



UNIVERSITÄT
DES
SAARLANDES

Jun.-Prof. Dr. Dominik Brodowski über das europäische Strafrecht

12.02.2021

RZE: Was interessiert Sie besonders am europäischen Strafrecht?

Brodowski: Ich bin jetzt seit circa drei Jahren an der Universität des Saarlandes tätig, als Juniorprofessor für Strafrecht und Strafprozessrecht. Bei meinen beiden Forschungsschwerpunkten, europäisches Strafrecht und IT Strafrecht, fühle ich mich hier an der UdS natürlich ganz besonders wohl, weil das eben auch zwei der Forschungsschwerpunkte der gesamten Universität sind. Daneben befasse ich mich auch mit strafrechtsgrundsätzlichen Fragestellungen, also mit den Bezügen zum Verfassungsrecht und auch da zeigt sich immer wieder, dass man das Strafrecht in seiner europäischen Dimension denken muss. Um ein aktuelles Beispiel zu nennen: Ende Dezember wurde eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Haftbefehl veröffentlicht und da ging es um die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes und die Anwendung der Unionsgrundrechte und das zeigte einmal mehr, dass man gar nicht mehr um das europäische Strafrecht herumkommt, wenn man sich mit modernen Fragen des Strafrechts befasst.

RZE: Wann kommt das europäische Strafrecht denn überhaupt zur Anwendung?

Brodowski: Nun, das europäische Strafrecht kommt unmittelbar eher in Ausnahmefällen zur Anwendung. Wenn wir es zum Beispiel mit der Datenschutzgrundverordnung zu tun haben oder auch mit irgendwelchen Kartellen, dann folgt die Strafbarkeit, oder die Bebußbarkeit, um es genauer zu sagen, schon aus unmittelbaren europäischen Regelungen. Diese geben vor, wann, wer, unter welchen Voraussetzungen mit einer Sanktion zu belegen ist. Zumeist ist es hingegen so, dass Vorgaben des EU Strafrechts an den Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten gerichtet sind. Das heißt, dass zum Beispiel der EU Gesetzgeber vorgibt, wie das deutsche StGB



oder die deutsche Strafprozessordnung in bestimmten Bereichen auszugestalten ist oder wie sich die Zusammenarbeit von deutschen Staatsanwaltschaften und deutschen Gerichten mit Staatsanwaltschaften und Gerichten, beispielsweise in Frankreich, gestaltet. Das heißt, in all diesen Bereichen ist es so, dass viele Regelungen des deutschen Rechts durch europäische Regelungen determiniert und überformt sind und damit eben bei der Entwicklung, Auslegung und Anwendung dieser Regelungen immer im auch die europäische Dimension mitzudenken ist.

RZE: Haben Sie ein aktuelles Beispiel dafür, wie diese europäischen Regelungen die Strafprozessordnung oder das Strafgesetzbuch in Deutschland beeinflusst haben?

Brodowski: Aktuell ist es zum Beispiel so, dass im Bundestag über eine Reform des Geldwäschetatbestands diskutiert wird, also über Paragraph 261 StGB. Dieser Tatbestand muss reformiert werden, weil eine entsprechende Richtlinie der Europäischen Union über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche letztlich dem Gesetzgeber in den verschiedenen EU Mitgliedstaaten Hausaufgaben aufgibt. Diese Hausaufgaben muss jetzt der Bundestag erledigen und er muss eben manche Veränderungen an diesem Straftatbestand vornehmen. Das betrifft zum Beispiel die Frage, wann überhaupt dieser Geldwäschetatbestand greift. Das liegt zum Beispiel daran, wann ein entsprechender Vermögensgegenstand diesem Verbot unterfällt. Das wiederum richtet sich nach den sogenannten Vortaten und dieser Katalog an Vortaten muss jetzt wegen dieser EU Richtlinie ausgeweitet werden. Der nationale Strafgesetzgeber – hier in Deutschland also der Bundestag – kann sich dazu entscheiden, nochmal eine Schippe draufzulegen. Das ist auch der Punkt, der im Bundestag zu Diskussionen führt; ob man eben diese Strafbarkeit der Geldwäsche noch viel mehr ausdehnen soll.

