Verjährung als Stolperstein für die europäische Zusammenarbeit in Strafsachen. Diagnose eines Problems

Helmut Satzger[*]

Inhalt

I. Einleitung 29
II. Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU 30
III. Verjährung als ein von der Harmonisierungskompetenz erfasster Bereich? 31
IV. Harmonisierung im untechnischen Sinn 32
V. Zentraler Aspekt: Interessenausgleich und Vergleich mit ECPI-Sanktionenprojekt 33
VI. Fazit 35

I. Einleitung

Kaum eine Frage ist im Bereich des Europäischen Strafrechts in den letzten fünf Jahren so viel diskutiert worden wie die nationalen Verjährungsvorschriften und ihr Verhältnis zu unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Rechts der Europäischen Union (EU), insbesondere in Italien. Anlass waren vor allem die beiden Entscheidungen des EuGH aus den Jahren 2015 und 2017, die gemeinhin als *Taricco I* und *Taricco II* bezeichnet werden.[1] Sie alle kennen selbstverständlich die dort relevant gewordene Konfliktsituation zwischen der Verpflichtung zur Sanktionierung aus Art. 325 AEUV einerseits und den kurzen italienischen Verjährungsfristen andererseits. In der Folge ist die Frage der Vorrangigkeit des EU-Rechts gegenüber nationalem Recht und dessen Umfang erneut aufgebrochen, ohne dass bis-

* Vortrag im Rahmen der Projekttagung „Die Verjährung als Herausforderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Strafsachen. Entwicklung eines Harmonisierungsvorschlags" am 17.9.2020. Die Vortragsform wurde beibehalten.

1 EuGH (GK), Urt. v. 8.9.2015, C-105/14 (Taricco u.a.; häufig als „Taricco I" zitiert); EuGH, Urt. v. 5.12.2017, C-42/17 (M.A.S. und M.B.; häufig als „Taricco II" zitiert).

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lang eine abschließende befriedigende Lösung gefunden wurde.[2] Diese gleichsam „offene Flanke" des EU-Rechts muss uns heute aber nicht primär interessieren. Es zeigt sich aber, welche Bedeutung die Verjährungsregelung eines Staates im Gesamtgefüge der EU haben kann. Und dies beweist jedenfalls eines: Ihr Projekt ist am Puls der Zeit und nimmt sich eines überaus aktuellen und relevanten Problems an.

II. Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU

Ihnen geht es vorrangig um die Zusammenarbeit in Strafsachen – und die Verjährung nach dem Recht eines Staates als Störfaktor derselben. Warum ist das so?

1. Die EU definiert sich als *einheitlichen justitiellen Raum ohne Binnengrenzen*. Um ein reibungsloses Funktionieren der Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg zu gewährleisten, wäre es selbstverständlich ideal, wenn alle Mitgliedstaaten über ein identisches Straf- und Strafprozessrecht verfügten.

Das Strafrecht ist jedoch bekanntermaßen traditionell eine stark in der Souveränität der Staaten verwurzelte Materie, demgemäß hinkte das Strafrecht in der Integrationsentwicklung der EU immer hinterher – und ist bis heute nicht vollständig „vergemeinschaftet". Vielmehr wird hier besonders die Berücksichtigung der „Identität der Mitgliedstaaten" betont, bei den Harmonisierungskompetenzen der Art. 82 und Art. 83 AEUV sind „Notbremse-Mechanismen" vorgesehen, wenn „grundlegende Aspekte der mitgliedstaatlichen Strafprozessordnung" berührt sind und als Voraussetzung für die Einführung eine Europäischen Staatsanwaltschaft galt – jedenfalls grundsätzlich – ein Einstimmigkeitserfordernis.[3]

Deshalb akzeptiert die EU im Ausgangspunkt die unterschiedlichen Straf- und Strafprozessordnungen der Mitgliedstaaten. Um jedoch die zunehmend wichtige und erforderliche justitielle Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg zu vereinfachen bzw. überhaupt erst zu ermöglichen, wendet die EU gleichsam einen „Trick" an, indem strafrechtliche Entscheidungen – trotz des unterschiedlichen Rechts – gegenseitig anerkannt werden. Die Unterschiede im Straf- und Strafprozessrecht werden so – quasi über eine funktionelle Fiktion der Gleichwertigkeit – überwunden.

