

AUSGABE 11/2013

S. 406 - 482

8. Jahrgang

### Inhalt

#### MANIFEST ZUM EUROPÄISCHEN STRAFVERFAHRENSRECHT/ MANIFESTO ON EUROPEAN CRIMINAL PROCEDURE LAW

##### *Europäisches Strafrecht*

##### **Europäische Kriminalpolitik „reloaded“: Das Manifest zum Europäischen Strafverfahrensrecht**

Von Prof. Dr. Helmut Satzger, Akad. Rat a.Z. Frank Zimmermann, München 406

##### **A Manifesto on European Criminal Procedure Law: Summary**

By Prof. Dr. Helmut Satzger, research assistant Frank Zimmermann, München 411

##### **Manifest zum Europäischen Strafverfahrensrecht**

Von European Criminal Policy Initiative 412

##### **A Manifesto on European Criminal Procedure Law**

BY European Criminal Policy Initiative 430

### AUFSÄTZE

##### *Völkerstrafrecht*

##### **§ 4 VStGB und das Verhältnis zu Beteiligungsformen des allgemeinen Strafrechts**

Von Prof. Dr. Christoph Safferling, LL.M. (LSE), Dr. Alena Hartwig-Asteroth, Marie Scheffler, Marburg 447

##### *Europäisches Strafrecht*

##### **Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick**

Von Wiss. Mitarbeiter Dominik Brodowski, LL.M. (Univ. Pennsylvania), München 455

##### *Völkerstrafrecht*

##### **Clausura del proceso por el Procurador General Federal del 20.6.2013 respecto al uso de vehículos aéreos no tripulados en Mir Ali/Pakistán el 4.10.2010 y el homicidio del ciudadano alemán B.E.**

Comentario de la “versión pública” del 23.7.2013  
Prof. Dr. Kai Ambos, Juez de Tribunal Regional, Gotinga 473

### BUCHREZENSIONEN

##### *Europäisches Strafrecht*

##### **Johannes Stalberg, Zum Anwendungsbereich des Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ne bis in idem), 2013**

(Privatdozent Dr. Ken Eckstein, Regensburg/Erlangen) 477

### TAGUNGSBERICHTE

##### *Internationales Strafrecht*

##### **Tagungsbericht: 2. Tagung des Chinesisch-Deutschen Strafrechtslehrerverbands**

Peking Law School (VR China), 3./4.9.2013  
Von Prof. Dr. Frank Schuster, Würzburg 481

### Herausgeber

Prof. Dr. Roland Hefendehl

Prof. Dr. Andreas Hoyer

Prof. Dr. Thomas Rotsch

Prof. Dr. Dr. h.c. mult.  
Bernd Schünemann

### Schriftleitung

Prof. Dr. Thomas Rotsch

### Redaktion (national)

Prof. Dr. Martin Böse

Prof. Dr. Mark Deiters

Prof. Dr. Bernd Hecker

Prof. Dr. Michael Heghmanns

Prof. Dr. Holm Putzke

Prof. Dr. Thomas Rotsch

Prof. Dr. Arndt Sinn

Prof. Dr. Hans Theile

Prof. Dr. Bettina Weißer

Prof. Dr. Mark Zöller

### Redaktion (international)

RiLG Prof. Dr. Kai Ambos

International Advisory Board

### Webmaster

Prof. Dr. Thomas Rotsch

### Verantwortlich für die redaktionelle Endbearbeitung

Wiss. Mitarbeiter Markus Wagner

### Lektorat fremdsprachiger Beiträge

Noelia Nuñez

Eneas Romero

### Internetauftritt

René Grellert

### ISSN

1863-6470



# Europäische Kriminalpolitik „reloaded“: Das Manifest zum Europäischen Strafrechtsverfahrensrecht

Von Prof. Dr. Helmut Satzger und Akad. Rat a.Z. Frank Zimmermann, München\*

## I. Einleitung

Vor fast genau vier Jahren veröffentlichten die Mitglieder der European Criminal Policy Initiative (ECPI), einer mittlerweile aus 16 Europastrafrechtswissenschaftlern aus zehn EU-Mitgliedstaaten bestehenden Forschergruppe, in dieser Zeitschrift das vielbeachtete Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik.<sup>1</sup> Vor dem Hintergrund einer seit mehreren Jahren unübersehbaren Europäisierung auch des Strafrechts mahnte die ECPI die Entwicklung und Beachtung einer eigenständigen Kriminalpolitik auf EU-Ebene an, die an grundlegenden Prinzipien – namentlich dem Erfordernis eines legitimen Schutzzwecks, dem Ultima ratio-Grundsatz, dem Schuld- und dem Gesetzlichkeitsprinzip, dem Subsidiaritätsgrundsatz sowie der Kohärenzwahrung auf Unions- wie auch auf mitgliedstaatlicher Ebene – ausgerichtet sein müsse. Der von Seiten der ECPI vorgeschlagene prinzipienbasierte Ansatz für die Entwicklung einer Europäischen Kriminalpolitik hat in großem Ausmaß Zustimmung sowohl bei den für die relevante Gesetzgebung zuständigen EU-Institutionen als auch in der wissenschaftlichen Diskussion erfahren.<sup>2</sup> Gleiches gilt für die von der Forschergruppe publizierten rechtsaktsbezogenen Empfehlungen, die das Ergebnis einer detaillierten, an den Prinzipien des Manifests orientierten Evaluation darstellen.<sup>3</sup>

