

Zusammenarbeit in Europäischen Strafsachen am Beispiel des Europäischen Haftbefehls

von Rechtsreferendar Arne Tonsen (Station im infopoint von Januar – März 2018)

I. Einführung

Dieser Beitrag soll vor allem den Stand der Zusammenarbeit in Strafsachen auf europäischer Ebene erläutern und mögliche Entwicklungen aufzeigen. Als Beispiel wird der Europäische Haftbefehl näher untersucht, der in jüngerer Zeit aufgrund des Erlasses gegen den katalanischen Ex-Präsidenten Carles Puigdemont, seiner Festnahme im März 2018 in Deutschland und zuletzt seiner vorläufigen Freilassung am 05.04.2018 unter Auflagen immer wieder Gegenstand medialer Aufmerksamkeit war.

II. Hintergrund und europarechtliche Kompetenzen

1. Europäische Strafgesetzgebung und kritische Stimmen

Ein europäisches Strafgesetzbuch existiert nicht, nur einzelne Regelungsbereiche des nationalen Strafrechts sind basierend auf europäischen Vorschriften EU-weit angeglichen¹.

Die Frage der europäischen Strafrechtsetzungskompetenz war lange heftig umstritten und die Debatte wurde vielfach vor dem Hintergrund mitgliedstaatlicher Vorbehalte geführt. Dennoch wird seit langem auch auf europäischer Ebene nennenswerte Kriminalpolitik betrieben, welche vornehmlich durch das Instrument der Harmonisierung vorangebracht wurde.² So wurde als erste europäische Richtlinie mit strafrechtlichen Mindestvorschriften Ende 2008 eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt verabschiedet,³ damals aufgrund der umweltpolitischen Zuständigkeit noch nach Art. 175 I EGV (Nizza), der eine Harmonisierung im Bereich der Umweltpolitik erlaubte.

An der Annahme einer strafrechtlichen EG-Annexkompetenz wurde früher moniert, dass das Kriminalstrafrecht zum reinen Durchsetzungsmechanismus von Gemeinschaftsrecht zu verkommen und dadurch seine ultima-ratio-Funktion zu verlieren drohe sowie, dass es beim Erlass supranationaler Richtlinien möglich sei, einzelne Mitgliedstaaten zu überstimmen. Dies könne gerade im sensiblen Bereich des Strafrechts, das Kernbereich nationaler Souveränität ist, zu Brüchen innerhalb der nationalen Rechtsordnungen führen.⁴ Mit Art. 280 Abs. 4 des EG-Vertrags von Nizza, der sich in Art. 325 des Vertrags von Lissabon fortsetzt, wurde die Kompetenz zur Schaffung von Rechtsakten gegen die Betrugsbekämpfung zum Schutz der finanziellen Interessen der Union positivrechtlich normiert

¹ Z.B. Menschenhandel, §§ 232 ff. StGB, Umweltstrafrecht, §§ 324 ff. StGB.

² Groeben, von der /Schwarze/Harald Spitzer/Ute Stiegel AEUV Art. 325 Rn. 64.

³ Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt.

⁴ Zimmermann, Wann ist der Einsatz von Strafrecht auf europäischer Ebene sinnvoll? - Die neue Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ZRP 2009, 74.

und einheitlich geregelt,⁵ die angeführten Kritikpunkte sind jedoch im Wesentlichen unverändert geblieben, weshalb der Einfluss des Europarechts auf die nationalen Rechtsordnungen bis heute nur eine eingeschränkte Rolle spielt.

Ausgehend davon, dass das Strafrecht somit generell als Regelungsgegenstand für den Bereich der Betrugsbekämpfung in die Zuständigkeit der Union fällt, ist der genaue Umfang dieser Kompetenz zu klären. Hierbei bildet die spezifische Regelungskompetenz für den Bereich der Betrugsbekämpfung eine in der Regelung selbst angelegte Einschränkung. Angesichts des wachsenden Regelungsbedarfs der Union für den Bereich des Strafrechts kommt dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip ebenfalls eine zunehmende Bedeutung zu.⁶

Grundsätzlich ist aber Art. 325 Abs. 4 AEUV als umfassende Kompetenznorm zu verstehen, welche auch eine Schaffung von eigenen Straftatbeständen auf europäischer Ebene, beispielsweise durch Verordnung, einräumt, die neben oder anstelle des Strafrechts der Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen.⁷ Die Union ist nicht mehr darauf beschränkt, das Strafrecht der Mitgliedstaaten lediglich zur Angleichung von strafrechtlichen Sanktionen für Verstöße gegen Unionsrecht oder zur Angleichung von Straftatbeständen des nationalen Strafrechts zu harmonisieren. Daneben bleibt jedoch die Harmonisierung des Strafrechts weiterhin möglich und vorerst relevanter, wobei hier auf die generelle Annexkompetenz des Art. 83 Absatz 2 AEUV zurückgegriffen werden kann.⁸ Auf dieser Basis wäre theoretisch die Schaffung eines europäischen Strafgesetzbuches im Spezialbereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union möglich.

2. Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft nach Art. 86 AEUV?

Im Hinblick auf die erforderliche Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes ist ein Mehrwert eines europäischen Strafrechts zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft besonders dann gegeben, wenn auf der Basis von Art. 86 AEUV eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen würde, da dies die europaweite Strafverfolgung erheblich erleichtern würde.

Die Schaffung scheiterte bisher jedoch an rechtspolitischen Widerständen, da zum einen ein schwerwiegender Eingriff in die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten durch die Unabhängigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft, die möglicherweise unter dem Schutz europarechtlicher Immunität agieren würde, befürchtet wurde. Ebenfalls wäre der Kern nationaler Souveränität und Identität betroffen, wenn auch Verwaltungs- und sogar Regierungskriminalität zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union in die Zuständigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft fallen

⁵ Groeben, von der /Schwarze/Harald Spitzer/Ute Stiegel AEUV Art. 325 Rn. 62.

⁶ Groeben, von der /Schwarze/Harald Spitzer/Ute Stiegel AEUV Art. 325 Rn. 70.

⁷ Groeben, von der /Schwarze/Harald Spitzer/Ute Stiegel AEUV Art. 325 Rn. 72.

⁸ BeckOK StGB, III. Einflüsse der Union auf das nationale Strafrecht Rn. 11.

könnte. Eine Europäische Staatsanwaltschaft müsse zudem durch eine Europäische Strafverteidigungsinstitution ausbalanciert und generell die Verteidigungsrechte europaweit gestärkt werden. Kritisiert wird ebenfalls, dass tendenziell bürokratisch-administrative Interessen geschützt wären, eine Europäische Staatsanwaltschaft eher Symbolcharakter hätte und vorrangig darauf zu achten sei, dass betrugsanfällige Abgaben- und Subventionsmechanismen und -verfahren vermieden würden.⁹

3. Einstrahlungen von Europarecht auf nationales Strafrecht

Bereits jetzt zieht das Europarecht der nationalen Strafgesetzgebung Grenzen, beispielsweise durch das Verbot der Todesstrafe in Art. 2 Absatz 2 der Grundrechtecharte (GrCh), den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Strafen in Art. 49 Absatz 3 GRCh, *nulla poena sine lege* (keine Strafe ohne Gesetz) in Art. 49 Absatz 1 GRCh und Art. 7 Absatz 1 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem Anwendungsvorrang der Grundfreiheiten des AEUV auch gegenüber nationalen Strafnormen. Vor allem das nationale Strafverfahrensrecht wird durch EMRK und GRCh beeinflusst, z.B. durch das Fair-Trial-Gebot in Art. 6 Absatz 1 EMRK, der Unschuldsvermutung in Art. 6 Absatz 2 EMRK und Art. 48 Absatz 1 GRCh, aber auch die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs, z.B. aufgrund eines Doppelbestrafungsverbots aufgrund Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens und Art. 50 GRCh.¹⁰

4. Weitere Institutionen und Felder der Zusammenarbeit

Eurojust sollte als justizielles Pendant zu Europol dienen und hat im Wesentlichen denselben sachlichen Zuständigkeitsbereich. Nach Art. 85 Absatz 1 Unterabsatz 1 AEUV hat Eurojust den Auftrag der Unterstützung und Verstärkung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden, die für die Ermittlung und Verfolgung schwerer Kriminalität zuständig sind, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind oder eine Verfolgung auf gemeinsamer Grundlage erforderlich ist. Der Tätigkeitsbereich umfasst somit die Koordinierung von in den Mitgliedstaaten laufenden Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen insbesondere in Gestalt von Koordinierungssitzungen und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere durch Erleichterung der Erledigung von Rechtshilfeersuchen und Rechtsakten, die dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung Wirkung verleihen (Art. 3 Eurojust-Beschluss).¹¹ Auch bestimmte Formen gemeinsamer grenzüberschreitender Ermittlungen z. B. aufgrund des Schengener Durchführungsübereinkommens können durch Eurojust koordiniert werden, Art. 85 AEUV.

⁹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Vogel/Eisele AEUV Art. 86 Rn. 8.

¹⁰ vgl. Sieber, in: Sieber u. a., Europäisches Strafrecht, S. 25 ff.; Heger, in: Giegerich, S. 157 ff.

¹¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Vogel/Eisele AEUV Art. 85 Rn. 34.

Bereits vor der Errichtung von Eurojust war das Europäische Justizielle Netz (EJN) geschaffen worden, das sich aus nationalen Justizbehörden, nationalen Kontakt- und Anlaufstellen und einem Sekretariat zusammensetzt. Es hat die Aufgabe, die justizielle Zusammenarbeit bei der Verfolgung schwerer Kriminalität zu verbessern und deren Koordination zu erleichtern. Dieser Tätigkeitsbereich überschneidet sich mit den Aufgaben von Eurojust, weshalb die Zusammenarbeit von Eurojust und EJN von Anfang an ein Anliegen des Sekundärrechts war und nunmehr primärrechtlich hervorgehoben wird. Beide Institutionen unterhalten „besonders enge Beziehungen“, die durch Informationsaustausch, wechselseitige Einladungen zu Sitzungen und institutionell dadurch gewährleistet werden, dass das Sekretariat des EJN zum Eurojust-Personal gehört. In der Sache geht es um „Konzertierung und Komplementarität“: Nicht komplexe bilaterale Angelegenheiten sollen eher vom EJN, komplexe multilaterale Angelegenheiten eher von Eurojust bearbeitet werden.¹²

Vereinfacht und beschleunigt wird die Rechtshilfe zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie die polizeiliche Kooperation mittels Europol.

III. Europäischer Haftbefehl

1. Einführung und Regelungsintention

Möglich ist weiterhin die gegenseitige Anerkennung von strafjustiziellen Entscheidungen eines EU-Mitgliedstaats in anderen EU-Mitgliedstaaten gemäß Art. 82 Absatz AEUV. Hierzu gehört als erstes Instrument der gegenseitigen Anerkennung in dieser Form auch der Europäische Haftbefehl, der beispielhaft näher erläutert werden soll. Weitere Instrumente mit unionsweiter Wirkung¹³ sind die Europäische Beweisverordnung, die Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln, Einziehungsentscheidungen, der Informationsaustausch über Verurteilungen/Strafregister, Alternativmaßnahmen zur Untersuchungshaft sowie Freiheitsstrafen und Sanktionen, die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen und die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen auf die in diesem Aufsatz aufgrund des Umfangs nicht näher eingegangen wird.

Am 13.6.2002 erging der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, der inzwischen in allen EU-Staaten umgesetzt wurde. Mit dem Europäischen Haftbefehl sollte das vorherige Auslieferungsrecht verändert werden, wobei der Grundgedanke war, dass jeder EU-Staat die Strafverfolgung in einem anderen EU-Staat als solche anerkennt und durch Überstellung des

¹² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Vogel/Eisele AEUV Art. 85 Rn. 27.

¹³ Übersicht von der Website e-justice der Europäischen Kommission: https://e-justice.europa.eu/content_cooperation_in_criminal_matters-89-de.do.

Beschuldigten unterstützt.¹⁴ Die folgende Tabelle zeigt, dass sich die Zahl der Europäischen Haftbefehle seit seiner Einführung stetig erhöht hat, wobei nicht von allen Ländern Zahlen vorliegen:¹⁵

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ausgestellte Haftbefehle	6 900	6 750	11 000	14 200	15 800	13 900	9 800	10 450	13 100	14 700
Ermittelte und/oder festgenommene Personen	1 770	2 040	4 200	4 500	6 150	6 460	6 490	5 840	7 850	9 660
Übergebene Personen	1 530	1 890	3 400	3 630	5 580	5 370	5 230	4 480	3 460	5 480

„Der Europäische Haftbefehl soll in der gesamten Europäischen Union eine einheitliche Wirkung haben. Er zielt auf eine reibungslose, schnelle Überstellung ab. [...]“¹⁶

Dieses Zitat verdeutlicht die Intention des Europäischen Haftbefehls: Er sollte effizient, wirksam und verhältnismäßig als Mittel zur Prävention und Bekämpfung von Kriminalität eingesetzt werden. Es soll nur noch ein justizielles Verfahren über dessen Vollzug und damit über die Inhaftierung des Beschuldigten im Vollstreckungsstaat und dessen Überstellung an den Verfolgerstaat erfolgen.

2. Voraussetzungen des Europäischen Haftbefehls

Ein Haftbefehl generell kann zur Strafverfolgung bei Handlungen, die nach den Rechtsvorschriften des Ausstellungsmitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedroht sind (während des Ermittlungsverfahrens und der Gerichtsverhandlung, bis das Urteil rechtskräftig wird), oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung von mindestens vier Monaten erlassen werden. Das Land, in dem die gesuchte Person festgenommen wird, muss die Person innerhalb von höchstens 60 Tagen nach der Festnahme an das Land übergeben, in dem der Europäische Haftbefehl ausgestellt wurde.

¹⁴ Überarbeitete Fassung des Europäischen Handbuchs mit Hinweisen zum Ausstellen eines Europäischen Haftbefehls des Rats der Europäischen Union vom 17.10.2010, S. 4.

¹⁵ https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-de.do.

¹⁶ Stellungnahme des Lord Hope of Craighead's in der Rechtssache Dabas vs The High Court of Justice, Madrid [House of Lords, 2007 UK HL 6].

Der Grundsatz beiderseitiger Strafbarkeit, nach dem im alten Auslieferungsrecht in beiden Staaten eine Strafbarkeit gegeben sein muss, gilt zwar grundsätzlich weiterhin, doch wird dieser erheblich eingeschränkt, indem für einen Katalog von 32 – z. T. sehr unscharf beschriebenen – Deliktgruppen (unten aufgeführt) ab einer Mindesthöchststrafe von 3 Jahren (Strafrahmenobergrenze) im Verfolgerstaat auf eine Strafbarkeit auch im Vollstreckungsstaat verzichtet wird. Ob eine im Verfolgerstaat verfolgte Tat diesem Deliktskatalog unterfällt, richtet sich nach dem Recht des Vollstreckungsstaats, nicht nach dem des Verfolgerstaates.¹⁷

Diese Liste nach Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl soll hier nur abgebildet werden, um zu verdeutlichen, wie zahlreich und zum Teil unscharf diese Straftatbestände sind:

- Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, illegaler Handel mit Drogen und psychotropen Stoffen, illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen, Korruption, Betrugsdelikte, einschließlich Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften im Sinne des Übereinkommens vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Wäsche von Erträgen aus Straftaten, Geldfälschung, einschließlich der Euro-Fälschung, Cyberkriminalität, Umweltkriminalität, einschließlich des illegalen Handels mit bedrohten Tierarten oder mit bedrohten Pflanzen- und Baumarten, Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt, vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, illegaler Handel mit Organen und menschlichem Gewebe, Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Diebstahl in organisierter Form oder mit Waffen, illegaler Handel mit Kulturgütern, einschließlich Antiquitäten und Kunstgegenstände, Betrug, Erpressung und Schutzgelderpressung, Nachahmung und Produktpiraterie, Fälschung von amtlichen Dokumenten und Handel damit, Fälschung von Zahlungsmitteln, illegaler Handel mit Hormonen und anderen Wachstumsförderern, illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen, Vergewaltigung, Brandstiftung, Verbrechen, die in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fallen, Flugzeug- und Schiffsentführung und schließlich Sabotage.

Fällt ein Straftatbestand nicht unter diesen Katalog kann (aber nicht muss) nach Artikel 4 des Rahmenbeschlusses die Vollstreckung verweigert werden, wenn keine beiderseitige Strafbarkeit bei vorliegt. Ansonsten kann dies bei eigener territorial rechtlicher Zuständigkeit des Mitgliedsstaats wegen der Straftat, einem laufendem Strafverfahren im vollstreckenden Land und Verjährung geschehen. Zwingende Verweigerungsgründe der Vollstreckung (Artikel 5 des Rahmenbeschlusses) sind eine Verurteilung aufgrund derselben Straftat, Minderjährigkeit (bezogen auf das Mindestalter der Strafmündigkeit im Festnahmeland) und das Vorliegen einer Amnestie.

