf etwaige Schwierigkeiten bei der Auslieferung, sondern auch bezüglich der Vertrautheit der sozialen und damit auch rechtlichen Spielregeln sowie der Kommunikation und Verständlichkeit des Strafprozesses – mithin der „Waffengleichheit“ zwischen Verfolger und Verfolgten. Einen Strafprozess im Tatortstaat nur über einen ausländischen Strafverteidiger sowie mittels eines Dolmetschers nachvollziehen zu können, ist für den Beschuldigten sehr schwierig. Möglicherweise zur Sicherstellung der Präsenz im Strafverfahren zudem im Ausland in U-Haft sitzen zu müssen, wird für den Beschuldigten ebenfalls eine große Belastung darstellen. Sofern zudem die Sanktion wie etwa die verhängte Freiheitsstrafe nicht im Heimat-, sondern nur im Tatortstaat vollstreckt werden kann, wäre auch an eine womöglich für den Verurteilten noch stärker resozialisierungsfeindliche Wirkung des Strafvollzugs in einem für ihn fremden Land zu denken. Insoweit wäre mit der von *Zimmermann* favorisierten Anknüpfung an den Tatort wahrscheinlich eher den Strafverfolgungsinteressen des Tatort-Staates als den Interessen des Beschuldigten gedient. Dies wäre an sich kein Malus, denn die Staaten werden „erfolgreicher“ grenzüberschreitender Kriminalität mit „erfolgreicher“ grenzüberschreitender Strafverfolgung begegnen dürfen und

müssen. Allerdings enthält auch das *Zimmermann'sche* Modell mit dem besonderen Strafverfolgungsinteresse eines Mitgliedstaats eine Komponente, mittels dessen den Interessen des Beschuldigten an einer Strafverfolgung in seinem Heimatstaat womöglich Rechnung getragen werden könnte.

Die Untersuchung von *Zimmermann* ist klar und verständlich geschrieben und zeugt übrigens auch von großer didaktischer Darstellungskunst, da sie nicht „hart“ und voraussetzungslos auf Detailfragen zusteuert, sondern den Leser an die Hand nimmt und ihn an die einzelnen Problembereiche so heranführt, dass auch hochkomplexe Fragestellungen für diejenigen, denen diese Materie nicht vertraut ist, nachvollziehbar vermittelt werden. *Zimmermann* erweist sich dabei als ein ausgesprochener Kenner des europäischen Strafrechts, wie seine von großem Detailwissen zeugenden Ausführungen beweisen. Der darüber hinausgehende, besondere Mehrwert der Arbeit liegt zum einen in der präzisen Darstellung und wissenschaftlich fundierten, stets sachlich ausgewogenen Würdigung der dabei zutage tretenden Interessenkonflikte sowie der bisher entwickelten Lösungsansätze, zum anderen in der Entwicklung eines eigenen Regelungsmodells, mit dem die nationale und internationale wissenschaftliche Diskussion bereichert und vorangebracht wird. An der Arbeit von *Zimmermann* kann daher niemand vorbeigehen, der sich mit strafrechtlichen Jurisdiktionskonflikten in der EU beschäftigt.

*Prof. Dr. Edward Schramm, Jena*