Solche Richtlinien geben meist eine Frist von zwei bis drei Jahren vor. Innerhalb dieser Frist muss dann das nationale Strafrecht oder auch die Strafprozessordnung so angepasst werden, dass sie sich innerhalb des Rahmens, den eine solche Richtlinie vorgibt, bewegt. Innerhalb des Rahmens bleibt es aber dann doch bei einem gewissen Umsetzungsspielraum und da kann eben dann die Politik in Deutschland sich entscheiden, in welche Richtung man sich innerhalb dieses



Rahmens bewegt. Da ist eben die Tendenz dieses Umsetzungsgesetzes eine eher punitivere. Da sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, was zeigt, dass es weiterhin auch politischen Handlungsspielraum auf nationaler Ebene gibt. Die Grundentscheidung, dass zum Beispiel Geldwäsche unter Strafe zu stellen ist, auch in welcher Dimension die Strafdrohung ist und in welchen Bereichen zwingend eine solche Geldwäschestrafbarekeit vorzusehen ist, das ist aber eine politische Entscheidung, die nicht mehr auf der Ebene Deutschlands, nicht mehr auf der Ebene Frankreichs entschieden wird, sondern eben auf der europäischen Ebene. Das ist etwas, das oft in der Diskussion, auch über Strafrechtsfragen, übersehen wird. Die ausschlaggebenden Entscheidungen werden bereits auf der europäischen Ebene getroffen und dann bleiben dem Gesetzgeber in Deutschland noch gewichtige, aber eben nur begrenzte Handlungsspielräume. Auf europäischer Ebene werden sozusagen die Mindeststandards festgesetzt, die definitiv eingehalten werden müssen. Es handelt sich hier also um Mindeststandards in Delikt Bereichen, die eine besondere europäische Dimension haben oder die ein besonderes Augenmerk der Europäischen Union verdienen und ebenfalls um Mindeststandards im Bereich von Verfahrensrecht beschuldigter Personen. Die Europäische Union hat ein besonderes Augenmerk darauf, dass bei Strafverfahren, die in einer fremden Sprache geführt werden, auch eine entsprechende Übersetzung gewährleistet ist, damit ein solches Strafverfahren auch fair verläuft und dass dann auch hier wieder eine transnationale Dimension, eine europäische Dimension angemessen berücksichtigt wird. Auch in diesem Bereich zeigt sich, dass die Europäische Union einen gewissen Rahmen vorgibt und die jeweilige nationale Strafrechtsordnung dann über manche Details autonom entscheidet und über all die Bereiche, die nicht vom europäischen Recht determiniert sind.

RZE: Bleiben wir mal beim Straftatbestand der Geldwäsche und nehmen an, jemand wird wegen Geldwäsche sowohl in Frankreich, als auch in Deutschland belangt. Was passiert jetzt, wenn es in Deutschland strengere Vorgaben gibt als in Frankreich, sich Frankreich aber näher an die EU Mindeststandards hält. Nach wessen Recht wird dann am Ende gerichtet?



Brodowski: Man muss hier verschiedene Aspekte unterscheiden. Zum einen ist es so, dass man wegen einer Tat in ganz Europa nur einmal bestraft werden kann. Das ist ein fundamentaler Grundsatz, ein Grundrecht, das in der Europäischen Union gilt. Man sagt, wenn man einmal seine Strafe abgesessen hat, dann soll man sich danach wieder frei in Europa bewegen können und nicht, sobald man die Grenze nach Frankreich überschreitet, gleich wieder befürchten müssen, dass man schon wieder ins Gefängnis wandert, in Untersuchungshaft und dann später nochmal in Strafhaft. Deswegen ist das Ziel, einmal eine möglichst umfassende, effektive, aber auch faire Strafverfolgung zu gewährleisten. Ob das nun in Frankreich geschieht oder in Deutschland, das ist zum einen die Frage, welches materielle Strafrecht anwendbar ist, aber da gibt es viele Bereiche, in denen sich das überschneidet. Außerdem gibt es Koordinierungsmechanismen auf europäischer Ebene, die dafür Sorge tragen sollen, dass nur ein Strafverfahren gegen einen solchen Beschuldigten geführt wird und dass dabei Erkenntnisse, die in beiden Staaten gewonnen werden, berücksichtigt werden können.

