

# „Vertrauen ist gut, Anerkennung ist besser“

## Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Strafvollstreckung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden

Von Dr. Robin Hofmann, Prof. Dr. Hans Nelen, Maastricht\*

### I. Einleitung

In der strafrechtswissenschaftlichen Literatur bildet die grenzüberschreitende Strafvollstreckung ein vernachlässigtes Thema. Während eine ganze Reihe von Arbeiten sich mit der grenzüberschreitenden Strafverfolgung, etwa im Rahmen des europäischen Haftbefehls, auseinandersetzen, scheint das akademische Interesse unmittelbar mit der Verurteilung zu verlöschen. Doch sind mit den Rahmenbeschlüssen 2008/909/JI (sog. Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen) und 2008/947/JI (sog. Rahmenbeschluss Bewährungsstrafen) in Deutschland seit wenigen Jahren zwei europäische Instrumente etabliert worden, die sich dezidiert auf die Strafvollstreckung beziehen. Während Rahmenbeschluss 2008/909/JI den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union anwendet, bezieht sich Rahmenbeschluss 2008/947/JI auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen.

Bock verweist darauf, dass die Effektivierung der Strafrechtspflege ein Leitmotiv der beständig fortschreitenden Europäisierung des Strafrechts sei.<sup>1</sup> Rein nationale Maßnahmen verlören an Wirkkraft, wenn Straftäter grenzüberschreitend agierten und so gezielt Sanktionslücken ausnützten. In diesem Lichte einer effektiveren Strafvollstreckung sind die Rahmenbeschlüsse 2008/909/JI und 2008/947/JI zu sehen. Die Praxis der europäischen Strafrechtskooperation ist geprägt durch nationalgesetzliche Eigenheiten, rechtskulturelle Aspekte, informelle Netzwerke und nicht zuletzt von individuellen Idiosynkrasien, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beschleunigen, aber auch bremsen können. Durch ein EU-weites System von Bescheinigungen, die von den verantwortlichen Behörden im Ausstellungsstaat ausgefüllt und an den Vollstreckungsstaat gesendet werden, sollen langwierige und komplexe Überstellungsverfahren vereinheitlicht und beschleunigt werden. Darüber hinaus sind erklärte Ziele der beiden Rahmenbeschlüsse, die Überfüllung europäischer Gefängnisse abzumildern und der Ungleichbehandlung von EU-Ausländern entgegenzuwirken.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt steht dabei der Resozialisierungsgedanke gemäß der Formel, dass die Resozialisierungschancen eines Straftäters steigen, wenn die auferlegte Strafe an dem Ort verbüßt werden kann, an dem sich dessen Lebensmittelpunkt befindet.

Der folgende Beitrag setzt sich mit der grenzüberschreitenden Strafvollstreckung zwischen Deutschland, respektive

Nordrhein-Westfalen (NRW), und den Niederlanden auseinander. Da oftmals Rechtslage und Rechtswirklichkeit auseinanderklaffen, liegt der Schwerpunkt auf einer rechtsvergleichenden und empirischen Analyse der Überstellungspraxis. Es folgen eine Reihe ausgewählter straf- und vollstreckungsrechtlicher Herausforderungen, mit denen sich die Rechtshilfepraxis auf deutscher Seite konfrontiert sieht. Insbesondere die Anerkennung niederländischer Arbeitsstrafen, kurzer Freiheitsstrafen und Abwesenheitsentscheidungen stellen beträchtliche Herausforderungen dar, sowohl aus rechtsdogmatischer wie auch rechtspraktischer Sicht. Die mitunter beträchtlichen Unterschiede in der Sanktionspraxis beider Länder verdeutlichen exemplarisch die Herausforderungen für die EU-weite Rechtshilfe, insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung.

Dabei eignen NRW und die Niederlande sich aus einer Reihe von Gründen gut für eine vergleichende Rechtsstudie. Nicht nur demographisch sind NRW und die Niederlande sich verblüffend ähnlich.<sup>3</sup> Entlang der rund 364 Kilometer langen gemeinsamen Grenze treten Kriminalitätsphänomene mit grenzüberschreitendem Charakter in konzentrierter Weise auf.<sup>4</sup> Die deutsch-niederländische Grenzregion war daher Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf polizeilicher und justizieller Ebene.<sup>5</sup> Die vorliegende Analyse der grenzüberschreitenden Strafvollstreckung knüpft an diese Forschung an.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Siehe *Blankenburg*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 6 (1985), 255 (261).

<sup>4</sup> *Fijnaut/Spapens*, Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn, Deel 1, De problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en de grensoverschrijdende politiele, justitiele en bestuurlijke samenwerking, 2005.

<sup>5</sup> Siehe etwa *Peters/Vanderhallen/Nelen*, European Journal on Criminal Policy and Research 22 (2015), 22 (41); *Bruinsma/Jacobs/Jans/Moors/Spapens/Fijnaut*, Grensoverschrijdende dimensies van het politiewerk in de regio Limburg-Noord, 1. Aufl. 2010; *Van Daele/Vangeebergen*, Kriminalität und Strafverfolgung in der Euregio? Maas-Rhein, 1. Aufl. 2010; *Spapens*, in: Geyer/Guild (Hrsg.) Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, 2008, Chapter 12; *Fijnaut/Spapens* (Fn. 4); *Knippenberg*, Geopolitics 2004, 608.

<sup>6</sup> Die empirische Studie wurde im Rahmen des von der EU finanzierten Forschungsprojekts CrossBES unter Schirmherrschaft des Büros für Euregionale Zusammenarbeit (BES) bei der Staatsanwaltschaft Limburg und mit Unterstützung des Justizministeriums NRW durchgeführt. Im Rahmen des Projekts wurden in den Jahren 2018 und 2019 eine Reihe von Experteninterviews (n = 10) sowie vier Fokusgruppeninter-

\* Dr. Robin Hofmann ist Assistenzprofessor für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Maastricht; Prof. Dr. Hans Nelen ist Professor für Kriminologie an der Universität Maastricht.

<sup>1</sup> Bock, ZIS 2019, 289 (299).

<sup>2</sup> KOM (2014) 57 endg., S. 13.

### 1. Die wissenschaftliche Kontroverse über den Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen

Obwohl die EU-Kommission stets darauf hinwies, bei der Entwicklung der Rahmenbeschlüsse 2008/909/JI und 2008/947/JI die Resozialisierung der überstellten Person im Blick gehabt zu haben, wurde bereits vor deren Umsetzung in nationales Recht deutliche Kritik laut.<sup>7</sup> *Morgenstern* äußerte bereits 2008, dass verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den Richtervorbehalt, das Gleichbehandlungsgebot und den Bestimmtheitsgrundsatz bestünden. Die Gefahr, dass der Betroffene zum bloßen Überstellungsobjekt degradiert werde, selbst wenn man dessen Zustimmung stets voraussetze, sei groß.<sup>8</sup> Doch auch außerhalb Deutschlands wurde insbesondere Rahmenbeschluss 2008/909/JI kritisch aufgenommen, wobei vor allem die Befürchtung einer Instrumentalisierung von Gefangenenüberstellungen zur Migrationskontrolle geäußert wurden.<sup>9</sup> *Pakes* und *Holt* sprechen insoweit von einem „quite possibly disturbing trend“ und einer Überstellungspraxis, die nicht der Resozialisierung, sondern allein politischen Erwägungen diene.<sup>10</sup> Andere sehen neben post- und neo-kolonialen Dynamiken eine verdeckte politische Agenda am Werk, mit dem Ziel, Gefängnisüberlastungen zu reduzieren und Ungewollte, d.h. ausländische Straftäter, loszuwerden.<sup>11</sup> Eingebettet ist diese bis heute anhaltende Kritik in den Analyserahmen von „Crimmigration“, ein Art Trendbegriff, der die wissenschaftliche Debatte um Migration, Kriminalität und Strafrecht zunehmend prägt.<sup>12</sup> Dabei handelt es sich um ein ursprünglich aus der US-amerikanischen Migrationsforschung stammendes Konzept, womit die zunehmende Verschmelzung von Kriminalitäts- und Migrationskontrolle beschrieben wird.<sup>13</sup> Im Kontext von Crimmigration kommt der Strafvollstreckung eine vorbereitende Rolle für die Deportation ausländischer Strafgefangener zu. Letztere weisen etwa ein höheres Risiko als Inländer auf, in Untersuchungshaft genommen zu werden, eine relativ längere Haftstrafe zu verbüßen, ohne in den Genuss der ansonsten üblichen Hafterleichterungen zu kommen, nur um bei Haft-

---

views mit insgesamt 56 in der Rechtshilfe tätigen Staatsanwälten aus Belgien, Deutschland und den Niederlanden durchgeführt. Daneben wurden von den Justizministerien der Niederlande und NRW zur Verfügung gestellte Falldaten zu Überstellungen nach den Rahmenbeschlüssen 2008/909/JI sowie 2008/947/JI analysiert.

<sup>7</sup> KOM (2011) 327 endg., S. 13.

<sup>8</sup> *Morgenstern*, ZIS 2008, 76 (82).

<sup>9</sup> Siehe etwa *Martufi*, *New Journal of European Criminal Law* 2018, 43 (44); *De Wree/Van der Beken/Vermeulen*, *Punishment & Society* 2009, 111 (117).

<sup>10</sup> *Pakes/Holt*, *British Journal of Criminology* 2017, 79 (80).

<sup>11</sup> *Bosworth/Franko/Pickering*, *Punishment & Society* 2018, 34 (41).

<sup>12</sup> Siehe etwa die Sonderausgabe zu Crimmigration in Europa, *European Journal of Criminology*, Bd. 14, Nr. 1, 2017.

