

Tagungsbericht: Arbeitskreis Europäisches Strafrecht

Von Jun.-Prof. Dr. **Suzan Denise Hüttemann**, M.Res., Mannheim, Dr. **Anne Schneider**, LL.M. (U.W.E.), Bonn*

Am 23. und 24.6.2016 fand in Frankfurt/Main die erste Tagung des Arbeitskreises Europäisches Strafrecht statt. Bei dem Arbeitskreis handelt es sich um eine Initiative, die Ende 2015 von Prof. Dr. *Martin Böse*, Universität Bonn, Prof. Dr. *Christoph Burchard*, LL.M. (NYU), Universität Frankfurt/Main, und Prof. Dr. *Frank Meyer*, LL.M. (Yale), Universität Zürich, ins Leben gerufen wurde. Ziel des Arbeitskreises ist es, länderübergreifend den offenen Gedankenaustausch von Wissenschaft, Politik und Praxis im Bereich des Europäischen Strafrechts zu ermöglichen. Ausdrücklich soll damit nicht nur die EU, sondern Europa insgesamt ins Blickfeld genommen werden.

Bereits bei der Auftaktveranstaltung zeigte sich, dass das Format von Wissenschaft und Praxis aus Deutschland, Österreich und der Schweiz gleichermaßen angenommen wird. Der Kreis der Vortragenden und Teilnehmer war daher entsprechend gemischt besetzt.

Der erste Tag begann mit einem Überblick über aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Union und im Europarat. Den Auftakt hierzu machte *Alexandra Jour-Schröder*, Acting Director, Criminal Justice, EU Kommission. Sie berichtete zunächst über Gesetzgebungsvorhaben der EU in drei Bereichen, nämlich der Terrorismusbekämpfung, dem Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Stärkung prozessualer Rechte im Strafverfahren. Im Bereich der Terrorismusbekämpfung würden derzeit vor allem zwei Regelwerke erwo-gen. Zum einen sei die vorgeschlagene Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung Diskussionsgegenstand. Durch diese sollen insbesondere Vorbereitungshandlungen wie Reiseaktivitäten und Unterstützungshandlungen wie die Ausbildung zu foreign fighters und Finanzierungstätigkeiten unter Strafe gestellt werden. Hierbei seien nur noch Details streitig (z.B. die Strafbarkeit von Reisen innerhalb der EU). Außerdem solle die Anwendung des Datenaustauschsystems ECRIS auf Drittstaatenangehörige erweitert werden. Im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU seien noch immer die bestehenden Vorschläge der Kommission Thema, nämlich die Richtlinie zur Definition des Betruges, die Ausgestaltung der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Reform von Eurojust. Zur Stärkung der Prozessrechte sei bereits ein Paket aufgestellt worden. Strittig seien jedoch insbesondere der Bereich der Prozesskostenhilfe und die Frage eines notwendigen Beistands bei Europäischen Haftbefehlsfällen. Danach wandte sie sich weiteren zu erwartenden Neuerungen aus vier Bereichen zu, so einem Vorschlag zur non-conviction based confiscation auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung, einem Vorschlag zu Menschenschmuggel und Schleuserkriminalität, einem Vorschlag

zur weiteren Bekämpfung der Geldwäschekriminalität insbesondere im Hinblick auf neue, anonyme Zahlungsmittel (bit-coins, pre-paid cards) und zum Bereich E-Evidence.