Dabei erachtete die ECPI eine prinzipienbasierte Herangehensweise an das *materielle Recht* zwar für vordringlich, weil „die negativen Auswirkungen unüberlegter Eingriffe in die materiellen Strafrechtsordnungen kaum mehr gut zu machen“<sup>4</sup> seien. Dass darüber hinaus auch der Bereich des Strafprozess- und Rechtshilferechts ein enorm wichtiges und vor

allem weites Anwendungsfeld für eine europäische Kriminalpolitik darstellt, für welches es ebenso sinnvoll sein würde, einen Katalog von Forderungen zu erstellen, war der ECPI bereits 2009 bewusst. Auch auf wissenschaftlichen Tagungen wurden die Mitglieder immer wieder bestärkt, die kriminalpolitischen Empfehlungen in diese Richtung zu erweitern.<sup>5</sup> Allerdings erschien die Formulierung eines strafprozessualen Manifests zu diesem Zeitpunkt verfrüht. Zu unklar und komplex gestalteten sich Umfang und Richtung der Rechtsentwicklung. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an den mittlerweile seit Jahren diskutierten und beratenen Vorschlag für eine Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung<sup>6</sup>, an die erst jetzt wieder voll entbrannte, aber in die Zeiten des Corpus Juris<sup>7</sup> zurückreichende Diskussion über die Schaffung und Ausgestaltung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (siehe unten III. 3.) sowie an die langjährige Debatte um die Stärkung von Beschuldigtenrechten, die erst in letzter Zeit zum Erlass mehrerer Richtlinien geführt hat (siehe unten III. 2.).

Dementsprechend waren zur Vorbereitung des strafprozessualen Manifests auch umfassendere und komplexere Überlegungen anzustellen. Erst jetzt – nach weiteren vier Jahren eingehender Analyse der Rechtsentwicklung auch und gerade auf Basis des Vertrags von Lissabon, auf der Grundlage von intensiven Diskussionen mit Praktikern und Wissenschaftlerkollegen und unter Einbeziehung der Erfahrungen mit dem ersten Manifest – erscheint es uns sinnvoll und erfolgversprechend, ein weiteres Manifest zu veröffentlichen, das sich inhaltlich den prozessualen Aspekten der europäischen Kriminalpolitik zuwendet.

## II. Ausgangslage: Unterschiedlichkeit der mitgliedstaatlichen Strafjustizsysteme

Warum ist aber gerade der Bereich des Strafprozesses und des Rechtshilferechts im europäischen Kontext ein besonders problematischer? Der Grund hierfür liegt vorrangig darin, dass sich die Strafprozesssysteme der Mitgliedstaaten unterschiedlich entwickelt haben und verschieden geregelt sind. Trotz gewisser internationaler Einflüsse (z.B. durch die EMRK) liegt das Strafprozessrecht nach wie vor maßgeblich

\* Prof. Dr. Helmut Satzger ist Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied der von der EU-Kommission eingesetzten „Expert Group on European Criminal Policy“. Akad. Rat a.Z. Frank Zimmermann ist Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl. Beide sind Mitglieder der European Criminal Policy Initiative.

<sup>1</sup> *European Criminal Policy Initiative*, ZIS 2009, 697 ff.

<sup>2</sup> Siehe nur die Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik [...]“, KOM (2011) 573 endg., die auf S. 4 Fn. 7 sogar ausdrücklich auf das erste Manifest der ECPI Bezug nimmt; ferner die inhaltlich sehr stark an die Forderungen des ersten Manifests angelehnte Resolution des Europäischen Parlaments „An EU approach to criminal law“, Parlamentsdokument P7\_TA(2012)0208. Aus der Wissenschaft siehe etwa Schroeder, FAZ v. 5.3.2010, S. 10; Böse, EuCLR 2011, 35; Klip, in: Klip (Hrsg.), *Substantive Criminal Law of the European Union*, 2011, S. 15 (20); Melander, EuCLR 2013, 45 (48).

<sup>3</sup> Kaiafa-Gbandi, EuCLR 2012, 319; Satzger/Zimmermann/Langheld, EuCLR 2013, 107.

<sup>4</sup> So im Einführungsaufsatz zum ersten Manifest Satzger, ZIS 2009, 691 (693).

<sup>5</sup> So von unserem überaus geschätzten und vor kurzem so tragisch verunglückten Kollegen Joachim Vogel auf einer Tagung in Modena 2010.

<sup>6</sup> Zum ursprünglichen Text siehe ABl. EU 2010 Nr. C 165, S. 22; mittlerweile ist zumindest der Rat zu einem Kompromiss gekommen, vgl. Ratsdokument 18918/11, die Verhandlungen mit den anderen Institutionen, v.a. dem Europäischen Parlament, dauern aber noch an. Aus der Wissenschaft siehe hierzu etwa Bachmaier Winter, ZIS 2010, 580; Zimmermann/Glaser/Motz, EuCLR 2011, 56.

<sup>7</sup> Die Fassung aus dem Jahr 2000 ist abgedruckt in Delmas-Marty/Vervaele (Hrsg.), *Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Bd. 1, 2000, S. 187 ff.

in „nationaler Hand“. Auch wenn die Ziele des Strafverfahrens, auf rechtsstaatlich faire Weise die Wahrheit zu ermitteln und ein möglichst gerechtes, Rechtsfrieden schaffendes Urteil zu ermöglichen, in jedem Mitgliedstaat gleich sein dürften, ist doch der Weg dahin verschiedenartig ausgestaltet. So differieren die den Strafprozess dominierenden Prinzipien, der Verfahrensablauf ist – nicht nur in Details – verschieden, die vom Verfahren betroffenen Individuen (vor allem Beschuldigter, Opfer) haben eine in den einzelnen Verfahrensstadien unterschiedlich stark ausgeprägte Stellung, die Beweisgrundsätze weichen voneinander ab und sogar die strafverfolgenden Institutionen sind nicht in allen Staaten identisch, wenn etwa die Aufgaben der Ermittlung durch die Polizei, die Staatsanwaltschaft oder einen Untersuchungsrichter ausgeübt werden. Mögen die Strafprozesssysteme jeweils für sich stimmig und ausgewogen sein, so lässt sich Gleiches aber dann nicht mehr ohne weiteres bejahen, wenn Strafverfahren grenzüberschreitend geführt werden. Wenn und soweit Elemente aus unterschiedlichen Strafprozesssystemen miteinander kombiniert werden (müssen), fehlt es bzgl. dieses grenzüberschreitenden Verfahrens mangels übergeordneter Regelung an einem umfassenden Interessenausgleich.<sup>8</sup> Die Fairness und Stimmigkeit dieses Verfahrens kann mit den im nationalen Verfahrensrecht vorgesehenen Sicherungsmechanismen nicht ohne weiteres hergestellt werden, denn jedes nationale Verfahrensrecht gewährleistet die Fairness nur systemimmanent durch unterschiedliche Einzelregelungen, abgestimmt auf das jeweilige Verfahrensstadium. Zusätzlich zeitigen die im materiellen Strafrecht nach wie vor bestehenden Unterschiede Folgewirkungen für das Strafverfahren, etwa wenn sich die Geltungsbereiche nationaler Strafvorschriften überlappen und damit in mehreren Mitgliedstaaten ein Prozess wegen derselben Tat möglich ist.<sup>9</sup>

### III. Das „magische Dreieck“ – die neuen Faktoren der Europäisierung des Strafverfahrensrechts

Auch wenn das Strafverfahrensrecht maßgeblich in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verwurzelt bleibt, so sind es doch vor allem drei Faktoren des Europäischen Rechts, die das Strafprozessrecht zunehmend dem europäischen Einfluss aussetzen und dieses derart umgestalten, dass es am Ende gerechtfertigt erscheint, von einem „europäisierten“, ja sogar „europäischen“ Strafverfahrensrecht zu sprechen.

Erstens und vor allem ist hier die Ersetzung des traditionellen Rechtshilferechts durch die Methode der gegenseitigen Anerkennung im Bereich des grenzüberschreitend geführten Strafverfahrens zu nennen (unten 1.). Betroffen sind hierdurch an sich nationale – also nach innerstaatlichem Recht von den Behörden eines Mitgliedstaats geführte – Strafverfahren, bei denen jedoch die Unterstützung durch Behörden

anderer Mitgliedstaaten benötigt wird. Justizielle Entscheidungen der Gerichte und Behörden eines anderen Mitgliedstaats werden für die Zwecke des Verfahrens „wie eigene“ anerkannt. Das zweite wichtige Phänomen, das die Europäisierung des Strafprozessrechts prägt, ist die Angleichung der mitgliedstaatlichen Strafverfahrensvorschriften (unten 2.). Diese Harmonisierung kann einerseits Abhilfe für die potentiell aus den Unterschiedlichkeiten der Verfahrensordnungen folgenden rechtsstaatlichen Defizite schaffen, andererseits aber auch neue, eigenständige Probleme aufwerfen. Drittens stellt die zunehmende Einbindung supranationaler Elemente in das Strafverfahren, ganz besonders die geplante Schaffung einer künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft, ein neues Charakteristikum des europäisierten Strafverfahrens dar, welches die Frage nach einem Gleichgewicht der Kräfte neu aufwirft (unten 3.).