Es gibt noch einigen Nachbesserungsbedarf, damit diese Koordination auch tatsächlich wirksam erfolgt. Da versucht eine europäische Strafverfolgungsbehörde namens Eurojust zu koordinieren, aber sie hat letztendlich keine Entscheidungsbefugnis, so dass es manchmal noch zu einer Art Windhundrennen kommt und dass dann diejenige Entscheidung gilt, die zuerst getroffen wurde, aber grundsätzlich ist es eben wichtig, dass eine Strafverfolgung auch in Europa einmalig sein soll, damit man sich nach einer Verurteilung, oder auch nach einem Freispruch, wieder frei in Europa bewegen und von der Freizügigkeit Gebrauch machen kann.

RZE: Ist Eurojust nur ein Sekretariat, das für die Koordination solcher europäischer Ermittlungen zuständig ist?

Brodowski: Eurojust ist in der Rolle eines Koordinators. Sie fungieren als Schnittstelle, wenn man den richtigen Ansprechpartner in einem anderen Mitgliedsstaat finden will, oder wenn es in der Zusammenarbeit mal hakt, aber eben auch, wenn man entscheiden muss, wo das Strafverfahren geführt werden soll. Dann gibt es einen Mechanismus, der auf einem



Rahmenbeschluss der europäischen Union beruht und der besagt, dass in solchen Fällen Eurojust zunächst mal eine Empfehlung abgeben soll.

RZE: Gibt es in Europa auch eine Verordnung die regelt, wie die Zusammenarbeit ablaufen muss?

Brodowski: Da gibt es eine ganze Reihe von Regelungen die dafür Sorge tragen sollen, dass eine solche Kooperation auf europäischer Ebene funktioniert. Für die Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene, beispielsweise zwischen den Strafverfolgungsbehörden in Frankreich und Deutschland, gibt es eine Reihe von Rechtsinstrumenten, die zu einem Informationsaustausch führen sollen. Die sorgen dafür, dass Erkenntnisse über Straftaten und Straftäter nicht nur in einem Land bleiben sondern, sofern relevant, auch in einem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, oder dass man auch auf Beweismittel und Zeugen in anderen Staaten zurückgreifen kann, dass man zum Beispiel eben auch einen Beschuldigten, der sich gerade im Ausland befindet, festnehmen und in den Staat, der ihn sucht, überstellen kann – Stichwort europäischer Haftbefehl. Also da gibt einen ganzen Kanon an solchen Regelungen, die dafür Sorge tragen sollen, dass eine solche Zusammenarbeit funktioniert. Manchmal ist diese Zusammenarbeit auch ganz besonders eng und praktisch. Ich verweise hier auf die sogenannten gemeinsamen Ermittlungsgruppen. Sa sitzen dann tatsächlich regelmäßig, einmal pro Woche oder einmal pro Tag, Ermittler aus unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten an einem Tisch und überlegen sich die nächsten Schritte und tauschen sich dann auch dort über die neu gewonnenen Erkenntnisse aus. Natürlich mag es auch dort mal Sprachbarrieren geben, aber auch deswegen ist es eben wichtig, dass man für andere europäische Sprachen offen ist und vielleicht auch im Studium den einen oder anderen Sprachkurs belegt.

RZE: Zu diesen gemeinsamen Behörden soll jetzt sogar noch ein zusätzlicher Schritt folgen, hoffentlich am Ende diesen Jahres. Es soll nämlich die EPPO ihren Dienst aufnehmen.

Brodowski: Genau, die europäische Staatsanwaltschaft soll tatsächlich dieses Jahr ihren operativen Betrieb aufnehmen. Die Büros in Luxemburg sind schon bezogen und man wartet jetzt noch darauf, dass alle relevanten Mitarbeiter auch ernannt werden. Die europäischen



Staatsanwälte und die europäische Generalstaatsanwältin sind schon ernannt, aber man braucht in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten auch noch so genannte delegierte europäische Staatsanwälte und es hoffen eigentlich alle, dass es nicht bis Ende diesen Jahres dauert, sondern vielleicht schon im April oder Mai losgehen kann und dass dann diese europäische Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde in Gerichtssälen in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten auftritt, dass sie Straftaten zu Lasten der finanziellen Interessen der europäischen Union – so die etwas sperrige Formulierung – ermittelt, anklagt und damit strafverfolgt. Es geht da letztlich um Subventionsbetrügereien oder Haushaltsuntreue, wenn es sich um EU-Mittel handelt.