Im Anschluss sprach *Susanne Kuster*, Vizedirektorin des schweizerischen Bundesamts für Justiz. Sie erläuterte zunächst Lücken im Hinblick auf das Zusatzprotokoll zum Europäischen Überstellungsübereinkommen anhand eines Beispielsfalles. Danach wandte sie sich dem Bereich der dynamischen Rechtshilfe zu, bei dem Staaten in Echtzeit und geheim zusammenarbeiten, also z.B. TKÜ, Postkontrolle, gemeinsame Ermittlungsgruppen und ähnliches. Dies sei ein Problem in Bezug auf die traditionell stark ausgeprägte Rolle des Individuums im Rechtshilfebereich der Schweiz. Man habe deshalb in der Praxis eine pragmatische Lösung gewählt, bei der das Individuum nicht am Anfang, sondern erst nach Abschluss der Ermittlungsmaßnahme informiert werde. Der ersuchende Staat müsse aber zusichern, dass die auf diese Weise erlangten Erkenntnisse vor Abschluss des etwaigen Beschwerdeverfahrens in der Schweiz nicht als Beweis verwendet würden. Sodann informierte sie über die Ratifikation des 3. und 4 Zusatzprotokolls in der Schweiz. Schließlich wies sie auf die große Bedeutung des vereinfachten Auslieferungsverfahrens hin, bei welchem die Person auf den Spezialitätsgrundsatz verzichte, was in 50 Prozent aller Fälle genutzt werde. Zuletzt beleuchtete sie die gestiegene Bedeutung der elektronischen Zusammenarbeit, vor allem das Konzept der E-Extradition bei Interpol.

Im Anschluss sprach *Astrid Offner*, Präsidentin des Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-Operation in Criminal Matters des Europarats. Der Fokus ihres Beitrages lag auf der Vollstreckungshilfe, vor allem den Überstellungsübereinkommen des Europarats und seinen Zusatzprotokollen. Dabei sah sie ein Hauptproblem im Zustimmungserfordernis des Verurteilten. Nach dem Zusatzprotokoll ist in bestimmten Fällen eine Überstellung auch ohne Zustimmung möglich. Sie wies zunächst auf das seit langem diskutierte Problem hin, ob das Zusatzprotokoll auf das Zustimmungserfordernis tatsächlich nur bei Flucht oder auch bei legaler Rückkehr in den Heimatstaat verzichte. Danach beschäftigte sie sich mit einer weiteren Ausnahme vom Zustimmungserfordernis, nämlich der Wegweisung bzw. der Ausweisungs- oder Abschiebungsanordnung. Mit dem vorgesehenen Änderungsprotokoll werde nunmehr sichergestellt, dass eine Ausweisung nicht zwingend mit dem Strafurteil vorliegen müsse, sondern auch später erfolgen könne. Auch solle die Flucht keine Voraussetzung mehr für die Anwendung des Zusatzprotokolls sein. Schließlich solle das Fehlen einer Erklärung des Verurteilten einer Zustimmung gleichgestellt werden. Mit einer konkreten Umsetzung sei 2017/2018 zu rechnen. Weitere aktuelle Projekte bezögen sich auf die Kosten der Überstellung, deren Verschiebung auf den Urteilsstaat gewünscht sei. Auch sei der Umfang der Übersetzungspflicht Thema. Weitere Aspekte seien das Nichterbringen von Opferentschädigung und elektronische Datenübermittlungen.

* Frau Dr. *Suzan Denise Hüttemann*, M.Res., ist Juniorprofessorin für Strafrecht in Mannheim. Frau Dr. *Anne Schneider* LL.M. (U.W.E.) ist Wiss. Mitarbeiterin und Habilitandin bei Prof. Dr. *Martin Böse* in Bonn.

Nachdem nun einige neuere Entwicklungen des Europäischen Strafrechts dargestellt und diskutiert wurden, stand beim zweiten Teil des Tages ein spezielles Rechtsinstrument im Vordergrund, nämlich die EU-Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung. *Fritz Zeder*, Leiter der Abteilung multilaterale Zusammenarbeit in Strafsachen im österreichischen Bundesministerium für Justiz, stellte zunächst den Inhalt der Richtlinie und die Grundzüge ihrer Umsetzung in Österreich im EU JZG vor. Die Richtlinie kombiniere Elemente der gegenseitigen Anerkennung mit solchen der klassischen Rechtshilfe. Die Europäische Ermittlungsanordnung verstärke jedoch einige der Inkonsistenzen der gegenseitigen Anerkennung, weil es keine instrumentenübergreifende Prüfung der Verhältnismäßigkeit gebe. Auch sei der Umsetzungsspielraum bedingt durch die Rechtsform der Richtlinie erheblich. *Katrin Brahms*, Leiterin des Referats Internationales Strafrecht des deutschen Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, wandte sich sodann der deutschen Perspektive zu und erläuterte die hierzu anstehende Reform des IRG. Die Richtlinie selbst wertete sie als Schritt nach vorne, der bewusst nicht als allumfassender großer Wurf ausgestaltet worden sei. Die wesentliche Neuerung, eine Pflicht zur Kooperation und zu Gesprächen zwischen den betroffenen Staaten, sah sie als in der Praxis sehr nützlich Element an. Rechtsbehelfe seien aus der Richtlinie ausgeklammert, weil dieser Aspekt zu komplex gewesen sei; deshalb sei er der Praxis überantwortet worden. Anders als *Fritz Zeder* sah sie jedoch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nicht nur als Pflicht des Anordnungsstaats, sondern auch des Vollstreckungsstaats an.