---

2 Zur Problematik z.B. *Burchardt*, EuR 2018, 243 ff.; *Lochmann*, EuR 2019, 61 ff.; *Mitsilegas*, NJECL 9 (2018), 3 f.; *Viganò*, EuCLR 2017, 103 ff.

3 Vgl. Art. 86 I 2 AEUV.

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Dieser „Trick" stößt natürlich bei zu großen Abweichungen an seine Grenzen. Denn gegenseitig anerkennen lässt sich nur, was im weitesten Sinn ähnlich und daher vergleichbar ist. Daher sehen die Verträge – ergänzend und unterstützend zur gegenseitigen Anerkennung – unter bestimmten Voraussetzungen die *Möglichkeit einer Mindestharmonisierung* materiellrechtlicher und strafprozessualer Vorschriften in Art. 82 und 83 AEUV vor. Diese begrenzte Kompetenz greift vor allem da, wo die Unterschiede zu grundlegend sind bzw. wo die Zusammenarbeit innerhalb Europas besonders bedeutsam ist, insbesondere bei besonders schwerer grenzüberschreitender Kriminalität.

Gleichwohl wollen die Verträge aber keine generelle Strafrechtsharmonisierung erreichen. Dies stünde im Widerspruch zur Anerkennung des Interesses der Mitgliedstaaten an der eigenständigen Ausgestaltung ihres jeweiligen Strafsystems und damit letztlich auch im Gegensatz zu einem Fundamentalprinzip der EU, dem Subsidiaritätsprinzip.

III. Verjährung als ein von der Harmonisierungskompetenz erfasster Bereich?

1. Es verbleibt somit ein großer Bereich straf- und strafverfahrensrechtlicher Regelungen, die nach dem derzeitigen Stand des Unionsrecht nicht harmonisiert werden können, auch wenn der Abbau von Unterschieden förderlich für die justitielle Zusammenarbeit wäre.

Ihr Projekt dreht sich um die Verjährung. *Explizit* ist diese als Gegenstand der Rechtsangleichung in den Art. 82 und 83 AEUV nicht erwähnt. In einzelnen prozessualen Harmonisierungsrechtsakten ist die Verjährung sogar ausdrücklich als *Ablehnungsgrund* aufgeführt, so z.B. im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl[4] (in Art. 4 als fakultativer Ablehnungsgrund ausgestaltet). Der Vollstreckungsstaat ist also – unter Verweis auf die Verjährung der Tat nach seinem Recht – gerade *nicht* zur Anerkennung der Entscheidung im Anordnungsstaat verpflichtet.

2. Es wäre auch nicht einfach, die Verjährung *unter die Voraussetzungen der Art. 82 und 83 AEUV zu subsumieren*. So erlaubt *Art. 83 AEUV* zwar die Annahme von Mindestvorschriften nicht nur bezüglich der Tatbestandsvoraussetzungen, sondern auch im Hinblick auf die Strafen. Letzteres erlaubt m.E. durchaus eine sehr weite Auslegung, weil im Vertrag (in der

4 Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13.6. 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 v. 18.7.2002, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

deutschen und ganz ähnlich in einer Reihe anderer Sprachfassungen) von Mindestvorschriften „*zur Festlegung von* … Strafen" die Rede ist. Das Minimum bezieht sich daher nicht notwendig auf die Höhe der Strafe, sondern es können auch die Attribute der Strafe selbst gemeint sein.

Bei einem kürzlich abgeschlossenen Projekt zur Harmonisierung der Sanktionen in der EU, welches ich gemeinsam mit meinen Kollegen der *European Criminal Policiy Initiative* (ECPI) durchgeführt habe und welches so manche Ähnlichkeit mit dem hier im Fokus stehenden Verjährungsprojekt aufweist, bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass der entsprechend weit ausgelegte Art. 83 AEUV ein „Kategorienmodell" tragen würde, bei dem die EU abschließend *fixe* Schwere-Kategorien für einzelne Delikte vorgibt – und eben nicht nur *Mindest*kategorien festlegt.[5] Jedenfalls bei einer allgemeinen Harmonisierung der Verjährungsvorschriften wäre ich insoweit skeptisch: Denn die Verjährung ist nicht nur ein Attribut der Sanktion selbst – und zwar unabhängig davon, ob man die Verjährung eher materiellrechtlich oder prozessual einordnet.[6]

Und auch *Art. 82 AEUV* trägt m.E. eine Harmonisierung der Verjährung nicht. Schon der Wortlaut lässt erkennen, dass eine solche Rechtsangleichung nicht möglich ist: Selbst auf Basis eines rein prozessualen Verständnisses der Verjährung wird man in diesem Institut wohl keinen von Art. 82 Abs. 2 lit. d AEUV erfassten „sonstigen *spezifischen* Aspekt des Strafverfahrens" erkennen können.[7] Wollte man dies anders sehen, bedürfte es zur Begründung dieser Kompetenz zusätzlich jedenfalls eines einstimmigen Beschlusses des Rats mit Zustimmung des Parlaments.