RZE: Also hat die europäische Staatsanwaltschaft dann nur Befugnisse in ganz bestimmten Straftatbeständen?

Brodowski: Genau. Diese europäische Staatsanwaltschaft fokussiert sich jetzt in diesem ersten Schritt auf Delikte zulasten des EU Haushalts, wenn entweder aus dem EU Haushalt Mittel abgezweigt werden, oder EU Mittel falsch ausgegeben werden, weil da Korruption im Hintergrund ist, oder auch, wenn zu wenige Steuern und Abgaben an die EU gezahlt werden. Es geht also auch um sowas wie Umsatzsteuerkarusselle, an denen mehrere Mitgliedsstaaten beteiligt sind. Außerdem liegt in ihrer Zuständigkeit alles, was da noch so damit zusammenhängt. Also wenn noch eine Urkunde gefälscht wurde, dann soll das eben auch die europäische Staatsanwaltschaft strafverfolgen, aber Mord und Totschlag, das bleibt in der Zuständigkeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden. Es wird allerdings auch darüber nachgedacht, ob es vielleicht auch noch weitere Deliktsbereiche gibt, in denen eine Strafverfolgung auf europäischer Ebene, beziehungsweise in einer ganz besonderen, hybriden Struktur, mit einem starken europäischen Element, besser wäre. Vorausgesetzt dass diese europäische Staatsanwaltschaft in den nächsten Jahren erste Erfolge erzielen kann und wenn sie auch praktische Erfahrungen sammeln konnte. Es wird darüber diskutiert, ob das zum Beispiel im Bereich des internationalen Terrorismus der Fall sein könnte, wenn es sich um solche internationalen Netzwerke handelt. Dann könnten wir eine internationale und



europäische Antwort benötigen, also eine Strafverfolgung auf europäischer Ebene. Das ist momentan allerdings noch Zukunftsmusik.

RZE: Habe ich das richtig verstanden, dass perspektivisch auch eine Überordnung der europäischen Staatsanwaltschaft über die nationalen Staatsanwaltschaften geplant ist?

Brodowski: Also so weit geht man noch nicht. Die Struktur dieser europäischen Staatsanwaltschaft ist sehr komplex. Wir haben einerseits die europäische Ebene in Luxemburg, mit der europäischen Generalstaatsanwältin, mit den europäischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und noch einer Reihe an Mitarbeitern, aber die eigentlichen Ermittlungen werden auf nationaler Ebene geführt, durch so genannte „delegierte europäische Staatsanwälte“. Die sitzen in ihren Büros in Frankfurt, Köln, Paris oder Wien, quasi in Nachbarbüros zu den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten vor Ort. Wenn sie als delegierte europäische Staatsanwältinnen und Staatsanwälte tätig werden, dann sind sie Teil dieser europäischen Behörde. Trotzdem ist aber noch eine starke Integration in und eine starke Interaktion mit den nationalen Staatsanwaltschaften gegeben.

Eine stark hierarchische Struktur, dass die europäische Staatsanwaltschaft übergeordnete Behörde wird zum Generalbundesanwalt und dann zu den Staatsanwaltschaften in Deutschland, das halte ich nicht für wahrscheinlich und nicht für zukunftsträchtig. Das wäre auch zu zentralistisch gedacht und nicht mit dem Denkmodell vereinbar, das das europäische Strafrecht sonst dominiert und das eben doch auf einen starken Föderalismus ausgerichtet ist und auch die Nähe vor Ort schätzt. Die Ermittlerinnen und Ermittler vor Ort wissen über die Situation vor Ort auch besser bescheid, aber im Bereich der Verfolgung dieser EU Finanzkriminalität hat sich dann doch gezeigt, dass die einzelnen Staaten manchmal zu wenig Interesse daran haben, solche Straftaten zu verfolgen. So lange das Geld ins eigene Land fließt, entsteht ja, aus der Sicht mancher, kein allzu großer Schaden. Dann sei es doch besser, wenn das Geld ins eigene Land komme, als in ein anderes. Aber das ist eben viel zu kurz gedacht. Es handelt sich hier nämlich um unser aller Steuergeld und deswegen ist es eben auch hier wichtig, dass diese Grenzen des Rechts und damit auch die strafrechtlichen Vorgaben eingehalten werden und dass es eine