Der zweite Tag begann mit einem von den Veranstaltern so nicht geplanten Paukenschlag: Im Laufe der Nacht hatte sich herauskristallisiert, dass die Mehrheit der Briten für den Austritt aus der EU gestimmt hatte. Welche Konsequenzen der zu erwartende Brexit für das Europäische Strafrecht haben wird, ist noch nicht absehbar.¹ In dieser Phase der Unsicherheit passte es allerdings sehr gut, dass der zweite Tag des Arbeitskreises Europäisches Strafrecht die Rechte des Einzelnen in den Blick nahm und sich Fragen des Grundrechtsschutzes und der Garantie menschenwürdiger Haftbedingungen im Rahmen der Rechtshilfe widmete.

Den Auftakt machte *Heiko Sauer*, Professor für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Thema seines Vortrags war der Grundrechtsschutz bei der justiziellen Zusammenarbeit in Europa. Kennzeichnend für die justizielle Zusammenarbeit in Europa sei, dass drei verschiedene Grundrechtsregime hierfür Geltung beanspruchen können, nämlich die Unionsgrundrechte, die im Wesentlichen in der Grundrechtecharta enthalten sind, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Grundrechte der Mitgliedstaaten. Hierbei könne es zu Kollisionen kommen, wenn verschiedene Grundrechtsregime anwendbar

seien, diese aber unterschiedliche Schutzstandards hätten. *Sauer* erläuterte zunächst die Anwendungsbereiche der verschiedenen Grundrechtsregime. Dabei differenzierte er jeweils zwischen Maßnahmen der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten. So gelte die Grundrechtecharta beispielsweise unproblematisch für Rechtsakte der Europäischen Union sowie das Recht der Mitgliedstaaten, das europarechtlich determiniert ist. Umstritten sei jedoch, ob die Grundrechtecharta auch Anwendung finde, wenn zur Umsetzung des Europarechts Regeln angewandt werden, die nicht durch Unionsrecht vorgegeben sind. Hier könnten Grundrechtecharta und nationale Grundrechte entweder alternativ oder kumulativ Anwendung finden. Ein anderes Problem ist laut *Sauer* die Frage, inwieweit die Organe der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von eindeutig unionsrechtlichen Vorgaben an die nationalen Grundrechte gebunden seien. Das Bundesverfassungsgericht habe in einem Beschluss zum Europäischen Haftbefehl kürzlich festgehalten, dass Art. 1 Abs. 1 GG auch unionsrechtlichen Regelungen entgegengehalten werden könne.² Dies stelle eine Abkehr von der sog. Solange-Rechtsprechung dar, nach der deutsche Grundrechte in diesen Fällen solange nicht einschlägig seien, wie ein vergleichbarer unionsrechtlicher Grundrechtsschutz existiere. Soweit mehrere Grundrechtsregime Anwendung fänden, stelle sich die Frage, wie Kollisionen im Überschneidungsbereich zu lösen seien. Die Anwendung des für den Einzelnen günstigsten Regimes ist nach *Sauers* Ansicht nicht sachgerecht, weil jedenfalls die nationalen und die EU-Grundrechte keine Mindeststandards darstellen. Vielmehr müsse den EU-Grundrechten wegen des Vorrangs des Unionsrechts im Falle einer Kollision Vorrang eingeräumt werden. In der Praxis werden Konflikte meist von den Verfassungsgerichten bewältigt, wenn sie nicht im Vorhinein durch die politischen Organe vermieden werden. In diesem Licht sei auch der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen.

