

# Tagungsbericht: Europäisches Strafrecht post Lissabon – (Normalisierungs-) Chancen oder (Verstetigungs-)Risiken?

## Das IV. Kriminalwissenschaftliche Kolloquium der Universität Göttingen

Von Dr. **Stefanie Bock**, Göttingen\*

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 hat das Europarecht grundlegende Änderungen erfahren. Diese betreffen nicht zuletzt das (europäische) Strafrecht, da die Kompetenzen der EU in diesem Bereich erheblich erweitert und ergänzt wurden. Vor diesem Hintergrund lud das Institut für Kriminalwissenschaften der Georg-August Universität Göttingen,<sup>1</sup> Abteilung für ausländisches und internationales Strafrecht, am 2.7.2010 zum IV. Kriminalwissenschaftlichen Kolloquium. Unter der Überschrift „Europäisches Strafrecht post Lissabon: (Normalisierungs-)Chancen oder (Verstetigungs-)Risiken?“ wurden die strafrechtsrelevanten Neuerungen des europäischen Rechts und ihre Konsequenzen für das (nationale) Strafrecht diskutiert. Als Redner konnten renommierte Experten aus Wissenschaft und Praxis gewonnen werden, namentlich die Professoren Cornelius Prittwitz, Universität Frankfurt a.M., Joachim Vogel, Universität Tübingen, Torbjörn Andersson, Universität Uppsala und Frank Schorkopf, Universität Göttingen, Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Matt, Frankfurt a.M. sowie Dr. Wolfgang Hetzer, langjähriger Mitarbeiter des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

### I. Einführung

Eröffnet wurde die Veranstaltung von RiLG Prof. Dr. Kai Ambos, Leiter der Abteilung für ausländisches und internationales Strafrecht, der zunächst kurz die vergangenen kriminalwissenschaftlichen Kolloquien Revue passieren ließ. Unter den Mottos „Das Ich und sein Gehirn“<sup>2</sup>, „Jugendgewalt –

Sind neue Antworten nötig?“<sup>3</sup> und „Recht ohne Regeln – Die Entformalisierung des Strafrechts“<sup>4</sup> seien stets aktuelle und wichtige Themen behandelt worden – eine Tradition, die nun für das europäische Strafrecht fortgeführt werden solle. Damit leitete Ambos zum Thema der Tagung über und fasste die wesentlichen Neuerungen des europäischen Rechts zusammen:<sup>5</sup> Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon finden sich die maßgeblichen Rechtsgrundlagen im reformierten Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>6</sup> sowie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>7</sup>. Die bisherige Säulenstruktur der EU wurde aufgelöst und durch zwei supranationale Bereiche (frühere EG und Justiz und Inneres) und einen quasi-supranationalen Bereich (GASP) ersetzt. Rechtsnachfolgerin der EG ist die mit Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV) ausgestattete EU (Art. 1 UAbs. 3 EUV).

Auch der Bereich der Strafrechtspflege habe erhebliche Änderungen erfahren. So bestimmt Art. 82 Abs. 1 AEUV nunmehr explizit, dass die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht. Damit sei – so Ambos – die Diskussion um die Frage, ob dieser aus dem Binnenmarktrecht stammende Grundsatz auf das Strafrecht übertragen werden könne und solle,<sup>8</sup> obsolet geworden. Vielmehr sei er kraft gesetzgeberischem Diktat zum zentralen Strukturprinzip des europäischen Strafrechts erhoben worden. Zudem gewährt Art. 82 Abs. 2 AEUV der EU ausdrücklich die Kompetenz zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften jedenfalls<sup>9</sup> in den Bereichen der Zulässigkeit von Beweismit-

---

\* Die Verf. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Habilitandin am Lehrstuhl RiLG Prof. Dr. Kai Ambos, Institut für Kriminalwissenschaften der Georg-August Universität Göttingen. Der Tagungsbericht basiert auf Demko/Bock, JZ 2011, 95; die Tagungsbeiträge erscheinen demnächst in Ambos (Hrsg.), Europäisches Strafrecht post Lissabon: (Normalisierungs-)Chancen oder (Verstetigungs-)Risiken?, 2011.

<sup>1</sup> Das kriminalwissenschaftliche Institut hat sich der Forschung im nationalen und internationalen Bereich des Strafrechts und seiner Nebengebiete, des Strafprozessrechts sowie der Kriminologie und ihrer Bezugswissenschaften verschrieben. Dieser ganzheitliche Ansatz spiegelt sich in der Organisationsstruktur des Instituts wieder, das sich in vier Abteilungen gliedert: Abteilung für Strafrecht und Strafprozessrecht unter Leitung von Prof. Dr. Uwe Murmann, Abteilung für Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug unter Leitung von Prof. Dr. Jörg-Martin Jehle, Abteilung für ausländisches und internationales Strafrecht unter Leitung von RiLG Prof. Dr. Kai Ambos und Abteilung für strafrechtliches Medizinrecht und Bioethik unter Leitung von Prof. Dr. Gunnar Duttge.

<sup>2</sup> Duttge (Hrsg.), Das Ich und sein Gehirn – die Herausforderungen der neurobiologischen Forschung für das (Straf-)Recht,

2009; siehe auch den Tagungsbericht von Harrendorf, ZIS 2008, 41.