effektive Verfolgung von Korruptionsdelikten gibt. Deswegen zeigte sich schon seit vielen Jahren die Notwendigkeit, die Strafverfolgung für diese Delikte auf die europäische Ebene zu heben. Diesen wichtigen und mutigen Schritt geht man jetzt. Ob das auch in anderen Deliktsbereichen notwendig ist, beispielsweise in der Terrorismusbekämpfung oder auch im Bereich von IT Straftaten, das muss sich erst noch zeigen.

RZE: Gab es bisher auf europäischer Ebene keine Möglichkeit, Korruptionsverfahren einzuleiten, die nicht von den nationalen Staatsanwaltschaften selber ausgingen?

Brodowski: Bislang gab es auf europäischer Ebene nur die Möglichkeit für sogenannte Verwaltungsuntersuchungen, durch eine Behörde namens OLAF, aber das waren eben nur Verwaltungsuntersuchungen und deren Konsequenzen wann begrenzt. OLAF konnte zwar durchaus anregen, dass Strafverfahren auf nationaler Ebene geführt werden, aber da zeigten sich dann einige Mitgliedstaaten nicht wirklich gewillt, das zu tun. Die Leitentscheidung, die der Europäische Gerichtshof in diesem Kontext gefällt hatte, trägt den Namen „griechischer Mais“, allerdings handelt es sich gar nicht um griechischen Mais. Für griechischen Mais hätte es nämlich legitimerweise EU Subventionen gegeben. In Wirklichkeit handelte es sich allerdings um Mais aus dem damaligen Jugoslawien, also müsste man eigentlich sagen: die Entscheidung „Jugoslawischer Mais“. Griechenland zeigte sich damals nicht wirklich gewillt, diesen Subventionsbetrug zu verfolgen, denn das führte ja dazu, dass mehr Subventionen nach Griechenland geflossen sind. Das nahm dann der Europäische Gerichtshof damals zum Anlass, klar zu statuieren, dass Griechenland – und letztlich alle EU Mitgliedstaaten – verpflichtet sind, das Strafrecht einzusetzen, um die finanziellen Interessen der europäischen Union zu schützen. Das ist eine Entwicklung, die sich jetzt über zwanzig Jahre hinweg gezogen hat und die Krönung dieses Prozesses ist die Errichtung der europäischen Staatsanwaltschaft, dass die Strafverfolgung jetzt auf diese europäische Ebene gehoben wird, die ein klares Eigeninteresse daran hat, diese Straftaten zu verfolgen.

RZE: Dann kommen wir mal zu den Konsequenzen. Wir haben jetzt die Strafverfolgung auf europäischer Ebene, aber vor wem klagt denn diese europäische Staatsanwaltschaft dann?



Brodowski: Diese europäische Staatsanwaltschaft wird tatsächlich vor den Gerichtssälen in Deutschland, in Österreich, in Frankreich auftreten, vor den ganz normalen Amtsgerichten, Landgerichten, bis hin zum Bundesgerichtshof. Das heißt, da gibt es noch kein europäisches Strafgericht, sondern das sind eben die Gerichte in den Mitgliedstaaten. Das zeigt die Vernetzung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Manchmal ist es aber dann trotzdem so, wenn es zum Beispiel um die Auslegung von europäischem Recht geht, dass man als nationales Gericht dem Europäischen Gerichtshof eine bestimmte Frage zur Vorabentscheidung vorlegen muss. Dann entscheidet der europäische Gerichtshof über die Auslegung einer bestimmten Regelung. Zum Beispiel bei einem anderen europäisch determinierten Delikt, dem Insiderhandel an der Börse, stellte sich die Frage, in wie fern es ein Schweigerecht bei den entsprechenden Untersuchungen gibt. Dazu hatte dann ein italienisches Gericht eine Frage an den Europäischen Gerichtshof gerichtet und der hat dann darauf geantwortet.¹ Auch das ist eben ein weiteres Beispiel für diese Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Ebenen und dass es eigentlich keine getrennten Rechtsbereiche „europäisches Strafrecht“ und „deutsches Strafrecht“ gibt, sondern dass diese beiden Elemente ganz eng miteinander verwoben sind und dass diese Vernetzung auch immer weiter zunimmt.