Im zweiten Referat griff *Christine Morgenstern* von der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald die Frage des Grundrechtsschutzes in der justiziellen Zusammenarbeit auf. Dabei ging es ihr um die praktischen Konsequenzen, die sich aus der bereits angesprochenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts³ und der Aranyosi-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs⁴ ergeben. Im Zentrum der Überlegungen stand die Frage nach der Berücksichtigung von Haftbedingungen im Rahmen eines Europäischen Haftbefehls, die auch der Aranyosi-Entscheidung zu Grunde lag. Beide Entscheidungen verpflichten die vollstreckenden Behörden, Informationen über die Haftbedingungen einzuholen, die die gesuchte Person im Ausstellungsstaat erwarten. Das Bundesverfassungsgericht präzisiert dies näher. Den Auszuliefernden treffe eine Darlegungslast, mit der er den Behörden Anhaltspunkte für ihre Ermittlungen geben müsse. Die Behörden seien dann von Amts wegen zur Vornahme aller mögli-

¹ Da das Vereinigte Königreich sich jedoch an einigen Maßnahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit ohnehin nicht mehr beteiligt, dürften die Konsequenzen des Brexits in diesem Bereich geringer sein als in anderen.

² BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14.

³ BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14.

⁴ EuGH, Urt. v. 5.4.2016 – C-404/15, C-659/15 PPU (Aranyosi u.a.).

chen Ermittlungen verpflichtet, um die tatsächlichen Haftbedingungen herauszufinden. *Morgenstern* nannte als Beispiele für Ermittlungsmöglichkeiten die Datenbank des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Auch Lageberichte des Auswärtigen Amtes seien mögliche Erkenntnisquellen. Im Ergebnis seien regelmäßig umfangreiche Ermittlungen von Nöten, so dass der Arbeitsaufwand der Oberlandesgerichte deutlich erhöht worden ist. Im Hinblick auf die Darlegungslast des Betroffenen merkte *Morgenstern* an, dass dieser mit dem Sammeln von Informationen über Haftbedingungen im Ausstellungsstaat, um sie einem Europäischen Haftbefehl entgegenzuhalten, wohl zu meist überfordert sei. Wegen der Komplexität der Darlegungen sei daher stets die Beiordnung eines Rechtsbeistands erforderlich. Nähme man allerdings die in den Urteilen statuierten Pflichten ernst, könnten durch die stärkere Kontrolle der Haftbedingungen und häufigere Ablehnung von Auslieferungersuchen mittelfristig auch die Haftbedingungen verbessert werden.

Um Haftbedingungen ging es unter anderem auch in dem darauffolgenden Referat von *Daniel Schaffner*, Staatsanwalt im Aargau (Schweiz). In dem zweiten Block des zweiten Tages wurde die Rolle von Zusicherungen bzw. Auflagen in der justiziellen Zusammenarbeit in Europa näher in den Blick genommen. *Schaffner* beschäftigte sich in seinem Referat mit Auflagen bei der sog. kleinen Rechtshilfe. In der Schweiz seien hierbei drei Arten von Auflagen üblich; diese beträfen das Verbot der Todesstrafe, die Achtung des fairen Verfahrens und die Sicherung akzeptabler Haftbedingungen. Damit würden die für Auslieferungen geltenden Anforderungen auf die kleine Rechtshilfe übertragen. Hintergrund sei, dass die Standards der EMRK und der internationale Ordre Public bei jeder Form von Rechtshilfe beachtet werden sollten. In der Praxis würden die ersuchenden Staaten in drei Gruppen eingeteilt: solche mit bewährtem Menschenrechtsschutz, solche, bei denen Auflagen zum gewünschten Ergebnis führen und solche, bei denen auch auf Auflagen kein Verlass ist und mit denen deswegen kein Rechtshilfeverkehr stattfindet. *Schaffner* warf allerdings die Frage auf, ob eine Gleichbehandlung von Auslieferung und kleiner Rechtshilfe, wie sie in der Schweiz praktiziert werde, angesichts der unterschiedlichen Eingriffsschwere tatsächlich sachgerecht sei. Denkbar wäre es, den Menschenrechtsschutz für kleine Rechtshilfe anzupassen und diese im größeren Maß zuzulassen. Nichtsdestotrotz sei Menschenrechtsschutz bei der kleinen Rechtshilfe wichtig, so dass die restriktive Richtlinie der Schweiz positiv zu bewerten sei. In der Praxis erweise es sich allerdings als besonders problematisch, dass die Einhaltung der Auflagen häufig nicht überprüft werde. Auch was den Rechtsschutz angeht, bestehe Verbesserungsbedarf.