<sup>13</sup> *Van der Woude/Barker/Van der Leun*, *European Journal of Criminology*, 2017, 3 (5); *Aas*, *Punishment & Society* 2014, 520. Für die deutsche Debatte siehe *Walburg*, NK 2016, 378.

entlassung eine zusätzliche Strafe in Form der Abschiebung zu erfahren.<sup>14</sup>

Kritik hat das Crimmigration-Konzept vor allem wegen seiner Abstraktheit erfahren. Tatsächlich existieren nur wenige wissenschaftliche Studien, die das Phänomen empirisch belegen.<sup>15</sup> Dies gilt auch für die Kritik am Transfersystem. Bis auf einige wenige Ausnahmen beziehen sich viele der beschriebenen Risiken eher auf mehr oder minder plausible Mutmaßungen.<sup>16</sup> Empirische Belege dafür, dass das Transfersystem in Mitgliedstaaten systematisch zur Migrationskontrolle eingesetzt wird, blieben die Kritiker bislang schuldig. Durch die Einbeziehung empirischer Daten zu Überstellungen aus und nach NRW und den Niederlanden soll im Folgenden dieser Kritik Rechnung getragen werden. Neben der grundsätzlichen Frage nach der Implementation des geschriebenen Rechts in die Rechthilfepraxis soll dabei auch untersucht werden, ob die europäische Überstellungspraxis geprägt wird von sachfremden Erwägungen der Migrationskontrolle.

### 2. Rechtshistorischer Hintergrund der Rahmenbeschlüsse

Die Praxis, Personen zur Strafvollstreckung in andere Länder zu überstellen ist nicht neu. Bevor der Rahmenbeschluss 2008/909/JI im Jahre 2008 durch die EU Kommission verabschiedet wurde, prägten verschiedene Instrumente den Rechtshilfeverkehr. Dabei bildete der Europarat mit einer Reihe von Übereinkommen das wichtigste Forum. Die größte Bedeutung kam dabei dem Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen von 1983 zu, welches von 61 Ländern ratifiziert wurde, darunter alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Drittstaaten wie Kanada und die Vereinigten Staaten.<sup>17</sup> Das erste wichtige EU-weite Instrument zur Überstellung ist der Europäische Haftbefehl. Dieser sieht in der Regel die Übergabe einer Person zum Zwecke der Strafverfolgung vor, gestattet aber unter bestimmten Umständen auch die Überstellung einer verurteilten Person. Dies ist zum Beispiel möglich, wenn ein Mitgliedstaat die Übergabe unter der Bedingung begründet, dass die Person in den Vollstreckungsmitgliedstaat zurückgebracht wird, um dort die Freiheitsstrafe oder den Haftbefehl im Ausstellungsmitgliedstaat zu verbüßen (Art. 5). Auf Initiative der EU Mitgliedstaaten Österreich, Finnland und Schweden folgten dem Europäischen Haftbefehl im Jahre 2008 die Rahmenbeschlüsse 2008/909/JI und 2008/947/JI und ersetzten das bis dahin

---

<sup>14</sup> *Turnbull/Hasselberg*, *Punishment & Society* 2017, 135, (139) m.w.N.

<sup>15</sup> *Van der Woude/Barker/Van der Leun*, *European Journal of Criminology* 2017, 3 (5).

<sup>16</sup> Eine dieser Ausnahmen ist *Durnescu/De Tudela/Ravagnani*, *Criminology & Criminal Justice* 2017, 450.

<sup>17</sup> *De Wree/Vander Beken/Vermeulen*, *Punishment & Society* 2009, 111 (112); siehe etwa das Europäische Übereinkommen über die Überwachung bedingt verurteilter oder bedingt entlassener Personen von 1964 sowie das Europäische Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen von 1970.

bestehende Transfersystem.<sup>18</sup> Gemäß Art. 29 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2008/909/JI hätte die Umsetzung bis zum 5. Dezember 2011 erfolgen sollen, eine Zielvorgabe, die jedoch von lediglich fünf Mitgliedstaaten eingehalten wurde.<sup>19</sup> In den Niederlanden traten die Rahmenbeschlüsse 2008/909/JI und 2008/947/JI erst 2012 in Kraft, während die Umsetzung in Deutschland bis 2015 dauerte.

Beide Rahmenbeschlüsse führten einige wichtige Neuerungen gegenüber dem bisherigen Transfersystem ein. So stellen diese erstmals die Resozialisierung der betroffenen Person in den Mittelpunkt.<sup>20</sup> Beide Rahmenbeschlüsse gehen davon aus, dass dies am besten in dem Mitgliedstaat gelingen kann, in dem die betroffene Person die stärksten familiären, sprachlichen, sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Verbindungen hat.<sup>21</sup> Die Rahmenbeschlüsse beziehen sich auf den Mitgliedstaat, in dem die verurteilte Person lebt, also ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, was nicht gleichzusetzen ist mit dem Herkunftsland der Person bzw. dem Meldestaat.

Neben diesen grundlegenden Gemeinsamkeiten gibt es auch eine Reihe von Unterschieden zwischen den Rahmenbeschlüssen. So setzt Rahmenbeschluss 2008/909/JI nicht voraus, dass die verurteilte Person ihrer Überstellung zustimmt.<sup>22</sup> Argumentum e contrario bedeutet dies, dass eine Person auch gegen ihren ausdrücklichen Willen in einen anderen EU-Mitgliedstaat überstellt werden kann. Anders Rahmenbeschluss 2008/947/JI: Zwar wird die Frage der Zustimmung des Betroffenen im Text des Rahmenbeschlusses weitgehend vermieden.<sup>23</sup> Die EU-Kommission geht jedoch ausdrücklich von einer solchen Zustimmungsvoraussetzung aus.<sup>24</sup> Sie begründet diese damit, dass der Rahmenbeschluss nur zum Tragen komme, wenn die betroffene Person im Anordnungsstaat bereits freigelassen ist, als freier Mensch in ihr Heimatland zurückkehren wolle und überdies mit den für die Überwachung zuständigen Behörden zur Zusammenarbeit bereit sei.<sup>25</sup> Eine Überstellung gegen den ausdrücklichen Willen der Person wäre damit nicht nur hinsichtlich der

Resozialisierungschancen kontraproduktiv, sondern schon aus praktischen Erwägungen kaum durchführbar. Überdies sei erwähnt, dass Überstellungen nach Rahmenbeschluss 2008/947/JI gemäß Nr. 14 auch an einen anderen Mitgliedstaat als den Mitgliedstaat erfolgen können, in dem die verurteilte Person ihren Wohnsitz hat. Voraussetzung ist, dass dieser (der Mitgliedstaat) zustimmt, wobei insbesondere Resozialisierungsgesichtspunkte eine Rolle spielen wie etwa die Aufnahme eines Studiums oder Ausbildung.

Die Resozialisierung der betroffenen Person ist jedoch nicht die einzige kriminalpolitische Zielsetzung der Rahmenbeschlüsse. So zielen nach Ansicht der EU-Kommission beide Rahmenbeschlüsse darauf ab, die Überfüllung von Haftanstalten zu verringern, und damit Haftbedingungen zu verbessern, sowie den Staatshaushalt zu entlasten.<sup>26</sup> Während die Überstellung von Inhaftierten nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI insoweit einen direkten Effekt haben dürfte, ist die Wirkung bei Rahmenbeschluss 2008/947/JI mittelbarer. Durch die Möglichkeit des Transfers einer Bewährungsstrafe oder einer alternativen Sanktion sollen Gerichte weniger der Versuchung erliegen, EU-Ausländer mit einer Haftstrafe zu belegen, etwa weil die Einhaltung von Bewährungsaufgaben als unwahrscheinlich oder die Fluchtgefahr als hoch eingestuft wird.<sup>27</sup>

Die Zielsetzung der EU-Kommission, die Überfüllung europäischer Haftanstalten mittels Transfers zu verringern, ist kaum nachzuvollziehen. Das Überstellungssystem ist keineswegs ein Verteilungsmechanismus, der etwa Häftlinge in Mitgliedstaaten transferiert, in denen Gefängnis Kapazitäten frei sind. Dies zeigt auch der Umstand, dass Polen sich in Nr. 11 des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI eine einstweilige Ausnahmeregelung in Form einer fünfjährigen Aussetzung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses ausbedungen hat. Hintergrund dürfte vor allem sein, dass polnische Staatsbürger in vielen EU-Ländern einen beträchtlichen Anteil der Gefängnispopulationen ausmachen und man wohl einer Überstellungsflut zuvorkommen wollte. Dass diese Befürchtungen sich jedoch letztlich nicht bestätigten, lässt sich auch daran ablesen, dass Polen trotz der Ausnahmeregelung als einer der ersten EU-Mitgliedstaaten bereits zum 1.1.2012 den Rahmenbeschluss in nationalstaatliches Recht umgesetzt hat.<sup>28</sup>

### 3. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im EU-Rechtshilfesystem

Eine besondere Bedeutung kommt dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in der EU-weiten Rechtshilfe zu. Die EU-Kommission sieht in dem Prinzip den Eckstein des gemeinsamen Rechtsraums, welches die Basis für die Rahmenbeschlüsse bildet und überdies seinen Niederschlag in der in allen Rahmenbeschlüssen vorgesehenen Bestimmung fin-

<sup>18</sup> Unter den Bestrebungen der EU zur Etablierung eines Überstellungssystems ist auch der Europäische Haftbefehl zu nennen. Unter besonderen Voraussetzungen ist dieser nicht allein zur Strafverfolgung, sondern auch zur Strafvollstreckung anwendbar. Dieser wird je nach Fallgestaltung durch Rahmenbeschluss 2008/909/JI/JI substituiert oder komplementiert.

<sup>19</sup> Pleić, in: Duić/Petrašević (Hrsg), *Eu Law In Context – Adjustment To Membership And Challenges Of The Enlargement – Conference Book Of Proceedings, Eu and Comparative Law Issues And Challenges Series International Scientific Conference*, 2019, S. 375 (379).

<sup>20</sup> Siehe Rahmenbeschluss 2008/909/JI/ Nr. 8 und Rahmenbeschluss 2008/947/JI Nr. 8.

<sup>21</sup> Siehe Rahmenbeschluss 2008/909/JI/ Nr. 9 und Rahmenbeschluss 2008/947/JI, Nr. 8 in einem leicht abweichenden Wortlaut.

<sup>22</sup> KOM (2011) 327 endg., S. 6.

<sup>23</sup> Durnescu, *ERA Forum* 2017, 355 (362).