IV. Harmonisierung im untechnischen Sinn

1. Wenn ich das vorliegende Verjährungsprojekt und dessen Zielrichtung aber richtig verstanden habe, teilen Sie ohnehin im Ausgangspunkt diesen

5 *ECPI*, in: Satzger (Hrsg.), Harmonisierung strafrechtlicher Sanktionen in der EU, 2020, 698 ff.

6 Vgl. aber Art. 12 der PIF-Richtlinie Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.7.2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. L 198 v. 28.7.2017, S. 29, die – wenn auch in sehr begrenztem Umfang und bezogen auf die PIF-Delikte – Vorgaben über die Verjährung macht, wobei die Richtlinie (insbesondere) auf Art. 83 Abs. 2 AEUV gestützt ist.

7 Dazu, dass litera d nicht als allgemeine Generalklausel (miss-)verstanden werden darf, siehe nur *Satzger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV, Art. 82 Rn. 62 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kompetenzbefund. Dies ist freilich gerade kein Hindernis für Ihre Pläne, die Verjährungsvorschriften und -fristen in der EU anzugleichen, sondern sogar der Ausgangspunkt Ihrer weiterführenden Überlegungen. Es geht Ihnen ja letztlich um eine „Harmonisierung *im untechnischen Sinn*", einer „bottom-up"-Angleichung, und zwar auf Grundlage einer modellhaften Regelung – ähnlich dem Model Penal Code in den USA. Das ist sicherlich eine sehr interessante und spannende Idee, die gedanklichen Freiraum verschafft und kreative Lösungen ermöglicht.

2. Dazu vielleicht nur zwei Bedenken meinerseits: Erstens bedarf die Orientierung am Model Penal Code einer realistischen Einschätzung des Model Penal Codes – selbst in den USA gilt dieser (bzw. Teile davon) nicht überall als Erfolgsgeschichte; die an einem solchen Modell orientierte Harmonisierung wird gerade von vielen US-amerikanischen Kolleg(inn)en sehr kritisch gesehen.[8] Zweitens muss man sich bewusst sein, dass die Anpassung des nationalen Rechts an ein Modell immer nur „freiwillig" erfolgen würde. Hat man eine durch eine Kompetenznorm begründete „Macht" nicht im Rücken, so muss die Motivation für eine Rechtsangleichung auf anderen guten Argumenten beruhen. Da die Entscheidung, ob sich die Mitgliedstaaten einer Annäherung der Verjährungsvorschriften nach dem von Ihnen zu entwerfenden Modell anschließen wollen, aber immer bei den Mitgliedstaaten liegen würde, müssten diese sich hiervon einen Vorteil versprechen bzw. jedenfalls nicht allzu viele Nachteile befürchten. Allgemeine Ziele der EU wie die Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit oder der Schutz von europäischen Interessen wären daher nur insoweit ein relevantes Argument als dies von dem jeweiligen Staat als erstrebenswert und vorteilhaft empfunden wird.

V. Zentraler Aspekt: Interessenausgleich und Vergleich mit ECPI-Sanktionenprojekt

1. Letztlich geht es hier immer um einen *Interessenausgleich*, der uns auch im Rahmen der ECPI bei der Entwicklung des oben erwähnten Kategorienmodells bezüglich der Harmonisierung der strafrechtlichen Sanktionen geleitet hatte: Kurz gefasst haben wir dort vorgeschlagen, dass die EU in ihren strafrechtlichen Harmonisierungsrechtsakten auf die differenzierte Vorgabe einer Sanktion verzichtet und sich im Hinblick auf die Rechtsfolge einer Tat lediglich darauf beschränkt, das Delikt einer von fünf Schwe-