<sup>3</sup> Jehle (Hrsg.), Jugendgewalt – Sind neue Antworten nötig?, erscheint demnächst.

<sup>4</sup> Murmann (Hrsg.), Recht ohne Regeln – Die Entformalisierung des Strafrechts, 2011.

<sup>5</sup> Vgl. auch die Übersicht bei Ambos, Internationales Strafrecht, 3. Aufl. 2011, § 9 Rn. 2. Unter besonderer Berücksichtigung des Strafrechts Zimmermann, Jura 2009, 844; Herlin-Karnell, eucrim 2010, 59; Mansdörfer, HRRS 2010, 11; Zöller, ZIS 2009, 343.

<sup>6</sup> ABl. EU 2010 Nr. C 83/13 (konsolidierte Fassung).

<sup>7</sup> ABl. EU 2010 Nr. C 83/47 (konsolidierte Fassung).

<sup>8</sup> Zur Diskussion vgl. Ambos (Fn. 5), § 9 Rn. 12; Mitsilegas, EU Criminal Law, 2009, S. 116 ff.; Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, 4. Aufl. 2010, § 10 Rn. 25; Vermeulen, in: Fijnaut/Ouwerkerk (Hrsg.), The Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union, 2010, S. 241 ff. alle m.w.N.

<sup>9</sup> Gem. Art. 82 Abs. 2 lit. d AEUV kann nach einstimmigem Beschluss des Rates und unter Zustimmung des Europäischen Parlaments auch jeder beliebige andere spezifische Aspekt des Strafverfahrens vereinheitlicht werden.

teln auf gegenseitiger Basis, der strafverfahrensrechtlichen Garantien des Einzelnen und der Opferrechte im Strafverfahren. Auch die Kompetenzen der EU zur Harmonisierung des materiellen Strafrechts (Art. 83 und 325 AEUV) seien erheblich erweitert worden. Dies gelte insbesondere für die in Art. 83 Abs. 2 AEUV normierte Annexkompetenz, die eine Strafrechtsangleichung in jedem bereits harmonisierten Gebiet ermöglicht, sofern dies für die wirksame Durchführung der Unionspolitik unerlässlich ist. Last but not least ermächtigte Art. 325 Abs. 4 AEUV die EU erstmals zur Schaffung echten supranationalen Strafrechts.

Das BVerfG habe demgegenüber in seinem Lissabon-Urteil<sup>10</sup> versucht, diesem deutlich erweiterten Handlungsspielraum der EU Grenzen zu ziehen. So mahne das Gericht die restriktive Auslegung der neuen Kompetenzvorschriften an<sup>11</sup> und stärke den nationalen Parlamentsvorbehalt, indem es beispielsweise die dynamische Blankettermächtigung des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, der es dem Rat ermöglicht, durch einstimmigen Beschluss weitere (neben den in Abs. 1 UAbs. 2 genannten) Kriminalitätsbereiche der Harmonisierung zugänglich zu machen, dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG unterstelle.<sup>12</sup> An diesen gegensätzlichen Strömungen zeige sich – so *Ambos* – der Grundkonflikt des europäischen Strafrechts: Supranationalisierung versus Bewahrung einzelstaatlicher Souveränität.

## II. Lissabon als Chance zur kriminalpolitischen Neubesinnung

Prof. Dr. Cornelius Prittwitz, Universität Frankfurt a.M., sieht in der zunehmenden Europäisierung des nationalen Strafrechts nicht nur das Risiko der Verstärkung eines anormalen Zustandes, sondern sogar das einer Verschlechterung. Gerade das Strafrecht sei besonders anfällig für blinden Aktionismus, insbesondere in Form von symbolischer Gesetzgebung. Auf der anderen Seite bestünde aber auch die Chance, Rechtsprinzipien zu stärken und einer rationalen, kriminologisch informierten Kriminalpolitik den Weg zu ebnet.

Hierzu will die im April 2008 gegründete European Criminal Policy Initiative (ECPI), zu deren Mitgliedern Prittwitz gehört, mit ihrem Kriminalpolitischen Manifest<sup>13</sup> einen Beitrag leisten. Ausgehend von den Grundgedanken der (europäischen) Aufklärung, die als gemeinsames europäisches Gedankengut angesehen wird, haben 14 Wissenschaftler aus zehn Mitgliedstaaten der EU Kriterien und Anforderungen an eine vernünftige europäische Kriminalpolitik erarbeitet. Als

maßgebliche Grundprinzipien wurden identifiziert: das Erfordernis eines legitimen Schutzzwecks, das Ultima ratio-Prinzip, der Schuldgrundsatz, das Gesetzlichkeitsprinzip (in den Ausprägungen Bestimmtheitsgebot, Rückwirkungsverbot und „lex mitior“ sowie Erfordernis eines Parlamentsgesetzes), das Subsidiaritätsprinzip und das Kohärenzprinzip. Anhand dieser bewertete Prittwitz die bisherigen strafrechtsrelevanten Aktivitäten der EU und kam zu einem ambivalenten Ergebnis. Einige Rechtsakte würden bereits den Forderungen der ECPI genügen. Als Beispiel verwies Prittwitz auf den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>14</sup>. Dieser wolle verhindern, dass Menschen in Schwächesituationen ausgenutzt und in ihren höchstpersönlichen Rechtsgütern – namentlich körperliche Integrität, Willensfreiheit, sexuelle Selbstbestimmung und Arbeitskraft – verletzt würden. Damit werde der Forderung nach einem legitimen Schutzzweck zweifelsohne Rechnung getragen. Zum Teil bestünden aber noch erhebliche Defizite. Schutzzwecke würden zu vage formuliert, dem Ultima ratio-Prinzip, dem Schuldgrundsatz und dem Subsidiaritätsgrundsatz würde nicht hinreichend Rechnung getragen. Dies gelte beispielsweise für die Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusbekämpfung.<sup>15</sup>

Als Kernproblem identifizierte Prittwitz das Fehlen einer reflektierten europäischen Kriminalpolitik.<sup>16</sup> Es würde immer schneller zum Strafrecht gegriffen, um gesellschaftliche Probleme zu lösen bzw. durch symbolträchtige Akte deren Symptome zu behandeln. Der in diesem Bereich teilweise zu beobachtende blinde Aktionismus des Gesetzgebers sei Folge der generellen Schwäche des Justizressorts gegenüber dem der inneren Sicherheit. Die positive Aufnahme des Manifests in Wissenschaft und Praxis stimmen Prittwitz allerdings durchaus zuversichtlich. Sie zeigten, dass Änderungen möglich seien. Zudem könne mit der zunehmenden Verbreitung der Forderungen der ECPI Marketing für ein vernünftiges Strafrecht betrieben werden. Eine sofortige und grundlegende Änderung der europäischen Kriminalpolitik erwartet Prittwitz allerdings nicht. So ist sein abschließendes Fazit eher ermutigend, wenngleich realistisch: „The security show will go on“.

<sup>10</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 m. Bespr. u.a. bei *Ambos/Rackow*, ZIS 2009, 397; *Böse*, ZIS 2010, 76; *Braum*, ZIS 2009, 418; *Folz*, ZIS 2009, 418; *Heger*, ZIS 2009, 406; *Kubiciel*, GA 2010, 99; *Meyer*, NStZ 2009, 657; *Schorkopf*, EuZW 2009, 718; *Schünemann*, ZIS 2009, 393; unter besonderer Berücksichtigung des Umweltstrafrechts *Reiling/Reschke*, wistra 2010, 47. Vgl. auch die Zusammenfassung bei *Ambos* (Fn. 5), § 9 Rn. 3.

<sup>11</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 (2288 Rn. 358 ff.).

<sup>12</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 (2288 f. Rn. 363, 2295 Rn. 419.).

<sup>13</sup> European Criminal Policy Initiative, ZIS 2009, 697; dazu *Satzger*, ZRP 2010, 137.

<sup>14</sup> Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates v. 19.7.2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. EG 2002 Nr. L 203/1. Am 29.3.2010 hat die Kommission einen Vorschlag für den Erlass einer Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, KOM (2010) 95 endg. vorgelegt, vgl. hierzu *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 3. Aufl. 2010, § 11 Rn. 33 sowie *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (382); *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (753).

<sup>15</sup> Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates v. 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. EG 2002 Nr. L 164/3; Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates v. 28.11.2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, ABl. EU 2008 Nr. L 330/21; vgl. hierzu auch *Hecker* (Fn. 14), § 11 Rn. 12 ff.; *Zimmermann*, ZIS 2009, 1.

<sup>16</sup> Krit. zur europäischen Kriminalpolitik auch *Kubiciel*, ZIS 2010, 742.

### III. Die neuen Europäischen Strafrechtssetzungs- und -harmonisierungskompetenzen als kriminalpolitische Ven-tile

In seinem Vortrag setzte sich RiOLG Prof. Dr. Joachim Vogel, Universität Tübingen, mit drei Fragen auseinander: Welche Handlungsspielräume werden der EU im Bereich des Strafrechts eröffnet? Wie will die Union diese nutzen? Wie sollte die Union diese nutzen?

Einleitend wies Vogel darauf hin, dass die EU im Bereich der Strafrechtspflege eine geteilte Zuständigkeit habe (Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV). Wenn die Union Mindestvorschriften über Straftaten und Strafen erlässt, dürften die Mitgliedstaaten diese nicht mehr im Alleingang – beispielsweise durch eine (nationale) Politik der Entkriminalisierung – unterschreiten. Darüber hinaus hätten die Mitgliedstaaten die Auslegungshoheit über das europäisierte Strafrecht verloren, da Zweifelsfragen dem EuGH im Zuge eines Vorabentscheidungsverfahrens vorgelegt werden müssten (Art. 267 AEUV).<sup>17</sup>