<sup>24</sup> KOM (2014) 57 endg., S. 3.

<sup>25</sup> KOM (2014) 57 endg., S. 8.

<sup>26</sup> KOM (2014) 57 endg., S. 12.

<sup>27</sup> Durnescu, *ERA Forum* 2017, 355 (357).

<sup>28</sup> Siehe dazu die Übersicht, abrufbar unter

[https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN\\_Library\\_StatusOfImpByCat/EN/36](https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat/EN/36) (3.4.2020).

det.<sup>29</sup> Art. 67 Abs. 3 AEUV bestimmt, dass durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet werden soll. Obwohl nicht im AEUV ausdrücklich erwähnt, wird das Prinzip gegenseitiger Anerkennung gemeinhin dem weit abstrakteren Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zugeordnet bzw. als dessen Konsequenz betrachtet.<sup>30</sup>

In der Strafvollstreckung spiegeln sich in wie in kaum einem anderen Gebiet rechtskulturelle Besonderheiten der mitgliedstaatlichen Rechtshilfesysteme wider. Entsprechend vielseitig ist die Bandbreite von Haupt- und Nebenstrafen, Maßnahmen und alternativen Sanktionen. Dies gilt auch für Deutschland und die Niederlande. Kennt etwa das deutsche Strafrecht als Hauptstrafen Freiheitsentziehung und Geldstrafen (§§ 38 ff. StGB), kommen im niederländischen Recht noch die sogenannte *taakstraf*, die Arbeitsstrafe, hinzu.<sup>31</sup> Diese systemischen Unterschiede können die gegenseitige Anerkennung in der Rechtsanwendungspraxis erheblich erschweren. Ipso iure setzt gegenseitige Anerkennung das Vertrauen in Legalität und Legitimität einer mitgliedstaatlichen Entscheidung voraus, womit Fragen nach der Rechtsqualität weitestgehend ausgeblendet werden. Im Rahmen von Überstellungen erfordert dies neben dem Vertrauen der rechtskonformen Ausgestaltung und Anwendung entsprechender Vorschriften bis zu einem gewissen Grad auch die Annahme, dass die Grundrechte von allen Mitgliedstaaten in ganz Europa uneingeschränkt geachtet werden.<sup>32</sup> Absoluten Charakter kommt dabei dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht zu.<sup>33</sup>

Auf die Rechtshilfe gemäß Rahmenbeschluss 2008/909/JI und 2008/947/JI wirkt sich das Prinzip gleich in mehrfacher Hinsicht aus. Der Vollstreckungsstaat übernimmt eine Strafe, ohne die Rechtmäßigkeit des zugrundeliegenden Urteils zu beurteilen. Der Ausstellungsstaat hingegen überstellt eine verurteilte Person, ohne Einfluss auf die Bedingungen zu haben, unter denen die Strafe vollstreckt wird. Problematisch wird dies sowohl für die niederländische als auch deutsche Überstellungspraxis, insbesondere mit Blick auf schlechte Haftbedingungen in manchen Mitgliedstaaten.<sup>34</sup> Überstellungen können dann einen Verstoß gegen das in Art. 3 EMRK

bzw. Art 4 EU-Grundrechtecharta kodifizierte Folterverbot darstellen.<sup>35</sup> So ist zum Beispiel in beiden Ländern die Überstellung von Personen nach Rumänien weitgehend ausgesetzt. Dass dies keineswegs nur ein Problem südosteuropäischer Gefängnisse darstellt, zeigt die Situation in so manchen Gefängnisanstalten in Südfrankreich bzw. Belgien, wo eine Reihe von Streiks des Gefängnispersonals zu beträchtlichen Verschlechterungen der Haftbedingungen führte.<sup>36</sup> Insoweit ähnelt die Problematik der Diskussion, die spätestens seit der Aranyosi- und Căldăraru-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Zusammenhang mit Überstellungen im Rahmen des Europäischen Haftbefehls geführt wird und die zu beträchtlichem Konfliktpotenzial zwischen den Mitgliedstaaten geführt hat.<sup>37</sup> Befriedend wirkt dabei immerhin, dass im Unterschied zu Überstellungen im Rahmen des Europäischen Haftbefehls der Urteilsstaat nicht zu einer Überstellung nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI verpflichtet ist. Da dennoch eine Überstellung gegen den Willen des Betroffenen möglich ist, ist die EU-Kommission früh auf dieses Problem aufmerksam geworden. So heißt es in ihrem Grünbuch: „weithin verfügbare Informationen über die Haftbedingungen [...] in anderen Mitgliedstaaten ermöglichen es den Ausstellungsstaaten, alle wichtigen Faktoren zu berücksichtigen, bevor sie eine Überstellung in die Wege leiten.“<sup>38</sup> Wo genau diese Informationen zu finden sein sollen, darüber schweigt sich das Grünbuch aus. In der Rechtshilfepraxis stehen eine Reihe verschiedener Informationsquellen zur Verfügung, wie etwa Berichte des Europarats, der nationalen Ombudsstellen, aber auch die Rechtsprechung des EGMR und anderer Gerichte, wobei im Einzelnen keine Hierarchie zwischen den Quellen besteht.<sup>39</sup> So stützte sich etwa der Amsterdamer Gerichtshof bei der Frage nach den Haftbedingungen in Lettland auf eine Entscheidung des Hanseatischen Oberlandesgerichts in Bremen.<sup>40</sup> Dies zeigt: In der mitgliedstaatlichen Überstellungspraxis besteht ein Spannungsfeld zwischen dem Prinzip gegenseitiger Anerkennung und den fundamentalen Rechten der betroffenen Person, welches nicht immer leicht in Einklang zu bringen ist.<sup>41</sup>

## II. Empirische Falldaten zur Überstellungspraxis

Um einen Eindruck von der Überstellungspraxis zwischen Deutschland und den Niederlanden zu bekommen, lohnt sich

<sup>29</sup> KOM (2014) 57 endg., S. 6–8.

<sup>30</sup> *Klip*, European Criminal Law – An Integrative Approach, 3. Aufl. 2016, S. 101; siehe zudem *Merkel/Scheinfeld*, ZIS 2012, 206 (212). Zur weitgehend synonymen Verwendung siehe etwa *Swoboda*, ZIS 2018, 276.

<sup>31</sup> *Kelk*, Studieboek materieel strafrecht, 6. Aufl. 2016, S. 535.

<sup>32</sup> *Mitsilegas*, EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe, 1. Aufl. 2016, S. 126.

<sup>33</sup> *Martufi*, New Journal of European Criminal Law 2018, 43 (47).

<sup>34</sup> *Graat/Oude Breuil/van Uhm/van Gelder/Hendrikse*, in: Marguery (Hrsg.), Mutual Trust under Pressure, the Transferring of Prisoners in the EU – Transfer of Judgements of Conviction in the European Union and the Respect for Individual's Fundamental Rights, 2018, S. 3, abrufbar unter <https://euprisoners.eu/documents/> (3.4.2020).

<sup>35</sup> Siehe für die Niederlande die Entscheidung des Gerichtshofs Amsterdam v. 22.10.2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BO1448.

<sup>36</sup> Siehe dazu European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) Public statement concerning Belgium, 2017, S. 2, abrufbar unter <https://rm.coe.int/pdf%20/1680731786> (3.4.2020).

<sup>37</sup> *Pleić* (Fn. 19), S. 377.

<sup>38</sup> KOM (2011) 327 endg., S. 6.

<sup>39</sup> *Graat/Oude Breuil/van Uhm/van Gelder/Hendrikse* (Fn. 34), S. 29.

<sup>40</sup> Entscheidung des Gerichtshofs Amsterdam vom 13.9.2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6014.

<sup>41</sup> *Marguery*, Mutual Trust under Pressure, the Transferring of Sentenced Persons in the EU, 1 Aufl. 2018, S. 22.

ein Blick auf die Fallzahlen. Während Daten zum Europäischen Haftbefehl von der EU-Kommission zentral erhoben werden, ist dies nicht der Fall für Überstellungen gemäß Rahmenbeschluss 2008/909/JI und Rahmenbeschluss 2008/947/JI. Die Datenerhebung bleibt den Mitgliedstaaten weitgehend selbst überlassen. In den Niederlanden werden Überstellungsfälle gem. Rahmenbeschluss 2008/909/JI in einer landesweiten Datenbank erfasst (LURIS, Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp), während Überstellungen nach Rahmenbeschluss 2008/947/JI zentral beim Internationalen Rechthilfezentrum (IRC) in Noord-Holland verwaltet werden.<sup>42</sup> Für sämtliche eingehende wie ausgehende Überstellungsersuchen nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI ist eine Abteilung des Justizministeriums in Den Haag zuständig (Internationale Overdracht Strafvonnissen), während für sämtliche Überstellungen nach Rahmenbeschluss 2008/947/JI das IRC Noord-Holland in Haarlem (Abteilung WETS-ETM Centrale Autoriteit) zuständig ist. Es zeigt sich in den Niederlanden eine starke Tendenz zur Zentralisierung der grenzüberschreitenden Kooperation in Strafsachen.

In Deutschland hingegen werden Daten zu den Rahmenbeschlüssen nicht länderübergreifend gesammelt und veröffentlicht, wie jüngst eine kleine Anfrage von Bundestagsabgeordneten ergab.<sup>43</sup> Auch der jährlich erstellten Auslieferungstatistik des Bundesamtes für Justiz können diese Daten nicht entnommen werden.<sup>44</sup> In NRW sind für eingehende wie ausgehende Ersuchen die örtlichen zuständigen Staatsanwaltschaften verantwortlich. Die Falldaten werden an das Justizministerium NRW übermittelt.<sup>45</sup>

#### 1. Niederländische Falldaten zu den Rahmenbeschlüssen 2008/909/JI und 2008/947/JI

Vom niederländischen Ministerium für Justiz und Sicherheit wurden seit Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI im Jahre 2013 bis Ende 2017 insgesamt 1.155 eingehende Bescheinigungen aus anderen EU Mitgliedstaaten registriert. Die meisten der Bescheinigungen kamen aus Belgien (N = 305), Deutschland (N = 304) und Großbritannien (N = 128). Nicht jede eingegangene Bescheinigung führte jedoch auch zu der Überstellung einer Person. Tatsächlich aus anderen

<sup>42</sup> Nauta/Van Aalst/Özgül, Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets), 2018, S. 6, abrufbar unter <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/17/tk-bijlage-evaluatie-wet-wederzijdse-erkenning-en-tenuitvoerlegging-vrijheidsbenemende-en-voorwaardelijke-sancties> (3.4.2020).