8 Siehe dazu *Satzger*, in Satzger (Fn. 5), 547 f.

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

re-Kategorien zuzuweisen. Welche Strafe denjenigen trifft, der ein solches Delikt begeht, ergibt sich dann letztlich aus dem nationalen Recht eines jeden Mitgliedstaates. Dieser muss die in seiner Rechtsordnung verfügbaren Sanktionen den Kategorien I bis V zuordnen, die Kategorien – bildlich gesprochen – mit Strafen aus der eigenen Rechtsordnung „befüllen" und im Einzelfall eine Sanktion aus der entsprechenden Kategorie verhängen.[9]

2. Ähnlich wie in Ihren bisherigen Untersuchungen, stand auch hier die Idee Pate, dass die Mitgliedstaaten weitestgehend *geschont* und vor Fremdkörpern bewahrt werden sollten. Die Aufrechterhaltung der *inneren Kohärenz* der bisherigen Sanktionssysteme war für uns ein überragendes Argument – immer unter der Bedingung, dass auch den Interessen der EU hinreichend Rechnung getragen werden kann. Und dies war unseres Erachtens durch das Privileg der EU, eine grundlegende Kategorisierung der Taten vorzunehmen, gewährleistet. Im Ergebnis sollte so – die auch bei Ihnen immer wieder angesprochene und m.E. überragend wichtige – *Akzeptanz* in den und durch die Mitgliedstaaten sichergestellt werden;[10] dies war nie so wichtig wie in der heutigen Zeit, wo der europäische Gedanke per se kein Argument mehr darstellt und die EU in vielen Bereichen um ihr Image kämpfen muss, um nicht als „Störer" oder „Fremdkörper" wahrgenommen zu werden.

3. Wenn man – wie Sie – auf eine *völlig freiwillige* Annäherung der Verjährungsvorschriften setzt, so meine ich, dass das Argument der notwendigen Akzeptanz und die Schonung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen vielleicht sogar noch dringlicher sind. Dafür spricht zudem, dass eine Rechtsangleichung bezüglich der Verjährung, wenn es um die Modalitäten des Verjährungsbeginns, des Ruhens, der Unterbrechung etc. geht, notwendigerweise an Konzeptionen des nationalen Rechts anknüpfen muss, wie z.B. des Zeitpunkts der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens oder der Inkulpation. Solange man an eine freiwillige Harmonisierung denkt, ist dies sicherlich wenig problematisch.

4. Wenn Sie aber *de lege ferenda* eine *rechtliche Lösung auf europäischer Ebene* ins Auge fassen wollen, und dafür spricht m.E. vieles, dann sollte man berücksichtigen, dass all diese rechtlichen Konzepte – vor allem die aus dem Prozessrecht stammenden – dann *einheitlich europäisch* verstanden werden müssen. Bei unterschiedlichen Strafrechtsordnungen ohne weitergehende Harmonisierung ist dies sicherlich alles andere als eine leichte

9 Siehe dazu *ECPI*, in: Satzger (Fn. 5), 667 ff.

10 Zur zentralen Bedeutung der Akzeptanz in der Europäischen Kriminalpolitik siehe bereits *ECPI*, Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik, ZIS 12/2009, 699.

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aufgabe. Als längerfristige Perspektive – mit viel Aufwand und sehr viel gutem Willen auf Seiten aller Beteiligten – ist dies gleichwohl nicht gänzlich aussichtslos.

VI. Fazit

Es ist mir eine große Ehre, dass ich heute in dieser entscheidenden Phase Ihres Projekts zu Ihnen sprechen durfte. Aus dem ECPI-Sanktionenprojekt weiß ich, wieviel Arbeit mit einem so umfassenden Rechtsvergleich, wie demjenigen, der Ihren Untersuchungen zugrunde liegt, verbunden ist. Beeindruckt bin ich von den bereits konkreten Zwischenergebnissen, die Sie auf Grundlage Ihres umfassenden Rechtsvergleichs herausarbeiten konnten. Und gespannt bin ich selbstverständlich auf das Endergebnis – und natürlich darauf, ob sich Ihre Vorschläge letztendlich – vielleicht sogar in Kombination mit dem ECPI-Kategorienmodell – in der Praxis durchsetzen und behaupten werden. Ich wünsche es Ihnen selbstverständlich von ganzem Herzen.

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748926535-29, am 17.09.2024, 19:58:44
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb