



Bundeskriminalamt

Weltweite Brennpunkte der Kriminalität - Auswirkungen auf Deutschland

BKA-Herbsttagung vom 25. - 26. November 2009

Ziele, Modelle und Perspektiven eines transnationalen Strafrechts am Beispiel der Europäischen Union

Kurzfassung Vortrag

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Sieber

Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales
Strafrecht in Freiburg

I. Gegenstand und Ziel des Vortrags

Die technischen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen der Globalisierung haben allgemein zu einer Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität geführt, die das Strafrecht vor neue Herausforderungen stellt. Dies gilt vor allem für die – im Mittelpunkt der BKA-Herbsttagung 2009 stehenden – neuen weltweiten Brennpunkte der Kriminalität, die das klassische Strafrecht nicht nur an seine territorialen, sondern auch an seine funktionalen Grenzen bringen. Die gravierenden Auswirkungen dieser weltweiten Brennpunkte betreffen nicht nur das jeweilige Ursprungsland und die Bundesrepublik Deutschland, sondern gleichzeitig und in ähnlicher Weise auch zahlreiche andere Staaten. Diese Brennpunkte machen deswegen in besonderer Weise deutlich, dass internationale Kriminalität und internationale Krisenherde nur in enger europäischer und internationaler Zusammenarbeit eingedämmt werden können.

Eine systematische Entwicklung der Möglichkeiten und Konzepte der europäischen und internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit fehlt bislang allerdings weitgehend. Dies gilt vor allem für das Europäische Strafrecht, das sich sukzessive aufgrund der Aktivitäten unterschiedlicher europäischer Akteure entwickelt hat. Seine Rechtsquellen finden sich heute in Bestimmungen des EU-Vertrags, Verordnungen und Richtlinien, Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen, Instrumenten des Europarats und völkerrechtlichen Verträgen sowie im nationalen Umsetzungsrecht. Der Inhalt dieser Rechtsquellen besteht insbesondere aus supranationalem Sanktionsrecht, harmonisiertem nationalem Strafrecht, europäischem Kooperationsrecht, Regelungen über neue europäische Institutionen sowie einem komplexen System zum Schutz der Menschenrechte in unterschiedlichen nationalen und supranationalen Rechtsordnungen. Das Europäische Strafrecht erscheint damit wie ein Flickenteppich von unterschiedlichen Vorschriften. Ein systematisches Gesamtkonzept des Europäischen Strafrechts ist dabei nicht erkennbar. Auch das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages beseitigt diese konzeptionellen Defizite nicht. Der Lissabonner Vertrag bietet nunmehr aber – vor allem auch wegen seiner verbesserten demokratischen Legitimation – neue Entwicklungschancen für die Weiterentwicklung des Europäischen Strafrechts. Diese Chancen lassen sich jedoch nur auf der Grundlage einer konzeptionellen Neubestimmung des Europäischen Strafrechts nutzen, die gerade auch für die Eindämmung von neuen internationalen Brennpunkten der Kriminalität erforderlich ist.

Ziel dieses Vortrags ist deswegen die Entwicklung eines Systems des Europäischen Strafrechts, das die Vielzahl seiner Regelungen ordnet und verständlich macht, seine Bewertung ermöglicht und dadurch Hinweise für die systematische Weiterentwicklung des Europäischen Strafrechts unter dem Lissabonner Vertrag liefert.

- Der erste Teil des Vortrags untersucht dazu zunächst die spezifischen Zielsetzungen, die das Europäische Strafrecht vom klassischen nationalen Strafrecht unterscheiden und die dessen Rechtfertigung, Zielvorgaben und Bewertungsmaßstäbe liefern.

- Der zweite Teil analysiert die möglichen Modelle und Systeme, die diese spezifischen Zielsetzungen verwirklichen können. Er eruiert auch, wie diese Modelle zu bewerten und zu optimieren sind, um neue Bausteine für zukünftige Reformmaßnahmen zu gewinnen.
- Der dritte Teil zeigt, welche Reformforderungen und Möglichkeiten sich aufgrund dieses neuen Ansatzes zur Weiterentwicklung des Europäischen Strafrechts ergeben. Mit Blick auf die spezielle Zielrichtung der BKA-Herbsttagung werden dabei abschließend auch kurz die speziellen Modelle und Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung in „failed states“ angesprochen.