<sup>43</sup> BT-Drs. 19/3596; BT-Drs. 19/3305, S. 3.

<sup>44</sup> Die Statistiken sind abrufbar unter [https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Auslieferung/Auslieferung\\_node.html](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Auslieferung/Auslieferung_node.html) (3.4.2020).

<sup>45</sup> Für die vorliegende Studie wurden die Falldaten vom Justizministerium NRW zur Verfügung gestellt. Die niederländischen Daten sind öffentlich verfügbar, siehe Nauta/Van Aalst/Özgül (Fn. 42).

EU-Mitgliedstaaten in niederländische Gefängnisse überstellt wurden 586 Personen, was einer Quote von ca. 51 % entspricht. Im selben Zeitraum wurden lediglich 118 ausgehende Bescheinigungen aus den Niederlanden in andere EU-Mitgliedstaaten registriert. Die Quote beträgt damit in etwa 1:10 oder anders formuliert: auf zehn eingegangene Ersuchen kam lediglich ein Ersuchen der Niederlande zur Überstellung ins EU-Ausland. Ausgehende Ersuchen aus den Niederlanden gingen hauptsächlich nach Belgien (N = 36), Deutschland (N = 17), sowie nach Frankreich (N = 15) und Polen (N = 10). Die Zahl der letztlich durchgeführten Überstellungen ins EU-Ausland ist jedoch gering: Lediglich 22 Personen wurden zwischen 2013 und 2017 aus den Niederlanden gemäß Rahmenbeschluss 2008/909/JI/2008 ins EU-Ausland überstellt.<sup>46</sup>

Seit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI im Jahr 2016 bis Ende 2017 sind insgesamt 237 Urteile und Bewährungsentscheidungen aus den Niederlanden ins Ausland „gereist“.<sup>47</sup> Die meisten Bescheinigungen gingen nach Belgien (N = 86), gefolgt von Polen (N = 21) und Deutschland (N = 16). Im selben Zeitraum wurden hingegen nur 44 Fälle registriert von Sanktionen oder Bewährungsmaßnahmen, die von Behörden eines anderen EU-Mitgliedstaats verhängt und zur Vollstreckung in die Niederlande überwiesen wurden. Von diesen eingegangenen Bescheinigungen wurden immerhin 31 von den Niederlanden auch vollstreckt (Vollstreckungsrate 74 %). Dabei handelte es sich insbesondere um Bewährungsauflagen (N = 17) sowie Arbeitsstrafen (N = 8). Bei den ausgehenden Bescheinigungen handelte es sich mehrheitlich um Delikte aus den Bereichen Betäubungsmittel (N = 32), Körperverletzung (N = 32) und Verkehrsdelikte (N = 12).

#### 2. Nordrhein-westfälische Falldaten zu den Rahmenbeschlüssen 2008/909/JI und 2008/947/JI

Mit Blick auf die Daten zu Überstellungen aus und nach NRW betreffend sowohl den Rahmenbeschluss 2008/909/JI als auch Rahmenbeschluss 2008/947/JI ist zu beachten, dass die beiden Rahmenbeschlüsse erst 2015 umgesetzt wurden, und die Fallzahlen sich daher lediglich auf einen Zeitraum von zwei Jahren beziehen. Im Jahre 2016 registrierte das Justizministerium NRW insgesamt 61 Fälle von Überstellungen gem. Rahmenbeschluss 2008/909/JI ins EU-Ausland. Davon wurden allein 55 Personen in die Niederlande überstellt (90 %), während ein Fall nach Belgien ging. 2017 stieg die Zahl der Überstellungen auf 72 Fälle, wobei davon 52 in die Niederlande gingen. Insgesamt hat NRW damit zwischen 2016 und 2018 133 Personen ins EU-Ausland überstellt. 80 % der Überstellungen gingen in das Nachbarland Niederlande, gefolgt von Italien (N = 5), Polen (N = 4) und Frankreich (N = 3). Dem stand eine deutlich geringere Zahl an eingehenden Ersuchen gegenüber. So wurden 2016 13 Personen nach NRW aus dem EU Ausland überstellt, während es 2017 bereits 24 Personen waren. Über die Zahl der eingehenden

<sup>46</sup> Nauta/Van Aalst/Özgül (Fn. 42), S. 69.

<sup>47</sup> Zu beachten ist, dass diese Zahl auch Nicht-EU-Staaten wie die Türkei (N = 1) und Curacao (N = 2) sowie unbekanntere Länder (N = 96) umfasst.

und ausgehenden Bescheinigungen, die Art des Delikts sowie Dauer der Haftstrafe lassen sich mangels Daten keine Angaben machen.

Transfers gemäß Rahmenbeschluss 2008/947/JI waren in NRW seit Umsetzung des Rahmenbeschlusses deutlich unpopulärer. Nach Angaben des Justizministeriums NRW lag die Zahl der eingehenden Ersuchen aus anderen EU-Mitgliedstaaten zur Übernahme von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen zwischen 2015 und Mai 2018 bei insgesamt 19 Fällen. Etwa zwei Drittel aller Anträge wurden von den Niederlanden gestellt. Noch weniger Fälle wurden bei den ausgehenden Ersuchen registriert, also Fälle, in denen NRW ein anderes EU-Land aufforderte, eine Bewährungsmaßnahme oder eine alternative Sanktion zu übernehmen. So wurde bis Ende 2017 insgesamt lediglich ein einziger Fall bekannt. Grund dafür, dass ausgehende Überstellungen nach 2008/947/JI in der nordrhein-westfälischen Rechtshilfepraxis bislang kaum eine Rolle spielten, dürfte vor allem sein, dass Richter den bürokratischen Aufwand für eine als eher unbedeutend wahrgenommene Sanktion scheuen. So steht zu vermuten, dass in der Rechtspraxis bei Verurteilung eines EU-Ausländers mit Lebensmittelpunkt im Ausland zu einer Bewährungsstrafe, diese schlicht ohne Auflagen verhängt wird, womit eine Übernahme nach Rahmenbeschluss 2008/947/JI de facto überflüssig wird.

### 3. Interpretation und Einordnung der Falldaten

Die geringen Fallzahlen, Unterschiede bei der Strafvollstreckung und die teilweise unvollständigen Daten erschweren vergleichende Bewertungen des Überstellungssystems. Dennoch lassen sich einige allgemeine Aussagen treffen. Mit Blick auf die Niederlande fällt hinsichtlich Rahmenbeschluss 2008/909/JI zum einen die beträchtliche Diskrepanz zwischen eingehenden und ausgehenden Bescheinigungen (ca. 1:10) auf. Zum zweiten zeigt sich, dass von den wenigen ausgehenden Bescheinigungen (N = 118) nur lediglich jedes fünfte letztlich zu einer Überstellung führte. Dagegen war immerhin die Hälfte der eingehenden Ersuchen nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI erfolgreich.

Die Ursachen für dieses niederländische Vollzugsdefizit sind vielseitig, dürften aber vor allem am mangelnden Personal liegen. Zudem könnte die fehlende Notwendigkeit einer stärkeren Fokussierung von Überstellungen eine Rolle spielen. Die Niederlande hat in den vergangenen Jahren einen beispiellosen Rückgang der Häftlingszahlen erlebt.<sup>48</sup> Die Schrumpfung der Häftlingspopulation war so groß, dass zwischen 2014 und 2017 Haftanstalten in Tilburg und Norgerhaven mit Häftlingen aus Belgien und Norwegen besetzt wurden.<sup>49</sup> Mit einer Inhaftierungsquote von 53 Häftlingen auf 100.000 Einwohner liegen die Niederlande im europäischen Vergleich am unteren Ende des Spektrums.<sup>50</sup> Ursächlich sind dafür verschiedene Faktoren, wie etwa der Rückgang von

Gewaltverbrechen, demographische Veränderungen, sowie Verschiebungen in der Vollstreckungspraxis hin zu mehr Bewährungs- und Arbeitsstrafen.<sup>51</sup>

Ähnlich stellt sich die Situation in Deutschland dar, wo die Inhaftierungsrate im Jahre 2017 bei 76 Häftlingen pro 100.000 Einwohner lag, was einer Senkung von 22 % seit 2003 entspricht.<sup>52</sup> Die Inhaftierungsrate lag in NRW mit 86 Insassen auf 100.000 Bürger zwar höher als der bundesdeutsche Durchschnitt.<sup>53</sup> Ausweislich der Justizstatistik NRW lag die Auslastung nordrhein-westfälischer JVAen bei rund 83 %.<sup>54</sup> Auch wenn diese Auslastung als hoch einzustufen ist machten die vorhandenen Haftkapazitäten eine systematische Entlastung mittels Gefangenenüberstellungen nicht unbedingt notwendig.

Ein weiterer nicht unbedeutender Faktor für die Beurteilung der Überstellungspraxis dürfte zudem die Zahl der inhaftierten EU-Ausländer sein. Da die Rahmenbeschlüsse gerade nicht die Staatsbürgerschaft, sondern den Lebensmittelpunkt der inhaftierten Person als ausschlaggebendes Kriterium betrachten, ist die Nationalität ein nur wenig aussagekräftiger Indikator. Dennoch vermitteln die Daten einen Eindruck hinsichtlich des Ausschöpfungspotentials der Rahmenbeschlüsse. So betrug deren prozentualer Anteil von EU-Ausländern in niederländischen Haftanstalten 2016 rund 7,5 % (N = 653).<sup>55</sup> Aus dem Umstand, dass im selben Jahr lediglich 47 Bescheinigungen verschickt und letztendlich nur fünf Personen ins EU-Ausland überstellt wurden, lässt sich schließen, dass das Potential von möglichen Überstellungen bei weitem nicht ausgeschöpft wurde.