#### 1. Gegenseitige Anerkennung als neues Paradigma der Rechtshilfe in Strafsachen

Spätestens der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl<sup>10</sup> brachte vor inzwischen mehr als elf Jahren die Europäisierung des Strafverfahrensrechts richtig ins Rollen. Dieser unter dem unmittelbaren Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 erlassene Rechtsakt zielte darauf ab, das klassische Auslieferungsverfahren durch ein wesentlich schnelleres, unkomplizierteres System zu ersetzen. Ihm lag erstmals das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen in Strafsachen zugrunde, das zwei Jahre zuvor auf dem Europäischen Rat von Tampere zum „Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit in der Union erkoren worden war.<sup>11</sup> Dieses aus dem gemeinsamen Binnenmarkt stammende, zum damaligen Zeitpunkt nur politisch konsentrierte Konzept sollte eine tiefgreifende Harmonisierung sowohl des materiellen als auch des prozessualen Rechts gerade entbehrlich machen.<sup>12</sup> Es wurde in den folgenden Jahren zur Grundlage einer ganzen Reihe weiterer Rechtsakte und hat seitdem – wenn auch in im Detail abweichender Form – von bestimmten Maßnahmen zur Beweisgewinnung über die Vollstreckung diverser Arten von Sanktionen bis hin zu Überwachungsmaßnahmen und Bewährungsaufgaben praktisch alle Bereiche der traditionellen Rechtshilfe erreicht.<sup>13</sup> Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat der Anerkennungsgrundsatz eine rechtliche Basis, ja sogar eine Verankerung im Primärrecht der EU gefunden (Art. 67 Abs. 3; 82 Abs. 1 AEUV).

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Verfolgung von Straftaten wurde durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung grundlegend reformiert: Die Grundidee ist dabei stets dieselbe, nämlich dass

<sup>8</sup> Siehe zu dieser schon lang gehegten Kritik an „Patchwork-Verfahren“ (insbesondere im Zusammenhang mit der „Verkehrsfähigkeit“ von Beweisen) bereits *Gleß*, ZStW 115 (2003), 131 (146 ff.); *Nestler*, ZStW 116 (2004), 332 (346); *Satzger*, StV 2003, 137 (139).

<sup>9</sup> Siehe hierzu nur *Zimmermann*, Strafgewaltkonflikte in der Europäischen Union, Diss. München 2013 (im Erscheinen).

<sup>10</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI, ABl. EU 2002 Nr. L 190, S. 1.

<sup>11</sup> Schlussfolgerung Nr. 33, im Internet abrufbar unter [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press\\_data/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/ec/00200-r1.en9.htm) (Stand: 5.11.2013)

<sup>12</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 7090/99, S. 4 Rn. 9.

<sup>13</sup> Überblick bei *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 6. Aufl. 2013, § 10 Rn. 28 ff.

der Vollstreckungsstaat sozusagen „blind“ den Forderungen des Anordnungsstaats Folge leisten muss. Dies sei ihm auch möglich und zumutbar, weil – so jedenfalls die Sichtweise des EU-Gesetzgebers – innerhalb der EU als einheitlichem Rechtsraum gegenseitiges Vertrauen herrsche, mit der Folge, dass alle Gerichte und Behörden, die eine ausländische justizielle Entscheidung im Zuge der gegenseitigen Anerkennung zu vollziehen haben, auf deren Ordnungsgemäßheit und Rechtsstaatlichkeit vertrauen könnten. Grundlage hierfür soll ein gemeinsamer Sockel von Überzeugungen sein, der durch das Eintreten der Mitgliedstaaten für die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie des Rechtsstaates gebildet wird.<sup>14</sup> Mit Recht ist bereits häufig in Zweifel gezogen worden, ob dieses vielbeschworene Vertrauen tatsächlich existiert und – angesichts der Fakten – überhaupt gerechtfertigt erscheint.<sup>15</sup> Man wird wohl eher von einem „fingierten gegenseitigen Vertrauen“ sprechen müssen, bei dem der Wunsch Vater des Gedankens ist. Unabhängig davon ist augenscheinlich, dass sich die Erleichterung der Zusammenarbeit in Strafsachen durch gegenseitige Anerkennung in aller Regel zu Lasten des Bürgers auswirkt: Er wird unter Umständen selbst dann mit aus dem EU-Ausland angeordneten Zwangsmaßnahmen (bis hin zu seiner Festnahme oder einer Durchsuchung) konfrontiert, wenn er Grund hatte, von der Strafflosigkeit seines Verhaltens im Heimat- oder Tatortstaat auszugehen. Überdies kann er sich gegen eine im Ausland angeordnete Zwangsmaßnahme – mangels fremdsprachlicher und fremdrechtlicher Kenntnisse – nur schwer wehren. Allerdings bringt die Methode der gegenseitigen Anerkennung nicht stets nur Nachteile für den Einzelnen mit sich. Ausnahmsweise, nämlich im Hinblick auf den unionsweiten Strafklageverbrauch, besagen die ne bis in idem-Vorschriften in Art. 54 SDÜ und Art. 50 GRC letztlich, dass jede in einem Mitgliedstaat ergangene rechtskräftige Aburteilung in der ganzen Union anerkannt werden muss. Ein Freispruch in einem Staat verhindert somit die Strafverfolgung wegen derselben Tat in allen anderen Mitgliedstaaten. Jedoch bleibt die grundsätzliche Problematik bestehen, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung Eingriffe in Grundrechte ermöglicht, ohne dass die Behörden des Ausführungsstaates ihre Rechtmäßigkeit prüfen können – selbst wenn sie sich dadurch zu ihrer eigenen Werteordnung in Widerspruch setzen müssen. Von daher ist es wenig überraschend, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung

heftige Diskussionen provoziert hat,<sup>16</sup> die in mehreren Mitgliedstaaten der Union – auch in Deutschland – in Entscheidungen der jeweiligen Verfassungsgerichte gipfelten.<sup>17</sup>

## 2. Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Strafprozessrechts

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass eine unbegrenzte gegenseitige Anerkennung allenfalls dann akzeptabel erschiene, wenn zwischen den beteiligten Strafrechtsordnungen gleichzeitig ein Mindestmaß an Einheitlichkeit bestünde. Nur dann erhielte die Figur des „gegenseitigen Vertrauens“ in die Rechtsordnungen der jeweils anderen Mitgliedstaaten überhaupt eine belastbare Basis und wäre daher mehr als eine bloße Fiktion. Ganz in diesem Sinne setzten auf europäischer Ebene vor einigen Jahren – allerdings recht zaghaft – Bemühungen ein, bestimmte Mindestrechte für Einzelne im Strafverfahren festzuschreiben. Unter Geltung des Vertrags von Amsterdam gelang indes nur eine Verständigung auf einen Rahmenbeschluss zu Opferrechten.<sup>18</sup> Eine Einigung auf die – viel dringender notwendige – Stärkung auch der Beschuldigtenrechte kam dagegen nicht zustande; ein dahingehender Vorschlag der Kommission<sup>19</sup> scheiterte kläglich. Um Zweifeln an der Kompetenz der Union in diesem Bereich den Boden zu entziehen, wurde mit der Vertragsreform von Lissabon ausdrücklich eine Zuständigkeit der Union zur Harmonisierung ausgewählter Bereiche des nationalen Strafverfahrensrechts in Art. 82 Abs. 2 AEUV begründet. Diese ist seither bereits wiederholt als Rechtsgrundlage herangezogen worden, um europäische Mindeststandards bei ausgewählten Rechten des Beschuldigten – es handelt sich um die Richtlinien über das Recht auf Übersetzung und Dolmetschleistungen,<sup>20</sup> das Recht auf Belehrung<sup>21</sup> sowie (noch nicht in Kraft getreten) dasjenige auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und Kontaktaufnahme bei der Festnahme<sup>22</sup> – und des Opfers<sup>23</sup> zu schaffen.

<sup>14</sup> Vgl. nur Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen, ABl. EG 2001 Nr. C 12, S. 10; Erwägungsgrund Nr. 10 zum Rahmenbeschluss 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl, ABl. EG 2002 Nr. L 190, S. 1; Erwägungsgrund Nr. 8 zum Rahmenbeschluss 2008/978/JI über die Europäische Beweisordnung, ABl. EU 2008 Nr. L 350, S. 72.

<sup>15</sup> Siehe etwa *Suominen*, *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters*, 2011, S. 47 ff.; *Pohl*, *Vorbehalt und Anerkennung*, 2009, S. 65 f.; *Zimmermann* (Fn. 9), Teil 1 A. II. 3. a).

<sup>16</sup> Siehe exemplarisch etwa Schünemann (Hrsg.), *Alternativentwurf Europäische Strafverfolgung*, 2004; ders. (Hrsg.), *Ein Gesamtkonzept für die Europäische Strafrechtspflege*, 2006; *Suominen* (Fn. 15); *Braum*, GA 2005, 681; *Peers*, *Common Market Law Review* 2004, 5; *Satzger*, JECL 2006, 27.

<sup>17</sup> BVerfGE 113, 273. Zur Problematik in Polen siehe *Nalewajko*, ZIS 2007, 113; eine englische Entscheidung des zypriotischen Verfassungsgerichts v. 7.11.2005 ist in Ratsdokument Nr. 14281/05 zu finden; eine Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts v. 3.5.2006 ist abrufbar unter [http://www.asser.nl/default.aspx?site\\_id=8](http://www.asser.nl/default.aspx?site_id=8) unter Country info/Czech Republic/Case law (5.11.2013).

<sup>18</sup> Rahmenbeschluss 2001/220/JI, ABl. EG 2001 Nr. L 82, S. 1; mittlerweile ersetzt durch Richtlinie 2012/29/EU, ABl. EU 2012 Nr. L 315, S. 57.