Im Anschluss stellte Vogel die einzelnen strafrechtsrelevanten Kompetenznormen vor. Insbesondere Art. 83 AEUV räume der EU weitreichende Möglichkeiten zur Strafrechts-harmonisierung ein. Dies gelte insbesondere für die in Abs. 2 normierte Annexkompetenz, die Vogel allerdings im Gegen-satz zum BVerfG nicht als „gravierende Ausdehnung der Zuständigkeit zur Strafrechtspflege“,<sup>18</sup> sondern lediglich als Fortentwicklung der bisherigen Rechtslage ansieht.<sup>19</sup> Neu sei allerdings, dass die Harmonisierung durch Richtlinien erfolge und dass im Fall der fehlenden oder mangelhaften Umset-zung ein Vertragsverletzungsverfahren angestrengt werden könne (Art. 258 ff. AEUV). Zudem könne der Rat einen Richtlinienentwurf mit qualifizierter Mehrheit annehmen, der dann auch die überstimmten Mitgliedstaaten binde. Hiergegen könnten sich diese nur durch Auslösung der Notbremse gem. Art. 83 Abs. 3 AEUV wehren – eine schwierige Ent-scheidung, bei der erhebliche rechtliche und politische Hür-den zu überwinden seien.

Mit Blick auf die zweite Frage verwies Vogel auf das Stockholmer Programm des Europäischen Rates<sup>20</sup>, das die Leitlinien der Union im Bereich der Innen- und Sicherheits-politik für die Jahre 2010-2014 vorgibt, und den dazugehörigen Aktionsplan der Kommission.<sup>21</sup> Hiernach plane die EU,

von ihren erweiterten Kompetenzen zur Strafrechtssetzung umfangreich Gebrauch zu machen, und zwar sowohl im Neben- als auch im Kernstrafrecht. Im Sinne einer übergreifen-den, einheitlichen Kriminalpolitik habe der Rat mögliche Orientierungspunkte für Beratungen im Bereich des Straf-rechts<sup>22</sup> entwickelt, in denen der ultima ratio-Charakter des Strafrechts<sup>23</sup> sowie die Bedeutung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes<sup>24</sup> betont würden. Zudem solle grundsätzlich nur vorsätzliches Handeln unter Strafe gestellt werden,<sup>25</sup> wobei Erfolgs- und konkrete Gefährdungs-delikte zu bevorzugen seien.<sup>26</sup> Die Kommission habe sich hierzu zurückhaltend geäußert und plane, ein eigenes „policy paper“ zur Strafrechtsharmonisierung vorzulegen.

Dieser kriminalpolitische Dissens führte Vogel zur dritten und letzten Frage. Nach seiner Ansicht ist es Aufgabe der Strafrechtswissenschaft, die Einhaltung normativer Vorgaben anzumahnen. Letztverbindlich entscheide allerdings der EuGH über die rechtlichen Grenzen der neugeschaffenen Kompetenznormen. Ob und inwieweit die EU ihre Handlungsspielräume innerhalb des vorgegebenen (rechtlichen) Rahmens ausnutze und in welchen Schritten sie dabei vorgehe, sei aber primär eine Frage der Politik, nicht des Straf-rechts.

### IV. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung unter dem Vertrag von Lissabon

Einleitend zeigte Prof. Dr. Martin Böse, Universität Bonn, auf, dass dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das ein wechselseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre jeweiligen Strafjustizsysteme voraussetzt,<sup>27</sup> im AEUV – namentlich in den Art. 67 Abs. 3 und 82 – eine wichtige und grundlegende Bedeutung zukommt. Mit Blick auf die Umset-zung dieses Grundsatzes ging Böse zunächst auf die gegen-seitige Anerkennung im Rechtshilfeverkehr ein. Auch wenn in der Diskussion immer wieder die traditionelle Rechtshilfe der Rechtshilfe auf Grundlage der gegenseitigen Anerken-nung gegenüber gestellt würde,<sup>28</sup> so dürfe man nicht überse-hen, dass Rechthilfe immer ein gewisses Maß an Anerken-nung voraussetze, da der ersuchte Staat akzeptiere, dass das Strafverfahren nicht nach seinem, sondern nach dem Recht des ersuchenden Staats abläuft. Dabei müsse aber die Einhal-tung grundlegender Mindeststandards gewährleistet sein, anderenfalls komme eine vorbehaltlose Anerkennung nicht in Betracht. Nach Ansicht Böses tragen die europäischen Rechtsakte zur Erleichterung der strafrechtlichen Zusammen-

<sup>17</sup> Ausführlich zum Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon Thiele, EuR 2010, 30.

<sup>18</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 (2288 Rn. 361.).

<sup>19</sup> Letztlich hat der EuGH bereits vor in Kraft treten des Ver-trags von Lissabon eine Strafrechtsharmonisierungskompe-tenz als Annex zur Sachregelungsbefugnis bejaht, vgl. EuGH, Urt. v. 13.9. 2005 – Rs. C-176/03 (Kommission der Europäi-schen Gemeinschaften v. Rat der Europäischen Union), Rn. 48, hierzu Ambos (Fn. 5), § 11 Rn. 33; Böse, GA 2006, 211; Braum, wistra 2006, 121; Fromm, ZIS 2007, 26; Hecker (Fn. 14), § 8 Rn. 30 f.; Heger, JZ 2006, 310; Rackow, ZIS 2008, 526.

<sup>20</sup> ABl. 2010 Nr. C 115/1; vgl. hierzu Beukelmann, NJW 2010, 2081 (2083 f.).

<sup>21</sup> Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms v. 20.4.2010, KOM (2010), 171 endg.

<sup>22</sup> Council conclusions on guidelines for future criminal law in EU legislation, 14162/09, 9.10.2009; vgl. hierzu Bro-dowski, ZIS 2010, 376 (381).

<sup>23</sup> Orientierungspunkt Nr. 2.

<sup>24</sup> Orientierungspunkte Nr. 1, 2 und 10.

<sup>25</sup> Orientierungspunkt Nr. 6

<sup>26</sup> Orientierungspunkt Nr. 5.

<sup>27</sup> Vgl. nur EuGH, Urt. v. 11.2.2003 – verb. Rs. C-187/01 und C-385/01 (Strafverfahren gegen Hüseyin Gözütok und Klaus Brügge), Rn. 33.

<sup>28</sup> Vgl. z.B. Ambos (Fn. 5), § 12 Rn. 1 ff.; Klip, European Criminal Law, 2009, S. 318 ff.; Satzger (Fn. 8), § 10 Rn. 24.

arbeit den Grund- und Verfahrensrechten des Beschuldigten durch die Normierung zahlreicher Überstellungs- und Rechtshilfemöglichkeiten Rechnung. Dies gelte namentlich für die Einführung eines europäischen Doppelbestrafungsverbotes – eines Vorbehaltes, der dem traditionellen Rechtshilfeverkehr fremd ist.<sup>29</sup> Zu bemängeln sei allerdings die mit dem primärrechtlichen Kohärenzgebot schwerlich zu vereinbarende Rechtszersplitterung. Es gebe zahlreiche Rechtsakte, die einzelne Rechtshilfemaßnahmen regeln würden,<sup>30</sup> sich aber mit Blick auf die jeweils vorgesehenen Ausnahmen von der grundsätzlich bestehenden Kooperationspflicht teils erheblich unterscheiden würden. Daher seien Bestrebungen, das Rechtshilferecht durch eine Europäische Ermittlungsanordnung<sup>31</sup> zu vereinheitlichen, grundsätzlich zu begrüßen. Dabei hält Böse selbst einen vollständigen Verzicht auf das Erfordernis der gegenseitigen Strafbarkeit nicht per se für unvereinbar mit der Rechtsstellung des Beschuldigten.

Anschließend befasste sich Böse mit Art. 82 Abs. 2 AEUV, der der EU den Erlass von Mindestvorschriften zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gestattet. Hier eröffne sich insbesondere die Möglichkeit, die (Mindest-) Rechte des Beschuldigten zu harmonisieren. Dabei betonte Böse allerdings, dass bereits nach der geltenden Rechtslage Rechtshilfeersuchen bei einem drohenden Verstoß beispielsweise gegen Art. 6 EMRK<sup>32</sup> verweigert werden könnten.<sup>33</sup> Eine Festlegung von Mindestverfahrensrechten sei daher vor allem dann sinnvoll, wenn damit über den durch die EMRK abgesicherten status quo hinausgegangen werde. Erforderlich sei insbesondere eine Absicherung des Beschuldigten vor den spezifischen Gefährdungen grenzüberschreitender Verfahren.

Abschließend stellte Böse heraus, dass auch der Beschuldigte von der wechselseitigen Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen profitieren könne. Dieser Grundsatz läge beispielsweise dem in Art. 54 SDÜ<sup>34</sup> und Art. 50 GrCH<sup>35</sup>

normierten Doppelbestrafungsverbot zugrunde. Kontrovers würde allerdings das Verhältnis der beiden Normen zueinander diskutiert – relevant ist dies für die Frage nach Beibehaltung des in Art. 54 SDÜ vorgesehenen Vollstreckungselements.<sup>36</sup>

#### V. Targeted Sanctions within the EU – How to Enforce Institutionalized Fear and Maintain the Rule of Law

Prof. Dr. Torbjörn Andersson, Universität Uppsala, widmete sich in seinem Vortrag einer der wohl umstrittensten Maßnahmen zur Terrorbekämpfung, dem sog. blacklisting, bei dem die EU durch unmittelbar geltendes Recht das Vermögen von bestimmten (terrorverdächtigen) Gruppierungen und/oder natürlichen Personen einfriert. Dabei setzte sich Andersson zunächst mit den beiden verschiedenen, parallel existierenden Listensystemen auseinander. Das europäisch-autonome blacklisting basiert auf der Ratsverordnung EG-VO 2580/2001.<sup>37</sup> Hier bestimmt der Rat, wer in die Liste aufgenommen wird. Im Gegensatz dazu wird beim UN-akzessorischen blacklisting (EG-VO 881/2002)<sup>38</sup> lediglich die vom UN-Sanktionsausschuss beschlossene Listung bestimmter Personen und Gruppierung umgesetzt. Beide Systeme gleichen sich aber hinsichtlich der Rechtsfolgen: Einerseits müssen die Vermögenswerte der gelisteten Personen durch Einfrierung unbrauchbar gemacht werden, andererseits dürfen diesen keine Gelder oder sonstige wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.<sup>39</sup>

Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen verdeutlichte Anderson die zahlreichen Probleme, die mit diesem Vorge-

<sup>35</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen v. 14.6.1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, BGBl. II 1993, S. 1010.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu LG Aachen StV 2010, 237; Ambos (Fn. 5), § 10 Rn. 199; Burchard/Brodowski, StraFo 2010, 179; Heger, ZIS 2009, 406 (408); Reichling, StV 2010, 237; Satzger (Fn. 8), § 10 Rn. 68, sowie die Falllösung bei Ambos, Fälle zum Internationalen Strafrecht, 2010, Fall 4 Rn. 31 ff.