Ähnlich stellt sich die Situation in NRW dar. Zwar liegen keine Zahlen zum Anteil von EU-Ausländern in nordrhein-westfälischen Justizvollzugsanstalten vor. Legt man jedoch den prozentualen Anteil von EU-Ausländern an der bundesdeutschen Häftlingspopulation zugrunde, die sich bei ca.

<sup>51</sup> Van Dijk, in: Shea/Kury (Hrsg.), *Punitivity International Developments*, Vol. 1: Punitiveness – A Global Phenomenon?, 2011, 203 (215).

<sup>52</sup> Dünkel, *European Journal of Criminology* 14 (2017), 629 (634).

<sup>53</sup> Berechnungsgrundlage 15.669 Inhaftierte zum Stichtag 1.1.2017 bezogen auf eine Bevölkerungszahl von 17.890.100 Einwohner. Daten abrufbar unter [https://www.justiz.nrw.de/Gerichte\\_Behoerden/zahlen\\_fakten/statistiken/justizvollzug/belegungsdaten/belegungszahlen/belegungsfaehigkeit.pdf](https://www.justiz.nrw.de/Gerichte_Behoerden/zahlen_fakten/statistiken/justizvollzug/belegungsdaten/belegungszahlen/belegungsfaehigkeit.pdf) (3.4.2020).

<sup>54</sup> Belegungsfähigkeit der Justizvollzugsanstalten und durchschnittliche Belegung abrufbar unter [https://www.justiz.nrw.de/Gerichte\\_Behoerden/zahlen\\_fakten/statistiken/justizvollzug/belegungsdaten/belegungszahlen/belegungsfaehigkeit.pdf](https://www.justiz.nrw.de/Gerichte_Behoerden/zahlen_fakten/statistiken/justizvollzug/belegungsdaten/belegungszahlen/belegungsfaehigkeit.pdf) (3.4.2020).

<sup>55</sup> Aebi/Tiago/Burkhardt, *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations, 2016*, S. 72. Abrufbar unter [http://wp.unil.ch/space/files/2019/02/SPACE-I-2016-Final-Report\\_Updated\\_190207.1.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2019/02/SPACE-I-2016-Final-Report_Updated_190207.1.pdf).

<sup>48</sup> Dünkel, *European Journal of Criminology* 14 (2017), 629 (630).

<sup>49</sup> Pakes/Holt, *British Journal of Criminology* 57 (2015), 79.

<sup>50</sup> Dünkel, *European Journal of Criminology* 14 (2017), 629 (634).

10 % bewegt, dann lässt sich der Anteil leicht schätzen.<sup>56</sup> Auf die ca. 1.500 EU-Ausländer in NRW kamen 2016 nur 61 Überstellungen. Selbst wenn man in Betracht zieht, dass viele dieser Häftlinge ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland gehabt haben dürften, lässt sich auch hier nicht von der Ausschöpfung des möglichen Potentials ausgehen.

Ordnet man diese empirischen Daten in die eingangs erwähnte Diskussion um Crimmigration ein, so lässt sich mit einiger Sicherheit konstatieren, dass von einem Missbrauch der Transfersystems zur Migrationskontrolle in Deutschland und den Niederlanden bislang keine Rede sein kann. Nicht allein die geringen Fallzahlen sprechen gegen eine solche Annahme. Auch die Tatsache, dass kaum Überstellungen nach Ost- und Südosteuropa erfolgten, bestätigt dies, und dies obwohl diese Länder für Maßnahmen der Migrationskontrolle besonders anfällig sind. Vielmehr zeigt sich eine deutliche Präferenz für Überstellungen in unmittelbare Nachbarländer, für NRW in die Niederlande und für die Niederlande nach Deutschland und Belgien. Es gilt allerdings nicht zu vergessen, dass die Rahmenbeschlüsse noch nicht lange in Kraft sind. So lässt sich nicht ausschließen, dass sich mit veränderten Rahmenbedingungen auch die Überstellungspraxis ändert, wenn etwa Rechtshilfekanäle mit anderen EU-Mitgliedstaaten besser etabliert sind oder Gefängnis Kapazitäten schrumpfen und sich damit der Entlastungsdruck erhöht. Zudem lassen sich generelle Aussagen über das EU-Transfersystem als Ganzes nicht treffen.

### III. Spezifische Herausforderungen in der Deutsch-Niederländischen Überstellungspraxis

Die niedrigen Fallzahlen von Überstellungen aus den Niederlanden und NRW sind auch Ausdruck spezifischer Herausforderungen, die sich aus der Rechtshilfepraxis ergeben. Insbesondere das niederländische Vollzugsdefizit, die Diskrepanz also zwischen ausgehenden Bescheinigungen und tatsächlich durchgeführten Überstellungen nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI, lässt die Interpretation zu, dass die gegenseitige Anerkennung in der Vollstreckungspraxis nur selten erfolgt. Wie anders lässt sich erklären, dass 90 % der eingeleiteten Überstellungen aus den Niederlanden scheiterten? So führten von den 47 gesendeten Bescheinigungen im Jahr 2016 lediglich fünf zu einer Überstellung. 2017 lag der Wert nur geringfügig höher mit 32 versendeten Bescheinigungen und sechs Überstellungen.<sup>57</sup> Über die Gründe, warum die Überstellungen im Einzelnen nicht zustande kamen, lässt sich mangels Daten keine Aussage treffen. Dabei dürften neben der begrenzten Zahl von Ablehnungsgründen, die Rahmenbeschluss 2008/909/JI vorsieht (Art. 9), Reibungsverluste in der Rechtshilfe eine Rolle gespielt haben. Entscheidender dürften aber vor allem aus deutscher Sicht eine Reihe von Eigenheiten in der niederländischen Strafvollstreckungspraxis sein, welche die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen erschweren. Im Folgenden soll daher

<sup>56</sup> Siehe dazu Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3.2018, S. 25.

<sup>57</sup> *Nauta/Van Aalst/Özgül* (Fn. 42), S. 53.

ein Blick auf diese Besonderheiten des niederländischen Strafrechtssystems geworfen und mit Blick auf die Herausforderungen in der Anerkennungspraxis analysiert werden.

#### 1. Kurze Freiheitsstrafen

Kurze Freiheitsstrafen als solche unter sechs Monaten Haftdauer sind in Deutschland nach § 47 StGB nur in Ausnahmefällen vorgesehen. Die kurze Verweildauer im Strafvollzug gilt als wenig erfolgsversprechend, wobei insbesondere auf die niedrigen Resozialisierungschancen des Betroffenen, etwa durch das Herausreißen aus Beruf und Familie, verwiesen wird. Hinzukommen das Risiko überfüllter Haftanstalten und die Gefahr der kriminellen Ansteckung.<sup>58</sup> Ein Blick in die deutsche Vollzugsstatistik zeigt jedoch, dass trotz der genannten Vorbehalte in der Vollstreckungspraxis von der Möglichkeit kurzer Freiheitsstrafen nicht nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht wird. So betrug die Zahl der inhaftierten Personen in NRW mit einer Vollzugsdauer bis unter sechs Monate zum Stichtag 31. August 2018 immerhin 25%.<sup>59</sup> Der Bundesdurchschnitt lag mit 22% nur geringfügig niedriger. Faktisch dürfte diese Zahl noch einmal höher sein, bezieht man etwa zusätzlich die Tatsache ein, dass durch die Anrechnung der Untersuchungshaft für viele Verurteilte oftmals nur eine kurze Haftzeit abzuleisten ist.<sup>60</sup> Hinzukommt die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen, die in der Regel ebenfalls äußerst kurz ausfallen. Deutschlandweit saßen zum Stichtag 1. August 2018 immerhin 4.476 Personen eine Ersatzfreiheitsstrafe ab (prozentualer Anteil an der Gesamtgefangenenschaft: 10 %). In NRW betrug der Anteil von Ersatzfreiheitsstrafnern 9,5 %.<sup>61</sup> Zum Stichtag 1. März 2018 machten bundesweit die Haftstrafen unter drei Monaten immerhin noch 11 % sämtlicher Freiheitsstrafen aus.<sup>62</sup>

Im europäischen Ausland wird die Verhängung kurzer Freiheitsstrafen weniger kritisch betrachtet als in Deutschland.<sup>63</sup> Das gilt auch in den Niederlanden. Dort waren 2017 insgesamt 74 % der ausgeurteilten Freiheitsstrafen kürzer als drei Monate.<sup>64</sup> Noch 2011 und 2012 dauerte mehr als die

<sup>58</sup> *Streng*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen (Hrsg.), Nomos Kommentar, Strafgesetzbuch, Bd. 1, 5. Aufl. 2017, § 47 Rn. 2.

<sup>59</sup> Statistisches Bundesamt, Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres, 2018, S. 11. Die Zahl der kurz inhaftierten belief sich auf 2.846 von insgesamt 11.146 Gefangenen.

<sup>60</sup> *Streng* (Fn. 58), § 47 Rn. 12.

<sup>61</sup> Statistisches Bundesamt (Fn. 59).

<sup>62</sup> Die Daten sind abrufbar auf der Website des Statistischen Bundesamtes unter

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Tabellen/strafgefängene.html> (3.4.2020).

<sup>63</sup> Siehe etwa *Besozzi/Kunz*, in: Hilgendorf/Rengier (Hrsg.) Festschrift für Wolfgang Heinz zum 70. Geburtstag, 2012, S. 580.