II. Das Europäische Strafrechtssystem: Ziele und Modelle

1. Die *Ziele des Europäischen Strafrechts* entsprechen grundsätzlich den klassischen Aufgaben des Strafrechts, das sowohl dem Schutz von Sicherheit als auch dem Schutz von Freiheit dienen muss. Gegenüber diesen beiden allgemeinen Aufgaben des Strafrechts hat das Europäische Strafrecht allerdings spezifische Zielsetzungen, die eine europäische Regelung legitimieren und konturieren.

- Bei der *Gewährleistung von Sicherheit* stellen sich für das Europäische Strafrecht im Vergleich zum klassischen Strafrecht zwei neue und spezielle Aufgaben: Zum einen geht es um die Verhinderung und Verfolgung der zunehmenden grenzüberschreitenden Kriminalität durch ein transnational wirksames Strafrecht (z.B. in den Bereichen der Wirtschaftskriminalität oder der organisierten Kriminalität). Zum anderen sind die neu entstandenen europäischen Institutionen und Werte zu schützen (z.B. die Finanzinteressen der Europäischen Union oder die Integrität der europäischen Beamten).
- Spezifische Ziele und „*propria*“ hat das Europäische Strafrecht auch bei seiner zweiten Aufgabe, dem *Schutz der Freiheit seiner Bürger* gegen zu weitgehende staatliche Eingriffe der Strafverfolgung. Es muss die Bürger besonders gegen diejenigen Beeinträchtigungen ihrer individuellen Freiheitsrechte schützen, die bei der europäischen Integration der nationalen Strafrechtssysteme durch eine Anwendung von ausländischem Strafrecht entstehen, das geringere Schutzstandards als das nationale Strafrecht hat (wie dies etwa beim europäischen Haftbefehl der Fall sein kann). Darüber hinaus sind spezielle Probleme der demokratischen Legitimation und Kontrolle zu lösen, die bei der Integration von Strafrechtssystemen entstehen, wenn eingriffsintensive Strafnormen von internationalen Institutionen entwickelt und angewandt werden.

2. Diese spezifischen Ziele des Europäischen Strafrechts und besonders die Konstruktion eines transnational wirksamen Strafrechts lassen sich mit *zwei unterschiedlichen rechtlichen Modellen* erreichen: den „Kooperationsmodellen“ und den „supranationalen Modellen“. Zwischen diesen beiden Modellen bestehen zahlreiche Misch- und Zwischenformen.

- Kooperationsmodelle der staatlichen Zusammenarbeit in Strafsachen sind durch rein nationalstaatliche Strafrechtssysteme charakterisiert, welche die Entscheidungen einer nationalen Strafrechtsordnung in einer anderen Strafrechtsordnung zur Wirkung bringen. Ein solcher nationalstaatlich-kooperativer Ansatz liegt nicht nur der klassischen Amts- und Rechtshilfe zugrunde, sondern auch dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen.
- Das „Gegenmodell“ des supranationalen Strafrechts gibt dagegen einer einheitlichen Strafrechtsordnung von vornherein einen größeren territorialen Anwendungsbereich. Dabei ergehen Entscheidungen nicht mehr dezentral und aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelungen, sondern nur noch einheitlich und supranational mit Wirkung für einen neu geschaffenen größeren strafrechtlichen Raum. Dieses Modell findet sich im (Verwaltungs-) Sanktionsrecht der Europäischen Union (z.B. bei Kartellverstößen und beim Schutz der Finanzinteressen der EU durch Verwaltungssanktionen).