<sup>37</sup> Verordnung 2580/2001 des Rates v. 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. EG 2001 Nr. L 344/70.

<sup>38</sup> Verordnung 881/2002 des Rates v. 27.5.2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, ABl. EG 2002 Nr. L 139/9.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu auch Rackow, Die Polizei 2011, 1 (4); Meyer/Macke, HRRS 2007, 445 (446 ff.) mit einer anschaulichen Darstellung der Folgen des blacklisting für die Betroffenen.

<sup>29</sup> Das Doppelbestrafungsverbot wirkt grundsätzlich nur innerstaatlich, vgl. nur Hecker (Fn. 14), § 13 Rn. 2; Satzger (Fn. 8), § 11 Rn. 92; Zöllner, in: Amelung/Günther/Kühne (Hrsg.), Festschrift für Volker Krey zum 70. Geburtstag, 2010, S. 501 (S. 503).

<sup>30</sup> Vgl. die Übersicht bei Ambos (Fn. 5), § 12 Rn. 13 sowie Hecker (Fn. 14), § 12 Rn. 5 ff.

<sup>31</sup> Belgien/Bulgarien/Estland/Spanien/Österreich/Slowenien/Schweden, Initiative für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen v. 29.4.2010, Ratsdok. 9145/10; vgl. hierzu Ambos (Fn. 5), § 12 Rn. 70; Brodowski, ZIS 2010, 376 (383); Brodowski, ZIS 2010, 749 (755); Rackow/Birr, GoJIL 2010, 1087 (1110 ff.).

<sup>32</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4.11.1950, in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.5.2002, BGBl. II 2002, S. 1054.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch Ambos (Fn. 5), § 12 Rn. 43 m.w.N.

<sup>34</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000/C 364/01, ABl. EG 2000 Nr. C 364/1. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Grundrechtecharta rechtsverbindlich im Rang des Primärrechts (Art. 6 Abs. 1 EUV).

hen verbunden sind. Adressat des blacklisting sei die Allgemeinheit, die die Ressourcen des Betroffenen einfrieren müsse; an sie richte sich auch das Bereitstellungsverbot.<sup>40</sup> Die gelistete Person würde hingegen zum bloßen Objekt degradiert. Zudem fehle es dem listing-Verfahren an der notwendigen, menschenrechtlich gebotenen Transparenz. Es sei kaum nachvollziehbar, welche Namen aus welchen Gründen auf die jeweiligen Listen gesetzt würden. Darüber hinaus sei es fraglich, ob es für das blacklisting in den Jahren 2001/2002 bereits eine hinreichende Rechtsgrundlage gegeben habe.<sup>41</sup> Zumindest insoweit habe sich die Situation aber mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verbessert. Art. 75 AEUV ermächtigt das Europäische Parlament und den Rat nunmehr ausdrücklich, „durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, wozu das Einfrieren von Geldern [...] gehören kann“ zu schaffen. Als bedenklich erachtet *Andersson* allerdings die weiterhin begrenzten Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen. Dies gelte – auch unter Berücksichtigung der Kadi-Entscheidung des EuGH,<sup>42</sup> die immerhin zu einer gewissen Stärkung der Rechte der gelisteten Personen geführt habe – insbesondere für das UN-akzessorische blacklisting,<sup>43</sup> da die Entscheidung des UN-Sanktionsausschusses, gegen eine bestimmte Person oder Organisation vorzugehen, letztlich nicht justiziabel sei. Abschließend sprach sich *Andersson*

<sup>40</sup> Vgl. auch die strafrechtliche Absicherung der Listensysteme in Deutschland durch § 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG. Hiernach wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft, wer einem im Bundesanzeiger veröffentlichten, unmittelbar geltenden Ausfuhr-, Einfuhr-, Durchfuhr-, Verbringungs-, Verkaufs-, Liefer-, Bereitstellungs-, Weitergabe-, Dienstleistungs-, Investitions-, Unterstützungs- oder Umgehungsverbot eines Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union zuwiderhandelt, der der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient.

<sup>41</sup> Diese Frage wurde vom EuGH im Kadi-Urteil bejaht, EuGH, Urt. v. 3.9.2008 – Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation v. Rat der Europäischen Union und Kommission), Ls. 3 und Rn. 206 ff.