<sup>64</sup> *Van Loosdregt*, *Nederland onveiliger door groot aantal korte gevangenisstraffen*, 2018, abrufbar unter

Hälfte der Gefängnisstrafen weniger als einen Monat.<sup>65</sup> In den Niederlanden verhängte Jugendstrafen dauerten 2018 im Mittel lediglich 76 Tage. Rund zwei Drittel (65%) der Haftstrafen für Jugendliche waren dabei kürzer als zwei Monate.<sup>66</sup> Begründet wird diese Sanktionspraxis für einen weiten Täterkreis interessanterweise mit der desozialisierenden Wirkung langer Freiheitsstrafen.<sup>67</sup> Eine Rolle dürfte dabei spielen, dass niederländische JVAen weit stärker auf Rehabilitation ausgerichtet sind, als dies in Deutschland der Fall sein dürfte, sodass die negative Wirkung kurzer Gefängnisaufenthalte abgemildert werden kann. Aus der niederländischen Vollstreckungspraxis allgemein auf ein mildes Strafklima zu schließen würde jedoch zu kurz greifen. Dagegen spricht etwa, dass in den Niederlanden eine lebenslange Freiheitsstrafe ohne Aussicht auf Haftentlassung verhängt werden kann, eine Möglichkeit, von der seit 2006 immerhin in acht Fällen Gebrauch gemacht wurde.<sup>68</sup> Neben der lebenslangen Freiheitsstrafe können niederländische Richter für Mord eine Freiheitsstrafe von immerhin 30 Jahren verhängen. Derzeit wird über eine Anhebung dieser zeitlichen Grenze auf 40 Jahre diskutiert.<sup>69</sup>

In der deutsch-niederländischen Überstellungspraxis können kurze Freiheitsstrafen sich problematisch auswirken. Art. 8 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI regelt, dass hinsichtlich einer Sanktion, die nach ihrer Dauer nicht mit dem Recht des Vollstreckungsstaats vereinbar ist, eine Anpassung nur in den Fällen erfolgen kann, in denen die Sanktion die nach innerstaatlichem Recht vorgesehene Höchststrafe überschreitet. Eine Verschärfung der Sanktion ist hingegen ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 8 Abs. 4). Im Rahmen der zugrundeliegenden Studie äußerten deutsche Staatsanwälte generelle Bedenken gegen die Übernahme von Kurzstrafklern, deren Haftzeit unter sechs Monate beträgt, aus den Niederlanden, aber auch aus anderen EU Mitgliedstaaten. Dabei dürften weniger rechtliche Gründe, wie etwa § 47 StGB, eine Rolle spielen, als vielmehr praktische Gesichtspunkte. So wird in einer vom niederländischen Justizministe-

rium durchgeführten Erhebung die durchschnittliche Dauer einer Überstellung ins Ausland im Zeitpunkt der Zustellung der Bescheinigung bis zur tatsächlichen Überstellung auf 1,5 Jahre geschätzt.<sup>70</sup>

Zudem wird in der erwähnten niederländischen Erhebung explizit im Hinblick auf die Zeitspanne zwischen Ersuchen und Überstellung die Zusammenarbeit mit deutschen Staatsanwaltschaften kritisch betrachtet. Während die Kooperation mit belgischen Strafvollstreckungsbehörden gelobt wird, wird mit Blick auf Deutschland moniert, dass Fristen oftmals überschritten werden würden.<sup>71</sup> Als Flaschenhals werden dabei die örtlichen Staatsanwaltschaften identifiziert, wo neben der nötigen Expertise auch häufig die Motivation für ein zügiges Verfahren fehlten. Dies hat dazu geführt, dass sich in der Überstellungspraxis Untergrenzen bei der Haftdauer gebildet haben, ab denen eine Überstellung überhaupt als sinnvoll betrachtet wird. So wird in NRW etwa eine Mindestfreiheitsstrafe von mindestens sechs bis sieben Monaten als notwendig erachtet, um ein Überstellungsverfahren einzuleiten. In den Niederlanden beträgt die minimale Reststrafendauer sechs Monate.<sup>72</sup>

Das Problem kurzer Freiheitsstrafen ist damit jedoch nicht gelöst. Je nachdem wie viel Zeit die Überstellungsprozedur in Anspruch nimmt, könnte nach obligatorischer Anrechnung des bereits verbüßten Freiheitsentzugs gem. Art 17 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2008/909/JI die Person am Ende eine wenige Monate oder sogar Wochen dauernde Freiheitsstrafe ableisten. Einer solchen Praxis mögen aus deutscher Sicht zwar rechtliche Bedenken insbesondere mit Blick auf § 47 StGB entgegenstehen. Zudem dürfte sich die Frage danach stellen, ob sich der Aufwand einer Überstellung für eine kurze Haftstrafe überhaupt lohnt. Diese Abwägung obliegt jedoch dem Urteilsstaat, sodass in Fällen kurzer Freiheitsstrafen dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Vorzug gegeben werden sollte.

## 2. Arbeitsstrafen

Ein für die niederländisch-deutsche Überstellungspraxis bedeutender Unterschied des niederländischen Sanktionssystems ist der verbreitete Einsatz von Arbeitsstrafen (sog. taakstraff). Gemäß Art. 22b und 22c Wetboek van Strafrecht handelt es sich um eine selbständige Hauptstrafe.<sup>73</sup> Das StGB kennt als Hauptstrafen gem. §§ 38 ff. hingegen die Freiheitsstrafe und die Geldstrafe, während gemeinnützige Arbeit außerhalb des JGG lediglich im Rahmen einer Bewährungsauflage nach § 56b Abs. 2 S. 1 Nr. 3 StGB verhängt werden kann.

Die Arbeitsstrafe stellt in den Niederlanden eine der populärsten Strafformen dar. So beziffert die niederländische Justizstatistik im Jahr 2018 den Anteil verhängter Arbeitstrafen an den insgesamt verhängten Strafen auf immerhin 31 %

<https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/nederland-onveilig-door-groot-aantal-korte-gevangenisstraffen> (3.4.2020).

<sup>65</sup> WODC, Factsheet Recidivebericht 2015 Landelijke cijfers over de terugval van justitiabelen bestraft in de periode 2002–2012, S. 5, abrufbar unter

[https://www.wodc.nl/binaries/fs-2016-1-nw\\_tcm28-74220.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/fs-2016-1-nw_tcm28-74220.pdf) (3.4.2020).

<sup>66</sup> WODC, Criminaliteit en rechtshandhaving 2018, Ontwikkelingen en amenhangen, 2019, S. 63–64, abrufbar unter

<https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/Criminaliteit-en-rechtshandhaving/> (10.4.2020).

<sup>67</sup> Siehe dazu bereits *Blankenburg*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 6 (1985), 255 (269).

<sup>68</sup> WODC, Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig? Summary 2019, S. 3, abrufbar unter

<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2854-onderzoek-verhogen-strafmaat-moord.aspx> (3.4.2020).

<sup>69</sup> WODC (Fn. 68), S. 4. Siehe zur Schwierigkeit, die Punitivität eines Strafsystems zu bestimmen *Dünkel*, European Journal of Criminology 14 (2017), 629 (631 ff.).

<sup>70</sup> *Nauta/Van Aalst/Özgül* (Fn. 42), S. 82.

<sup>71</sup> *Nauta/Van Aalst/Özgül* (Fn. 42), S. 82.

<sup>72</sup> *Nauta/Van Aalst/Özgül* (Fn. 42), S. 61. Bei Arbeitsstrafen beträgt die Mindestdauer 80 Stunden.

<sup>73</sup> *Schuyt*, T&C Strafrecht, commentaar op artikel 22c Wetboek van Strafrecht, 2019.



(Freiheitsstrafen 36 %, Geldstrafen 23 %). Für minderjährige Straftäter war die Arbeitsstrafe mit 74 % die bei weitem am häufigsten verhängte Strafe.<sup>74</sup> Maximal kann die Arbeitsstrafe für eine Dauer von 240 Stunden verhängt (Art. 22c Abs. 2 Wetboek van Strafrecht), zur Bewährung ausgesetzt und überdies mit einer Geldstrafe oder eingeschränkt mit einer Freiheitsstrafe kombiniert werden. Für eine Reihe von schweren Delikten ist die Verhängung der Arbeitsstrafe ausgeschlossen und das richterliche Ermessen eingeschränkt (Art. 22b Wetboek van Strafvordering). Laut niederländischer Bewährungshilfe beträgt die durchschnittlich verhängte Dauer von Arbeitsstrafen rund 60 Stunden. Dem Strafrichter steht es dabei frei zu bestimmen, welche Art der Arbeit vom Verurteilten ausgeführt werden muss, wobei die Gemeinnützigkeit ein wichtiges Kriterium darstellt. Bei Verstößen gegen die Auflagen kann der Richter die Arbeitsstrafe in eine zeitliche Gefängnisstrafe umwandeln. 2017 wurden rund drei Viertel der verhängten Arbeitstrafen vollständig abgeleistet, während rund 12 % vorzeitig abgebrochen und 13 % erst gar nicht angetreten wurden.<sup>75</sup>

Die niederländische Rechtspraxis sowie die recht dogmatische Einordnung der Arbeitsstrafe als selbstständige Hauptstrafe stellt deutsche Strafvollstreckungsbehörden vor erhebliche Probleme bei der Anerkennung und Vollstreckung niederländischer Strafurteile. So mögen vielleicht passende Arbeitsmöglichkeiten gefunden werden. Unklar bleibt aber, wie die Ableistung in das Bewährungssystem eingebettet werden kann. Mangels Bewährungsstrafe kann der verurteilten Person schließlich kein Bewährungshelfer zugeordnet werden. Und selbst wenn man über diese formalen Hindernisse hinwegsehen wollte, so stellt sich die Frage, wie zu verfahren ist, wenn die Person die Arbeitsauflage unzureichend oder gar nicht erfüllt? Ein Widerruf der Strafaussetzung gem. § 56 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB kommt schließlich nicht in Betracht mangels einer zugrundeliegenden Freiheitsstrafe.

In der Vollstreckungspraxis werden verschiedene Lösungsmodelle für dieses Problem diskutiert, ohne dass bislang eine befriedigende Lösung gefunden wurde. Ein pragmatischer Ansatz ist die Umwandlung der Arbeitsstrafe in eine Geldstrafe. Doch der Teufel liegt auch hier im Detail: Selbst wenn man sich auf eine einheitliche Umrechnungsgrundlage einigen könnte, käme bei Uneinbringlichkeit der Geldstrafe gem. § 43 S. 1 StGB die Ersatzfreiheitsstrafe in Betracht. Dies steht jedoch diametral der Intention der Arbeitsstrafe entgegen, die gerade auf Haftvermeidung ausgerichtet ist. Überdies ließe sich argumentieren, dass dies eine *reformatio in peius*, eine Verböserung darstelle. Eine solche ist aber gerade gem. Art. 8 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses

2008/909/ JI ausdrücklich ausgeschlossen. Unbeachtlich ist dabei auch, dass die niederländische Strafvollstreckung durchaus die Umwandlung der Arbeitsstrafe in eine Haftstrafe vorsieht, etwa, wenn diese nicht erfüllt wird. Welche Voraussetzungen dafür jedoch im Einzelnen erfüllt sein müssen, lässt sich von deutschen Strafvollstreckungsbehörden kaum überblicken.

Wie mit der Problematik systemfremder Sanktionen umzugehen ist, stellt nicht etwa ein exotisches Problem der Überstellungspraxis dar. In Belgien etwa werden Freiheitsstrafen unterhalb von drei Jahren Dauer regelmäßig mittels elektronischer Fußfessel am Wohnort des Verurteilten verbüßt. In Deutschland hingegen stellt die elektronische Aufenthaltsüberwachung eine Weisung gem. § 61b Abs. 1 S. 1, Nr. 12 StGB dar mit dem entsprechend begrenzten Anwendungsspielraum.<sup>76</sup> Eine Überstellung aus Belgien und die Verbüßung der Freiheitsstrafe in einer deutschen Haftanstalt würde für den Betroffenen eine beträchtliche Schlechterstellung bedeuten.

Hier zeigen sich deutlich die Grenzen der gegenseitigen Anerkennung. Einen Ausweg dürften, neben der wenig realistischen vollständigen Harmonisierung der Sanktionssysteme, verbindliche Leitlinien für die Anpassung und Umwandlung von Strafen und alternativen Sanktionen innerhalb der verschiedenen Strafvollzugssysteme darstellen. Nur so kann Rechtssicherheit für Betroffene geschaffen und dem Problem des „forum fleeings“ entgegengewirkt werden.<sup>77</sup>

### 3. Abwesenheitsurteile

Abwesenheitsurteilen kommt im deutsch-niederländischen Überstellungssystem eine wichtige Rolle zu. Bekanntheit erlangte etwa der Fall Boere, eines Naziverbrechers, der durch einen Amsterdamer Sondergerichtshof in Abwesenheit verurteilt worden war. Boere, der sich in Deutschland aufhielt, wurde nicht ausgeliefert, da das niederländische Abwesenheitsurteil ohne Hinzuziehung eines Pflichtverteidigers ergangen war. Die Auslieferung wurde verweigert, da dies nach deutscher Auffassung einen Verstoß gegen rechtsstaatliche Mindeststandards gem. § 83 Abs. 1 Nr. 3 IRG darstellt.<sup>78</sup> Damit war der Fall jedoch nicht abgeschlossen. Das Landgericht Aachen verurteilte Boere schlechterdings ein weiteres Mal zu lebenslanger Haft.<sup>79</sup> In Anbetracht des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens in das nationale Strafrechtspflegesystem bezeichnet *Duesberg* das Vorgehen des Gerichts als äußerst deplatziert und als einen von einem antiquierten Souveränitätsstreben geleiteten nationalen Alleingang. Darin wird beispielhaft der Problemkreis von Abwesenheitsentscheidungen im Rechtshilfeverkehr mit Deutschland deutlich.<sup>80</sup>

<sup>74</sup> WODC, Criminaliteit en rechtshandhaving 2018 Ontwikkelingen en samenhang, 2019, S. 64, abrufbar unter <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/Criminaliteit-en-rechtshandhaving/> (3.4.2020).

<sup>75</sup> Sämtliche Daten sind auf der Website der niederländischen Bewährungshilfe abrufbar unter <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/werkstraffen> (3.4.2020).

<sup>76</sup> Siehe zur Praxis in Belgien *Beyens/Roosen*, European Journal of Probation (9) 2017, 11.

<sup>77</sup> Siehe dazu *Merkel/Scheinfeld*, ZIS 2012, 206 (210 ff.).

<sup>78</sup> *Duesberg*, ZIS 2017, 66.

<sup>79</sup> LG Aachen, Urt. v. 23.3.2010 – 52 Ks 45 Js 18/83 – 10/09 = StraFo 2010, 190.

<sup>80</sup> *Duesberg*, ZIS 2017, 66. Es sei auch erwähnt, dass *Duesberg* auf zwei weitere ähnliche Entscheidungen verweist

Abwesenheitsurteile spielen in der niederländischen Strafrechtspraxis eine bedeutende Rolle.<sup>81</sup> So dürfte der jährliche Prozentsatz von Urteilen, die in Abwesenheit des Angeklagten ausgesprochen wurden (sog. „verstekvonnis“), um die 35 % sämtlicher Urteile liegen.<sup>82</sup> Nach niederländischem Recht steht es dem Beschuldigten frei, selbst in der eigenen Verhandlung anwesend zu sein. Voraussetzung für eine Verurteilung in Abwesenheit ist allein die ordentliche Zustellung der Ladung, von deren Vorliegen das Gericht überzeugt sein muss.<sup>83</sup> Überdies kann sich der Angeklagte nach richterlicher Zustimmung durch seinen Verteidiger vertreten lassen und die Verhandlung wird in Abwesenheit fortgeführt (Art. 279 Nr. 2 Wetboek van Strafvordering). Voraussetzung ist eine Erklärung des Prozessvertreters, vom Angeklagten zur Verteidigung ausdrücklich ermächtigt worden zu sein (Art. 279 Nr. 1 Wetboek van Strafvordering).<sup>84</sup> Eine Fortführung der Verhandlung und der Ausspruch eines Abwesenheitsurteils ist grundsätzlich auch ohne anwaltliche Vertretung möglich.<sup>85</sup> Gründe für die Zulässigkeit von Abwesenheitsverfahren dürften neben dem Interesse an einer effektiven Strafverfolgung auch die Intention sein, den staatlichen Strafanspruch nicht faktisch zur Disposition des Angeklagten zu stellen.<sup>86</sup>

Abwesenheitsurteile sind in Deutschland gem. § 230 Abs. 1 und § 285 Abs. 1 S. 1 StPO nicht vorgesehen. Die persönliche Anwesenheit des Angeklagten kann auch nicht etwa durch die Anwesenheit eines Verteidigers ersetzt werden.<sup>87</sup> Unterschieden wird dabei zwischen Abwesenheit und dem Ausbleiben des Angeklagten. Letzteres wird rechtlich als freiwilliger Verzicht des Angeklagten auf sein Anwesenheitsrecht gewertet und liegt etwa vor, wenn er trotz ordnungsgemäßer Ladung zur Verhandlung bei Aufruf der Sache nicht im Gerichtssaal anwesend ist, nicht alsbald eintrifft oder sich nach Verhandlungsbeginn freiwillig entfernt (vgl. etwa § 232 StPO).

Zur Begründung der deutschen Rechtspraxis lohnt sich ein Blick auf einen Beschluss des BVerfG („Identitätskontrolle I“) aus dem Jahre 2015, von *Bock* treffender als „Abwesenheitsentscheidung“ bezeichnet.<sup>88</sup> Die Entscheidung bezieht sich zwar auf die Anwendung des Europäischen

Haftbefehls, ist aber in den wesentlichen Kernpunkten auch auf Überstellungen nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI anwendbar. Die Grundsätzlichkeit, mit der das BVerfG sich mit der Frage der Auslieferung auf Grundlage eines ausländischen Abwesenheitsurteils auseinandersetzt, ist bemerkenswert. Neben dem Schuldgrundsatz sieht das Gericht das Rechtsstaatsprinzip und die Menschenwürde in Gefahr und weist auf eine „Gewährleistungsverantwortung“ deutscher Gerichte hin.<sup>89</sup> So sei die Verwirklichung des Schuldgrundsatzes als zwingendes Erfordernis des Rechtsstaatsprinzips in Gefahr, wenn die Ermittlung des wahren Sachverhalts nicht sichergestellt sei.<sup>90</sup> Der Beschuldigte etwa müsse im Verfahren Umstände zu seiner Entlastung vorbringen bzw. solche, die für die Strafzumessung relevant sein können. Es sei ständige Rechtsprechung des BVerfG, dass bei der Auslieferung zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen die unabdingbaren verfassungsrechtlichen Grundsätze bzw. der unverzichtbare Bestand der deutschen öffentlichen Ordnung zu beachten seien.<sup>91</sup> Die deutsche Hoheitsgewalt dürfe die „Hand nicht zur Verletzung der Menschenwürde durch andere Staaten reichen“. Besondere Relevanz misst das Gericht dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens bzw. dem der gegenseitigen Anerkennung bei, ohne jedoch im Detail auf das Verhältnis der beiden zueinander einzugehen. So heißt es lediglich, der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhe „auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten [...], dass die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen in der Lage seien, einen gleichwertigen und wirksamen Schutz der auf Unionsebene und insbesondere in der Charta anerkannten Grundrechte zu bieten.“

Für die Rechtspraxis bedeute dies, dass eine aus den Gegebenheiten des Einzelfalls resultierende Aufklärungspflicht nicht gelte, unbeschadet des den europäischen Auslieferungverkehr beherrschenden Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens.<sup>92</sup> Danach sei ersuchenden Staaten im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes grundsätzliches Vertrauen entgegenzubringen.<sup>93</sup> Dies gelte insbesondere für Ersuchen aus EU-Mitgliedstaaten, denen gemäß BVerfG sogar „besonderes“ Vertrauen entgegenzubringen sei. Auslieferungsersuchen müssten daher von deutschen Gerichten nicht umfassend nachvollzogen werden, d.h. es bestehe keine Pflicht, Aufklärungsmöglichkeiten auszuschöpfen oder gar positiv festzustellen, dass dem ersuchenden Mitgliedstaat hinsichtlich der Wahrung des Schuldprinzips vertraut werden könne.<sup>94</sup> Eine Ermittlungspflicht gelte jedoch dann, wenn ausreichend Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der unverzichtbare Schutz der Menschenwürde nicht eingehalten wurde.