¹⁷ Prof. Dr. Martin Heger, Humboldt-Universität, Skript Europäisches Strafrecht, S. 24 ff., 2014.

3. Carles Puigdemont

Bezüglich Carles Puigdemont soll nur kurz auf die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichts vom 05.04.2018 eingegangen werden, dass den Vollzug der Auslieferungshaft aussetzte. Die vollständige Entscheidung lag zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Aufsatzes (11.04.2018) nicht vor.

Das Gericht stützte jedoch seine Entscheidung darauf, dass der Anklagevorwurf der Rebellion gemäß Art. 472 Abs. 5 und 7 des spanischen Strafgesetzbuches nicht unter die Liste der 32 Delikte fällt, bei denen eine beidseitige Strafbarkeit nicht notwendig ist und das Verhalten in der Bundesrepublik Deutschland nach hier geltendem Recht nicht strafbar wäre. Der in Deutschland nur in Betracht kommende Straftatbestand des Hochverrats (§ 81 StGB: (1) Wer es unternimmt, mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt [..]) sei nicht erfüllt, weil es an dem Merkmal der „Gewalt“ fehle:

„Nach den vom Bundesgerichtshof in einem vergleichbaren Fall aufgestellten Grundsätzen reiche es für die Verwirklichung des Gewaltbegriffs nicht aus, dass ein Täter Gewalt androht oder anwendet, um ein Verfassungsorgan zu einem erstrebten Handeln zu veranlassen. Erforderlich sei vielmehr, dass von der gegenüber Dritten ausgeübten Gewalt ein derartiger Druck auf das Verfassungsorgan ausgehe, der geeignet ist, den entgegenstehenden Willen des Verfassungsorgans zu beugen. Das sei hier nicht der Fall. Zwar seien dem Verfolgten als Initiator und Verfechter der Umsetzung des Referendums die am Wahltag stattgefundenen Gewalttätigkeiten zuzurechnen. Diese seien nach Art, Umfang und Wirkung jedoch nicht geeignet gewesen, die Regierung derart unter Druck zu setzen, dass sie sich „zur Kapitulation vor der Forderung der Gewalttäter“ gezwungen gesehen hätte.“¹⁸

Über eine Auslieferung wegen des Vorwurfs der Veruntreuung öffentlicher Gelder gemäß Art. 432, 252 des spanischen Strafgesetzbuches wurde demgegenüber noch nicht entschieden, hier seien noch weitere tatsächliche Umstände zu klären und weitere Informationen einzuholen. Dieser Vorwurf ließe sich wohl auch unter die Katalogtat der Korruption oder eines Betrugsdelikts (siehe oben) subsumieren).

Der Haftgrund der Fluchtgefahr liege vor. Da aber eine Auslieferung wegen des Vorwurfs der „Rebellion“ unzulässig sei, sei die Fluchtgefahr deutlich herabgemildert. Weniger einschneidende Maßnahmen als der Vollzug der Auslieferungshaft reichten zur Sicherung des Auslieferungsverfahrens aus.

¹⁸ Zitiert nach der Pressestelle des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichts (<http://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OLG/Presse/PI/201803Puigdemontdeutsch.html>; Abruf 11.04.2018)

IV. Ausblick und Fazit

Das Verfahren um die Auslieferung Carles Puigdemonts ist noch nicht beendet, jedoch kann er nicht mehr wegen des weitaus schwerwiegenderen Vorwurfs der Rebellion aufgrund dieses (!) Europäischen Haftbefehls ausgeliefert werden.

Dass diverse spanische Leitmedien diese Entscheidung jetzt als Ursache für eine Welle von Euroskeptizismus verantwortlich machen wollen, irritiert hingegen, da der Europäische Haftbefehl eine Auslieferung, wie gezeigt, wesentlich erleichtert und das Prinzip der beidseitigen Strafbarkeit im alten Auslieferungsrecht noch stärker zementiert war. Die Versagung des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichts fiel hingegen nur unter einen fakultativen Versagungsgrund der Auslieferung.

Ebenso dürfte jedoch zu erwarten sein, dass aufgrund der starken mitgliedstaatlichen Vorbehalte und kritischen Stimmen (siehe II.1. und II. 2.) eine wesentliche Ausbreitung von europarechtlichen Straftatbeständen sowie die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft derzeit nicht in nächster Zeit zu erwarten ist, jedenfalls aber wesentlichen Widerständen entgegensteht.