<sup>19</sup> KOM (2004) 328 endg.

<sup>20</sup> Richtlinie 2010/64/EU, ABl. EU 2010 Nr. L 280, S. 1.

<sup>21</sup> Richtlinie 2012/13/EU, ABl. EU 2012 Nr. L 142, S. 1.

<sup>22</sup> Der von Parlament und Rat gefundene Kompromisstext findet sich in Ratsdokument Nr. 12899/13, zum ursprünglichen Vorschlag siehe KOM (2011) 326 endg.

<sup>23</sup> Richtlinie 2012/29/EU, ABl. EU 2012 Nr. L 315, S. 57.

In der Tendenz ist dieser neue Weg sehr zu begrüßen. Allerdings darf die Gefahr nicht unterschätzt werden, dass zu niedrig angesetzte Mindeststandards in Richtlinien der Union zu einem regelrechten „race to the bottom“ führen können. Dies ist nämlich dann der Fall, wenn wegen eines niedrigen europäischen Schutzniveaus weitergehende nationale Beschuldigtenrechte faktisch unterwandert werden können, weil ja eine Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung aller Entscheidungen besteht, solange sie jedenfalls den niedrigeren europäischen Standards genügen.<sup>24</sup>

Abgesehen von diesem Problem besteht bei jeder Maßnahme zur Harmonisierung des nationalen Rechts immer das Risiko, dass die Stimmigkeit eines mitgliedstaatlichen Strafjustizsystems erschüttert wird. Diese vertikale Kohärenz ist im Bereich der Strafrechtspflege, die für die Erfüllung ihrer Befriedungsfunktion ganz besonders auf die Akzeptanz der sie tragenden Rechtsgemeinschaft angewiesen ist, besonders heikel.

### 3. Einbindung neuer supranationaler Institutionen, vor allem die Debatte um eine Europäische Staatsanwaltschaft

Zusätzlich zum Einsatz der Methoden der gegenseitigen Anerkennung und der Rechtsangleichung im Strafverfahrensrecht wurde schon früh damit begonnen, auf Seiten der Strafverfolgungsorgane institutionell auf- bzw. nachzurüsten. So wurde mit Eurojust eine Schaltstelle geschaffen, welche die reibungslose Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Justizbehörden gewährleisten soll.<sup>25</sup> Die europäische Agentur zur Betrugsbekämpfung OLAF<sup>26</sup> und Europol<sup>27</sup> stellen weitere Schritte auf diesem Weg dar. Ganz besonders deutlich wird dieses Bestreben jedoch an der Diskussion um die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, für die jetzt in Art. 86 AEUV erstmals eine explizite Rechtsgrundlage in den Europäischen Verträgen existiert. Dass es sich hierbei um ein wahrlich „heißes Eisen“ handelt, zeigt der im Juli 2013 vorgelegte, lang erwartete Verordnungsentwurf der Kommission<sup>28</sup>, durch den dieses Vorhaben nun wieder ganz oben auf der politischen Agenda steht und voraussichtlich auf Monate, wenn nicht Jahre hinaus eines der bestimmenden Diskussions-themen sein wird.

Diese Anreicherung des Strafverfahrens um supranationale Elemente kann grundsätzlich sinnvoll sein: Die zuvor eigenständig und beschränkt auf den innerstaatlichen Bereich agierenden nationalen Strafverfolgungsorgane müssen sich stärker mit ihren ausländischen Konterparts abstimmen, wenn sie

eine Chance haben wollen, grenzüberschreitender Kriminalität beizukommen. Ebenso ist es nachvollziehbar, dass die Union den Schutz ihrer Finanzen – und damit ihrer wichtigsten Arbeitsgrundlage – nicht restlos den innerstaatlichen Behörden anvertrauen und stattdessen lieber durch eigene Institutionen Einfluss nehmen, wenn nicht gar selbst die Strafverfolgung durchführen will. Gleichzeitig darf aber nicht übersehen werden, dass die Position des Beschuldigten in dem Maße, in dem die Strafverfolgungsbehörden gestärkt werden, ins Hintertreffen gerät, wenn nicht auch die Verteidigung in grenzüberschreitenden Verfahren eine Effektivierung erfährt.<sup>29</sup>

### IV. Das „magische Vieleck“ – die komplexe Aufgabe der Auflösung auftretender Interessenkonflikte im europäischen/europäisierten Strafverfahren

Dieses „Dreieck“ der wichtigen Neuerungen des EU-Rechts, die das Rechtshilfe- und Strafverfahrensrecht in den Mitgliedstaaten der EU und auf europäischer Ebene selbst grundlegend umgestaltet haben und weiter umgestaltet werden, ruft unvermeidlich Spannungen zwischen den rechtlich anerkennenswerten Interessen der von den Verfahren Betroffenen hervor. Die Aufgabe einer rationalen Kriminalpolitik im Hinblick auf das Strafverfahren muss hier darin liegen, diese Interessen vor dem Hintergrund der europäischen Gesamtrechtsordnung zu gewichten und dementsprechend in Ausgleich zu bringen.