Im Hinblick auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bezieht sich das Gericht auf den EU-Rahmenbeschluss

---

(Spasic und Scheungraber) und diese ihrer grundlegenden Zielsetzung nach und zumindest unter Sicherheitsgesichtspunkten begrüßt.

<sup>81</sup> *Pelsser*, in: Cleiren/Crijns/Valkenburg (Hrsg.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, 2019, S. 1735.

<sup>82</sup> Siehe dazu die Studie von *Mein/Engelkamp*, *De Betekening en Executie van Verstekvonnissen*, 2005, S. 21. Die Daten beziehen sich auf die Jahre 2001, 2002 und 2003. Abrufbar unter

[https://www.wodc.nl/binaries/1109-volledige-tekst\\_tcm28-67855.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/1109-volledige-tekst_tcm28-67855.pdf) (3.4.2020).

<sup>83</sup> Siehe dazu *Klitsch*, ZIS 2009, 11 (15).

<sup>84</sup> *Keulen/Knigge*, *Strafprocesrecht*, 13. Aufl. 2016, S. 443.

<sup>85</sup> *Pelsser* (Fn. 81), S. 1735-36.

<sup>86</sup> Siehe dazu *Bock*, ZIS 2019, 289 (301 ff.).

<sup>87</sup> Siehe dazu *Klitsch*, ZIS 2009, 11.

<sup>88</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14. Siehe dazu *Bock*, ZIS 2019, 289.

<sup>89</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 53–55.

<sup>90</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 56.

<sup>91</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 60.

<sup>92</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 63.

<sup>93</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 68.

<sup>94</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 73.

zu Abwesenheitsurteilen unter Hinweis auf dessen Ziel, Verfahrensrechte zu stärken, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zu erleichtern und die gegenseitige Anerkennung zu verbessern.<sup>95</sup> Darin sah der Rat der Europäischen Union sich veranlasst, die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Abwesenheitsentscheidungen in einer Reihe von Rahmenbeschlüssen (u.a. Rahmenbeschluss 2008/947/JI und 2008/909/JI) zu konkretisieren und den Katalog der Ablehnungsgründe zu ergänzen.<sup>96</sup> Dass der Rahmenbeschluss den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens kein einziges Mal erwähnt, dafür aber ausführlich die gegenseitige Anerkennung in den Vordergrund stellt, mag vor allem daran liegen, dass der Rahmenbeschluss ausdrücklich die „Arbeit der Praktiker“ in den Vordergrund rückt (Nr. 2).

Konkret schlägt sich diese Intention des Rates gleich in mehrerer Hinsicht im Rahmenbeschluss 2008/909/JI nieder. Art. 9 Abs. 1 lit. i des Rahmenbeschlusses sieht unter bestimmten Voraussetzungen einen Versagungsgrund der Anerkennung eines Abwesenheitsurteils und Vollstreckung der Sanktion vor. Eine Versagung ist hingegen etwa dann ausgeschlossen, wenn aus der Bescheinigung hervorgeht, dass die Person persönlich zur Verhandlung, die zum Abwesenheitsurteil geführt hat, vorgeladen wurde, oder dass die betreffende Person gegenüber einer zuständigen Behörde angegeben hat, dass sie die Entscheidung nicht anfecht. Umgesetzt wurden diese Regelungen des Rahmenbeschluss 2008/909/JI in §§ 84 ff. IRG.<sup>97</sup> Dass dem deutschen Gesetzgeber dabei nicht ganz wohl gewesen sein dürfte, lässt sich daran erkennen, dass sich in § 84b Abs. 3 Nr. 1 lit. b IRG eine Verschärfung der Ladungsvoraussetzung befindet, und diese Ladung der betreffenden Person zur Abwesenheitsverhandlung „zweifelsfrei nachgewiesen“ werden muss. Ob ein simpler Vermerk in der Bescheinigung dafür ausreicht, ist zu bezweifeln. Zudem wird in § 84b Abs. 3 Nr. 2 und 3 IRG auf die Vertretung durch einen Verteidiger in Abwesenheit verwiesen, eine Voraussetzung, die im Rahmenbeschluss 2008/909/JI keine Erwähnung findet.

Wie deutsche Staatsanwaltschaften in Zukunft mit Überstellungen von in Abwesenheit Verurteilten umgehen, bleibt abzuwarten. Hier zeigt sich dennoch exemplarisch, wie schwierig der Umgang mit abstrakten Prinzipien, wie dem des gegenseitigen Vertrauens, in der Strafrechtspraxis ist. Abschließend sei erwähnt, dass die Skepsis gegenüber im Ausland getroffenen Abwesenheitsentscheidungen nicht eine typisch deutsche ist. So ist auch in den Niederlanden der bedeutendste Ablehnungsgrund für eine Überstellung nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI ein Urteil in Abwesenheit.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 89.

<sup>96</sup> ABl. EU Nr. L 81 v. 27.3.2009, S. 24. Siehe zudem *Kromrey/Morgenstern*, ZIS 2017, 106 (108).

<sup>97</sup> Vgl. für Geldsanktionen *Trautmann*, SVR 2018, 1 (4).

<sup>98</sup> *Graat/Oude Breuil/van Uhm/van Gelder/Hendrikse* (Fn. 34), S. 41. Die entsprechenden niederländischen Regelungen finden sich in Art 2:13(h) Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS).

#### IV. Schlussbetrachtung

Eine zusammenfassende Bewertung des deutsch-niederländischen Transfersystems zeigt, dass die Fallzahlen von Überstellungen nach Rahmenbeschluss 2008/909/JI moderat sind. Dies gilt insbesondere für Überstellungen aus den Niederlanden. Hingegen ist die nordrhein-westfälische Überstellungspraxis nach Rahmenbeschluss 2008/947/JI ausbaufähig, während niederländische Behörden bei überstellten Bewährungsstrafen auf eine beträchtliche Fallzahl zurückblicken können. Ob es jedoch in Zukunft allein darum gehen kann, die Zahl der durchgeführten Überstellungen zu erhöhen, und damit die Rahmenbeschlüsse mit einem Effektivitätssiegel zu versehen, darf bezweifelt werden. Schließlich bemisst sich ein gut funktionierendes EU-weites Transfersystem auch daran, wie viele und wie sorgfältig Transferersuchen geprüft werden, und wie häufig man sich letztlich gegen eine Durchführung entschieden hat, sei es aus tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen. Maßstab dürfen dabei allein Resozialisierungschancen der betroffenen Person sein und diese lassen sich kaum unter Effektivitätsgesichtspunkten quantifizieren. Zudem kann mit Blick auf den systematischen Einsatz von Gefangenenüberstellungen zu Zwecken der Migrationskontrolle und vorgezogenen Abschiebungen Entwarnung gegeben werden. Bislang lassen sich dafür empirisch in NRW wie in den Niederlanden keine Anhaltspunkte finden.

Doch selbst wenn eine Erhöhung der Überstellungszahlen, aus welchen Gründen auch immer, gewollt wäre, bestehen weiterhin beträchtliche Hürden. Genannt seien insbesondere die Kompatibilitätsprobleme der Straf-, Sanktions- und Vollstreckungssysteme. Exemplarisch wurden diese Komplikationen anhand der Anerkennung von kurzen Freiheitsstrafen, Arbeitsstrafen und Abwesenheitsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland dargestellt. Dass es dabei mit dem rechtskulturell relativ ähnlichen Nachbarstaat zu Reibungsverlusten kommt, gibt einen Eindruck von den Schwierigkeiten, die erst im Überstellungsverkehr mit anderen EU-Mitgliedstaaten auftreten dürften. Bislang waren dabei Überstellungshindernisse, ähnlich wie beim Europäischen Haftbefehl, vor allem die schlechten Haftbedingungen in den Vollstreckungsstaaten.<sup>99</sup> Neben diesen tatsächlichen Hindernissen stellen sich eine Reihe rechtspraktischer Herausforderungen. So variiert etwa die Berechnungsgrundlage für die Dauer von Freiheitsstrafen in einigen EU-Mitgliedstaaten. Je nachdem, ob die Haftzeit in Monaten oder in Jahren berechnet wird, können sich dabei Differenzen in der Berechnung der Gesamthaftdauer ergeben. Eine Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen ist nicht in Sicht. Weitgehend offen ist überdies, wie etwa mit Überstellungen von therapiebedürftigen Straftätern oder Jugendlichen umgegangen werden soll. Welche Therapieeinrichtungen sind in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhanden und nach welchen rechtlichen Maßgaben werden diese geführt? Wie sind die Jugendstrafsysteme im Einzelnen ausgestaltet? Zukünftig wird zudem die Frage nach Opferschutzrechten im Transfersystem eine größere Rolle spielen müssen.

<sup>99</sup> Siehe dazu *Merkel/Scheinfeld*, ZIS 2012, 206 (212).

Die Handhabung des Prinzips des gegenseitigen Vertrauens fordert Rechtshilfepraktikern eine erhebliche Frustrationstoleranz ab. Ob dabei der Existenznachweis prinzipiell übereinstimmender rechtlicher Maßstäbe, die gegenseitiges Vertrauen rechtfertigten, noch aussteht, wie *Kromrey* und *Morgenstern* konstatieren,<sup>100</sup> kann insoweit dahinstehen. Im Falle Deutschlands und der Niederlande dürfte diese weitgehende Übereinstimmung mit Einschränkungen und trotz aufgezeigter Unterschiede zu bejahen sein. Aber auch für den pragmatischen Ansatz der gegenseitigen Anerkennung liegt der Teufel im Detail. Abhilfe könnte da wohl allein die in Art. 67 Abs. 3 AEUV „erforderlichenfalls“ vorgesehene Rechtsangleichung schaffen. Eine solche Harmonisierung des Vollstreckungs- und Sanktionsrechts ist in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Aus Sicht der Rechtshilfepraxis bietet die verstärkte gegenseitige Anerkennung die Möglichkeit, den steigenden Ansprüchen an eine effektive Strafvollstreckung im EU-Rechtshilfeverkehr gerecht zu werden.

---

<sup>100</sup> *Kromrey/Morgenstern*, ZIS 2017, 106 (108).