<sup>42</sup> EuGH, Urt. v. 3.9.2008 – Rs. C-402/05 P und C-415/05 P m. Bespr. bei *Heun-Rehn*, ELR 2008, 327; *Kämmerer*, EuR 2009, 114; *Kotzur*, EuGRZ 2008, 673; *Rackow*, StV 2009, 721; *Sauer*, NJW 2008, 3685. Beim EU-autonomen blacklisting hat es der EuGH den Angeklagten in einem deutschen Strafprozess nunmehr ermöglicht, die Listung einer Organisation, für die sie Spenden gesammelt und weitergeleitet haben sollen, im Wege einer Inzidentrüge gem. Art. 277 AEUV wegen gravierender Begründungsmängel für ungültig erklären zu lassen, wodurch die Grundlage der Anklage entfällt; EuGH, Urt. v. 29.6.2010 – Rs. C-550/09 (Strafverfahren gegen E und F) m. Bespr. bei *Rackow*, Die Polizei 2010, 1 (5) und *Meyer*, NJW 2010, 2397, dem zufolge diese Entscheidung auf das UN-akzessorische blacklisting übertragen werden könne, *Meyer*, NJW 2010, 2397 (2399).

<sup>43</sup> Vgl. hierzu auch *Meyer/Macke*, HRRS 2007, 445 (453 ff.).

dafür aus, zumindest das auf Geheimdienstunterlagen basierende blacklisting abzuschaffen und dafür ggf. die Finanzierung von Terrororganisationen unter Strafe zu stellen.

## VI. Das Lissabon Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Die Verfassungsbeschwerde als geschärftes Instrument der Verteidigung?

Zu Beginn seiner Ausführungen konstatierte Prof. Dr. Frank Schorkopf, Universität Göttingen, dass das Strafrecht eine prominente Stellung im Lissabon-Urteil des BVerfG einnehme. Das Gericht befasse sich ausführlich mit der gesellschaftlichen Bedeutung des Strafrechts, das stets Ausdruck einer demokratischen Entscheidung sein müsse.<sup>44</sup> Der EU billige das BVerfG in diesem besonders sensiblen Bereich nur eine begrenzte Legitimationskraft zu.<sup>45</sup> Die Ausübung strafrechtlicher Kompetenzen berühre den Identitätskern der Verfassung und könne daher nicht ohne weiteres auf die EU übertragen werden. Daher dürften – wie das BVerfG zu Recht ausgeführt habe<sup>46</sup> – die neugeschaffenen Befugnisse der EU zur Strafrechtssetzung und -harmonisierung keinesfalls extensiv ausgelegt werden. Dies gelte insbesondere für die in Art. 83 Abs. 2 AEUV normierte Annexkompetenz,<sup>47</sup> da die hiermit verbundene erhebliche Ausdehnung der Strafrechtssetzungskompetenzen der EU nicht mehr mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vereinbar sei.<sup>48</sup> Umso wichtiger ist es – so *Schorkopf* – dass das BVerfG die Grenzen einer europäischen Strafgesetzgebung deutlich aufgezeigt habe, indem es beispielsweise klargestellt habe, dass der Schuldgrundsatz nicht verhandelbar sei.<sup>49</sup> Zudem verwies *Schorkopf* darauf, dass sich das BVerfG in Fortschreibung der Solange II Entscheidung<sup>50</sup> vorbehalte, im Rahmen einer ultra vires-Kontrolle zu prüfen, ob die EU ersichtlich Zuständigkeitsgrenzen überschreite bzw. den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes verletze.<sup>51</sup> Es bestehe daher die Möglichkeit durch die Verfassungsbeschwerde die Integrationsverantwortlichkeit der deutschen Legislative einzufordern. Für Praktiker sei dieser Weg wegen der langen Verfahrensdauer und den geringen Erfolgsaussichten allerdings wenig empfehlenswert.

Diesen Gedanken nahm Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Matt, Frankfurt a.M., auf, indem er der Verfassungsbeschwerde nur eine untergeordnete Bedeutung für den straf-

<sup>44</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 (2274 Rn. 252 f.):

<sup>45</sup> Vgl. BVerfG NJW 2009, 2267 (2274 Rn. 253): „Die Pönalisierung sozialen Verhaltens ist aber nur eingeschränkt aus europaweit geteilten Werten und sittlichen Prämissen normativ ableitbar. Die Entscheidung über strafwürdiges Verhalten, über den Rang von Rechtsgütern und den Sinn und das Maß der Strafandrohung ist vielmehr in besonderem Maße dem demokratischen Entscheidungsprozess überantwortet.“

<sup>46</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 (2288 Rn. 358.).

<sup>47</sup> Vgl. hierzu BVerfG NJW 2009, 2267 (2288 Rn. 361 f.).

<sup>48</sup> Ähnlich auch die Kritik bei *Ambos* (Fn. 5), § 9 Rn. 5; *Ambos/Rackow*, ZIS 2009, 397 (403).

<sup>49</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 (2289 Rn. 364.).

<sup>50</sup> BVerfGE 73, 339.