Absolute Grundsätze sucht man dabei im Strafverfahrensrecht – und hier liegt sicher ein Unterschied zum materiellrechtlichen Manifest – grundsätzlich<sup>30</sup> vergebens. Es ist vielmehr das übergeordnete Leitbild eines „fairen“ Verfahrens, dem jedes Strafverfahren in der EU entsprechen muss. Es geht also in erster Linie darum, das zwischen den Interessen der beteiligten Akteure bestehende Spannungsverhältnis sinnvoll, das heißt in Übereinstimmung mit den Wertungen der EU-Rechtsordnung, aufzulösen.

Im Hinblick auf die zu berücksichtigenden Interessen besteht im Kontext des Unionsrechts aber eine Besonderheit gegenüber rein nationalen Strafprozessen, was bereits die Ausgangslage verkompliziert: Denn es sind nicht nur (wie sonst) die Interessen des verfolgenden Staates an Wahrheitsfindung und effektiver Strafverfolgung einerseits und die Positionen der vom Verfahren betroffenen Personen andererseits zu berücksichtigen. Vielmehr können und werden auch Interessen der Union selbst eine Rolle spielen – besonders dann, wenn es um die Aufklärung mutmaßlicher Straftaten gegen ihre finanziellen Interessen geht. Außerdem besteht – wegen der Methode der gegenseitigen Anerkennung – stets die Möglichkeit, dass die Interessen desjenigen Mitgliedstaates beeinträchtigt werden, der eine Anordnung aus einem anderen Mitgliedstaat zu vollstrecken hat. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn durch eine ausländische Anordnung inländische Verfahren torpediert zu werden drohen oder – noch deutlicher – wenn mit der (obligatorischen) Vollstreckung der ausländischen Anordnung ein Wertekonflikt innerhalb der Rechts-

<sup>24</sup> Vgl. dazu anschaulich EuGH, Urte. v. 26.2.2013 – C-399/11 (Melloni), Rn. 40-46.

<sup>25</sup> Siehe dazu Ratsbeschluss 2002/187/JI, ABl. EG 2002 Nr. L 63, S. 1; geändert durch Ratsbeschluss 2003/659/JI, ABl. EU 2003 Nr. L 245, S. 44, und Ratsbeschluss 2009/426/JI, ABl. EU 2009 Nr. L 138, S. 14.

<sup>26</sup> Eingerichtet auf der Basis des Beschlusses der Kommission 1999/352/EG, EGKS, Euratom, ABl. EG 1999 Nr. L 136, S. 20; geändert durch Beschluss der Kommission 2013/478/EU, ABl. EU 2013 Nr. L 257, S. 19.

<sup>27</sup> Ratsbeschluss 2009/371/JI, ABl. EU 2009 Nr. L 121, S. 37.

<sup>28</sup> KOM (2013) 534 endg.

<sup>29</sup> Vgl. bereits Nestler, ZStW 116 (2004), 332 (351 f.).

<sup>30</sup> Mit wenigen Ausnahmen, wie etwa dem absoluten Folterverbot (Art. 15 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 EMRK).



ordnung des Vollstreckungsstaates ausgelöst wird. Ein Beispiel hierfür liefert die von einem anderen Mitgliedstaat ausgesprochene Aufforderung zur Überstellung eines Staatsbürgers wegen einer Tat, die in der eigenen Rechtsordnung aus verfassungsrechtlichen Überlegungen heraus nicht strafbar ist.<sup>31</sup>

## V. Das Manifest als kriminalpolitische Leitlinie und Überprüfungsmaßstab

Vor diesem Hintergrund und in dem Bestreben, das Ziel einer vernünftigen und zukunftssträchtigen Kriminalpolitik auch im Hinblick auf das Strafverfahren zu erreichen, legt die ECPI mit diesem Manifest einen Katalog an Forderungen vor, die an den EU-Gesetzgeber gerichtet sind. Strukturell folgt es dem Aufbau des ersten Manifests. Es enthält deshalb zunächst einen abstrakten Teil, in dem wesentliche Forderungen an den europäischen Gesetzgeber gestellt werden, gefolgt von einem sehr konkreten Teil, in dem anhand aktueller Beispiele Schwächen und Stärken bisheriger und in Planung befindlicher Rechtsakte aufgezeigt werden, um so – basierend auf einer rationalen kriminalpolitischen Grundlage – Empfehlungen für die künftige Gesetzgebung auf EU-Ebene zu formulieren.