3. Jedes dieser beiden Modelle hat spezifische Vorzüge, Schwachstellen und Grenzen. Das kooperative Lösungsmodell trägt insbesondere den nationalen Souveränitäts- und Subsidiaritätsinteressen besser Rechnung, ist dafür jedoch weniger effektiv. Das supranationale Modell ermöglicht dagegen bessere Lösungen zum Schutz von Sicherheit und Freiheit, kollidiert jedoch stärker mit den Prinzipien der Subsidiarität und der demokratischen Legitimation des Strafrechts. Die Nachteile der rein kooperativen und der rein supranationalen Regelungsmodelle können allerdings durch Mischformen mit spezifischen Regelungstechniken reduziert werden.

III. Konsequenzen

Für die zukünftige Entwicklung des Europäischen Strafrechts geht es daher nicht mehr um die früher häufig gestellte Frage, ob das zukünftige Europäische Strafrecht supranationales oder nationales Strafrecht sein wird. Die entscheidende Problemstellung ist heute vielmehr, inwieweit, in welchen Bereichen und mit welchen Techniken das derzeit dominierende kooperative Grundmodell des Europäischen Strafrechts durch einzelne supranationale Elemente angereichert werden soll.

Auf der Grundlage des gegenwärtigen Standes der europäischen Einigung sprechen die vorliegenden Ergebnisse für eine gezielte Ausdehnung von einzelnen – kooperationsrechtlichen, justizorganisatorischen und strafprozessualen – supranationalen Teilsystemen im Rahmen des bestehenden kooperativen Lösungsmodells. Dies betrifft insbesondere eine bessere Systematisierung und Ausweitung des Kooperationsrechts (auf der Grundlage des Prinzips der unmittelbaren Anerkennung und detaillierter europäischer Vorgaben für internationale Kooperationsmaßnahmen), die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft mit bestimmten beschränkten Befugnissen, die Kontrolle der europäischen Staatsanwaltschaft durch ein Europäisches Gericht, die Integration der repressiven Strafverfolgungstätigkeit von OLAF und Europol in die Architektur des neu entstehenden hybriden europäischen Strafjustizsystems, die Ent-

wicklung der europäischen Strafverteidigung sowie das Nachdenken über erweiterte Zuständigkeiten von Europol vor allem auch im Bereich der Prävention. Dabei müssen die Individualrechte und die Mitwirkungsrechte der europäischen Bürger besser als in dem bisherigen System berücksichtigt werden. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags erleichtert die Entwicklung eines entsprechenden Europäischen Strafrechts, das effektiver als die bisherigen Regelungen ist, gleichzeitig aber auch die Freiheit der europäischen Bürger besser schützt, demokratisch stärker legitimiert ist und die berechtigten Souveränitätsinteressen der Mitgliedstaaten wahrt.

Die konzeptionellen Überlegungen über die Ziele und Modelle eines transnational wirksamen Strafrechts lassen sich – sowohl innerhalb als auch außerhalb des Europäischen Strafrechts – ebenfalls für die Sonderprobleme fruchtbar machen, die im Hinblick auf „failed states“ bei internationalen Krisenherden bestehen. Hier muss allerdings das Instrumentarium der Vereinten Nationen in die Betrachtung einbezogen werden. Damit sind nicht nur spezielle kooperative Lösungsmodelle in Form von Verträgen mit noch existierenden Regierungen möglich (die – z.B. wie derzeit in Guatemala – zugunsten von internationalen Unterstützungseinheiten auf Souveränitätsrechte verzichten). Zum Schutz von weltweit relevanten gemeinsamen Sicherheitsinteressen kommen unter bestimmten Voraussetzungen auch supranationale Lösungen in Betracht, die auf Resolutionen des Sicherheitsrates der UN beruhen (wie z.B. derzeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Piraterie im Golf von Aden). Die Entwicklung dieser supranationalen Lösungsansätze geht über das internationale Strafrecht hinaus und betrifft vor allem auch die Frage nach einem zukünftigen internationalen Polizeirecht. Der Blick auf internationale Krisenherde und „failed states“ bestätigt damit die Leistungsfähigkeit des hier entwickelten Konzepts über Ziele und Modelle des transnationalen Strafrechts, das in entsprechender Weise auch für die internationalen Probleme des Polizeirechts gilt.