<sup>51</sup> BVerfG NJW 2009, 2267 (2272 Rn. 240.).

rechtlichen Alltag zusprach. Wenn der Verteidiger das BVerfG anrufen müsse, sei der Fall praktisch schon verloren; die Erfolgchancen seien marginal. Es sei daher nicht im Interesse des Mandanten, es auf eine Verfassungsbeschwerde ankommen zu lassen. Diese stelle lediglich die letzte Verteidigungsebene dar. Wichtiger sei, dass die Interessen des Mandanten frühzeitig gewahrt würden, was aus *Matts* Sicht bei grenzüberschreitenden Verfahren bzw. Ermittlungen insbesondere voraussetzt, dass die Verteidigung in allen beteiligten Ländern vor Ort ist und aktiv agiert. Eine (länderübergreifende) Zusammenarbeit von Verteidigern hält *Matt* in solchen Situationen für unentbehrlich. In der Praxis würden häufig grundlegende Garantien der EMRK nicht eingehalten. Dies sei eine wichtige Verteidigungslinie: der Verteidiger müsse die Einhaltung der Konvention einfordern und auf Verstöße hinweisen. Eine gegenseitige Anerkennung von Rechtsakten dürfe nicht in Betracht kommen, wenn grundlegende Menschenrechte nicht gewahrt wurden. Misslich sei insbesondere, dass es an europaweit einheitlichen Mindeststandards fehle. So seien zentrale Bereiche wie das Recht auf Hinzuziehung eines Anwalts, das Akteneinsichtsrecht und das Recht zu Schweigen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. Während die grenzüberschreitende Strafverfolgung stetig gestärkt und Hindernisse zunehmend beseitigt würden, fehle es im Bereich der Beschuldigtenrechte an einer vergleichbaren Entwicklung. So sei es erst 2010 gelungen, europaweit das Recht auf Hinzuziehung eines Dolmetschers und Übersetzung im Strafverfahren,<sup>52</sup> also das elementare Recht, die vorgebrachten Anschuldigungen verstehen zu können, festzuschreiben. Dass dies als großer Erfolg gefeiert werde, zeige, welcher großer Nachholbedarf hinsichtlich der Etablierung einheitlicher Mindestgarantien bestehe. Dies schwächt nach Auffassung von *Matt* den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, da das hierfür notwendige Vertrauen in die Rechtsordnungen der jeweils anderen Mitgliedstaaten erschüttert werde.

### VII. Praktische Anmerkungen, insbesondere zu OLAF

Zum Abschluss gab *Dr. Wolfgang Hetzer*, der seit Jahren für das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) tätig ist, einen anschaulichen Einblick in den Arbeitsalltag einer europäischen Institution. Das im Jahr 1999 gegründete Ermittlungsamt<sup>53</sup> ist primär für Untersuchung von Betrug, Korruption und anderen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig. Rechtlich gesehen ist OLAF von der Kommission unabhängig,<sup>54</sup> allerdings bestehen – so *Hetzer* – im gewissen Rahmen finanziel-

len Abhängigkeiten. Schwierigkeiten ergäben sich auch aus der hybriden Natur des Amtes: dieses solle Betrug zu Lasten der EU bekämpfen und entsprechende Ermittlungen anstellen, deren Ergebnisse auch in Strafverfahren Verwendung finden sollen,<sup>55</sup> sei aber keine Strafverfolgungsbehörde. Zudem solle OLAF Informationen für präventive, strategische Zwecke sammeln, sei aber kein Nachrichtendienst. Darüber hinaus zeigte *Hetzer* auf, welche neuen Herausforderungen durch die Finanzkrise auf OLAF zugekommen sind und wie das Amt sich diesen stellen könne.<sup>56</sup>

### VIII. Diskussion und Fazit

Die abschließende Podiumsdiskussion konzentrierte sich auf die Grundsatzfragen, ob das von der EU postulierte gegenseitige Vertrauen in die Strafrechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten tatsächlich bestehe, ob dieses zwingende Voraussetzung einer weiteren Europäisierung der nationalen Strafrechtsordnungen sei und wie man das wechselseitige Vertrauen ggf. stärken könne. Eins zeigte sich deutlich: Auch wenn die Frage, ob der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf das Strafrecht übertragen werden kann und soll, durch den AEUV beantwortet wurde, bedeutet dies keinesfalls das Ende aller Diskussionen. Vielmehr verschiebt sich lediglich der Fokus auf die praktische Umsetzung des Grundsatzes und sein Verhältnis zur Strafrechtsharmonisierung. Durch den Vertrag von Lissabon wurden die Kompetenzen der EU im Bereich der Strafrechtspflege erheblich erweitert: Die nächsten Jahre werden zeigen, ob die EU die damit verbundenen Chancen zu nutzen und die Risiken zu bewältigen weiß.

---

<sup>52</sup> Vgl. die mittlerweile in Kraft getretene Richtlinie 2010/64/EU des europäischen Parlaments und des Rates v. 20.10.2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, ABl. EU 2010 Nr. L 280/1; dazu *Brodowski*, ZIS 2010, 397 (382); *Cras/de Matteis*, eucrim 2010, 153.

<sup>53</sup> Beschluss der Kommission v. 28.4.1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), 1999/352/EG, EGKS, Euratom, ABl. EG 1999 Nr. L 136/20.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu auch *Ambos* (Fn. 5), § 13 Rn. 1.

---

<sup>55</sup> Zu diesem nicht unumstrittenen Punkt siehe vertiefend *Hetzer*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 14 (2006), 28, *González-Herrero González-Madalina Butincu*, eucrim 2009, 90.

<sup>56</sup> Vertiefend hierzu *Hetzer*, eucrim 2009, 110.