Die Forderungen sind dabei *so abstrakt wie nötig* formuliert, um der komplexen Spannungslage für jeden Fall gerecht werden zu können; gleichzeitig sind sie *so konkret wie möglich* abgefasst, um – wie auch beim materiell-rechtlichen Manifest – jeden Rechtsakt(s) anhand dieser Forderungen evaluieren und ggf. auf Verbesserungen gerichtete Empfehlungen formulieren zu können. Der Konkretisierung und besseren Verständlichkeit der Forderungen dient nicht zuletzt auch die Exemplifizierung anhand verschiedener aktueller Rechtsakte im zweiten Teil des Manifests.

Folgende Forderungen stellen die Basis des Manifests dar, wobei diese teilweise miteinander verquickt und untereinander verbunden sind, so dass erst die Gesamtheit der Forderungen ein stimmiges Bild kriminalpolitisch überzeugender Gesetzgebung zeichnet:

- *Limitierung der gegenseitigen Anerkennung:* Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung darf nicht absolut gesetzt werden, sondern bedarf der Begrenzung. Grenzen finden sich – nach Maßgabe des Prinzips der Verhältnismäßigkeit – in den Individualrechten des Beschuldigten, des Opfers und sonstiger Dritter sowie in der nationalen Identität bzw. dem *ordre public* des die Anordnung vollziehenden Staates.
- *Ausgewogenheit des europäischen Strafverfahrens:* Ein durch supranationale Elemente und Institutionen angereichertes Strafverfahren bedarf einer neuen Ausbalancierung der Kräfte.
- *Achtung des Gesetzlichkeitsprinzips und der Justizförmigkeit des Strafverfahrens:* Zumindest die Entscheidung über das anwendbare Recht und strafprozessuale Maßnahmen, die in Individualrechte eingreifen, müssen nach dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts auf eine klare gesetzli-

che Regelung gestützt werden. Die betroffene Person muss zudem die Möglichkeit haben, die Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit durch ein Gericht zu veranlassen.

- *Kohärenzwahrung:* Das – nationale wie europäische – Strafprozesssystem muss frei von inneren Widersprüchen sein; zudem muss das Strafverfahrensrecht kohärent mit den Vorschriften des materiellen Strafrechts sein, die es durchsetzen soll.
- *Subsidiarität:* Um eine möglichst große Nähe der Bürger zu der Entscheidungsfindung im Bereich des Strafverfahrensrechts zu gewährleisten, muss für alle Rechtsakte im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten, der Harmonisierung des nationalen Strafverfahrensrechts und der Schaffung supranationaler europäischer Institutionen das allgemeine Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.
- *Kompensation:* Durch Schutzmaßnahmen innerhalb eines Rechtsakts oder ggf. durch den Erlass begleitender Maßnahmen muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass die vorgenannten Forderungen erfüllt werden. Insbesondere ist er auch aufgerufen, Abhilfe für solche Umstände zu schaffen, die rein faktisch eine Schlechterstellung des Beschuldigten begründen (wie etwa Verständigungsschwierigkeiten und die Auswahl eines geeigneten Verteidigers im Verfahrensstaat).

## VI. Ausblick

Auch mit unserem zweiten Manifest möchten wir das Augenmerk aller an der für das Strafprozessrecht relevanten Gesetzgebung Beteiligten auf die typischen und strukturellen Probleme der Europäisierung richten. Gerade angesichts der Diskussion um die Einführung bedeutsamer Rechtsakte, die die Entwicklung des Strafprozess- und Rechtshilferechts nachhaltig verändern werden (insbes. die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft), ist es unser Bestreben, die Diskussion weg von den Details einzelner Rechtsakte und hin auf die strukturellen, größeren Probleme des gesamten Rechtsbereichs zu richten, die Zusammenhänge zu identifizieren und auf adäquate Lösungen auf Basis einer überzeugenden rechtspolitischen Linie zu drängen.

Den Verantwortlichen der ZIS, insbesondere dem Schriftleiter und Mitherausgeber *Thomas Rotsch*, sind wir zu großem Dank verpflichtet, dass sie es uns extrem kurzfristig ermöglicht haben, das zweite Manifest – wie bereits seinen materiell-rechtlichen Vorläufer – in dieser leicht zugänglichen und weit verbreiteten Zeitschrift zu publizieren. Auf unserer großen Abschlusskonferenz am 12.11.2013 in Brüssel haben wir die endgültige Fassung des Manifests erstmals der interessierten Fachöffentlichkeit präsentiert und zur Diskussion gestellt. In ergänzenden Publikationen und Tagungen werden wir weiter versuchen, einen Gedankenaustausch zu fördern, und zwar mit dem Ziel, unsere kriminalpolitischen Leitlinien weiter zu verbessern und zu verfeinern. Hinsichtlich der Ergebnisse der Diskussion verweisen wir auf die Homepage der Arbeitsgruppe (<http://www.crimpol.eu>), eine Plattform, über die wir gerne auch Rückmeldungen und Anregungen der Leser entgegennehmen.

<sup>31</sup> Siehe hierzu schon *Schünemann*, GA 2002, 501 (507 f.); *Braum*, GA 2005, 681 (692).