Im letzten Referat ging es um Zusicherungen in der deutschen Rechthilfepraxis. *Heiko Ahlbrecht*, Rechtsanwalt in Düsseldorf, konzentrierte sich in seinem Vortrag auf Beispiele aus seiner Verteidigungspraxis. *Ahlbrecht* wies zunächst darauf hin, dass der Begriff der Zusicherung zwar an vielen Stellen im IRG auftauche (z.B. §§ 5, 8 IRG), jedoch nir-

gendwo definiert sei, um was es sich bei einer Zusicherung handle. Seiner Auffassung nach ist eine Zusicherung als völkerrechtlicher Vertrag zu Gunsten oder zu Lasten Dritter zu klassifizieren. Vor diesem Hintergrund sei näher zu untersuchen, welche Rechte dem Einzelnen zuständen. In der Praxis erwiesen sich Zusicherungen vor allem deswegen als problematisch, weil ihre Einhaltung nicht überwacht werde und der Einzelne kaum Möglichkeiten habe, die Nicht-Einhaltung von Zusicherungen gerichtlich geltend zu machen. Selbst in Fällen, in denen gravierendste Menschenrechtsverletzungen drohen, werde Zusicherungen Glauben geschenkt. Sei der Betroffene allerdings in das entsprechende Land ausgeliefert worden, gebe es kaum eine Möglichkeit, seine Rücklieferung zu veranlassen, falls menschenunwürdige Haftbedingungen vorlägen. Dies hält *Ahlbrecht* für nicht tragbar. Zu bemängeln sei auch, dass in den wenigsten Auslieferungsfällen ein Pflichtbeistand bestellt werde. Seine Ausführungen beendete *Ahlbrecht* mit einem Appell an Wissenschaft und Gesetzgeber. Von ersterer wünschte er sich eine Befassung mit der Zusicherung und den damit verbundenen Problemen. Letzteren forderte er auf, die Zusicherung im Gesetz zu definieren. Wünschenswert sei außerdem die Festlegung einer Post-Auslieferungs-Kontrolle, die auch zu einer Rückabwicklung der Auslieferung führen könne. Dies sei aber, so *Ahlbrecht*, vermutlich politisch nicht durchsetzbar.

Damit schloss die Veranstaltung, die neben sehr aktuellen und komplexen Vortragsthemen insbesondere lebhaft und offene Diskussionen zwischen den Vortragenden und dem Publikum bot. Aufgrund der Beteiligung von Wissenschaftlern und Praktikern unterschiedlicher Herkunft war die Vielfalt an vertretenen Positionen und Blickwinkeln bemerkenswert. Die Frankfurter Tagung des Arbeitskreises Europäisches Strafrecht war damit ein gelungener Auftakt. In Zukunft wird der Arbeitskreis jährlich zusammentreffen; die nächste Tagung ist für den 27. und 28.4. 2017 in Zürich geplant. Informationen zum Arbeitskreis und zur Mitgliedschaft finden Interessierte auf den Internetseiten der Veranstalter.⁵

⁵ Siehe etwa <http://www.rwi.uzh.ch/de/lehreforschung/alphabetisch/meyer/ak-europ-str.html> (16.2.2017).