RZE: Dürfen, oder müssen die nationalen Gerichte in Fällen, bei denen die europäische Staatsanwaltschaft klagt, den europäischen Gerichtshof befragen?

Brodowski: Es kommt drauf an. Das letztinstanzliche Gericht in Strafsachen, hätte man hier in Deutschland bis vor wenigen Wochen gesagt, ist der Bundesgerichtshof. Der Bundesgerichtshof muss vorlegen, wenn dann noch eine Frage offen ist. Die Gerichte erster Instanz, die dürfen vorlegen. Nun hat aber Ende Dezember 2020 das Bundesverfassungsgericht einen Beschluss veröffentlicht, in dem nochmal klar geregelt wurde, dass vielleicht manchmal

¹ Siehe dazu das Vorabentscheidungsersuchen der Corte costituzionale in der Sache DB gegen Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob). Das Urteil des Gerichtshofs vom 02.02.2021 findet sich auf dessen Homepage:
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=0AF3274B552F529A8420AFC9FFE28DDC?text=&docid=237202&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2815884>



auch das Bundesverfassungsgericht letzte Instanz ist, im Sinne dieser europäischen Regelungen und dass dann das Bundesverfassungsgericht erst vorlegen muss, aber es kommt eben hier ganz stark darauf an, welches Gericht sich gerade die Frage stellt, wie eine Norm des europäischen Rechts auszulegen ist.

RZE: Wenn man auf nationaler Ebene nicht gewährleisten kann, dass die Staatsanwaltschaft wegen der Veruntreuung europäischer Gelder ermittelt, wie kann man dann gewährleisten, dass die nationalen Gerichte entsprechend nach dieser Ermittlung richten?

Brodowski: Da mag ein noch größeres Vertrauen in die Unabhängigkeit der Gerichte herrschen, dass die Gerichte eben tatsächlich an Recht und Gesetz gebunden sind. Staatsanwaltschaften sind dann doch noch etwas mehr an die Exekutive gebunden. Da gibt es in Deutschland, auch durch europäische Impulse angeleitet, eine Diskussion über das sogenannte „Weisungsrecht“: Darf der Minister oder die Ministerin einer Staatsanwaltschaft eine Weisung erteilen? Und auch abseits dieses Weisungsrechtes mag es sein, wenn wir an die viele Arbeit durch die Polizeien denken, dass das in manchen Mitgliedstaaten eben sehr unabhängig, sehr objektiv erfolgt, dass dann in anderen Mitgliedstaaten aber vielleicht gar nicht die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und dass das gar nicht unbedingt an den Ermittlern selbst liegt. Die wollen ermitteln, aber wenn es, etwas überspitzt ausgedrückt, nur zwei Polizistinnen und Polizisten gibt die sich in einem großen EU Mitgliedstaat um Subventionsbetrug kümmern sollen, dann werden die der ganzen Fälle gar nicht Herr. Auch durch solche Ressourcensteuerungen lässt sich darauf Einfluss nehmen und das führt zum Beispiel dann auch dazu, um wieder auf die europäische Ebene zurückzukommen, dass zwischen europäischem Parlament, europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten auch große Diskussionen darüber geführt wurden und immer noch werden, wie viele delegierte europäische Staatsanwälte es gibt. Gibt es nur wenige, dann droht eben die Gefahr, dass diese auch nicht alle diese Fälle verfolgen können und andererseits will man natürlich auch nicht zu viele, dass die dann letztlich nur Däumchen drehen können. Das heißt, auch da gilt es, einen entsprechenden Kompromiss zu finden. Es gibt viele Möglichkeiten, auch über solche Mechanismen auf die Effektivität von Strafverfolgung



Einfluss zu nehmen. Bei Gerichten ist es anders. Sobald eine Sache angeklagt ist, ist die Unabhängigkeit der Gerichte gewährleistet. Dann ist gewährleistet, dass diese nach Recht und Gesetz entscheiden und deswegen darf man dann da durchaus in noch größerem Maße Vertrauen haben, dass diese dann auch in einem europäischen Sinne entscheiden.

RZE: Jetzt haben wir eine europäische Staatsanwaltschaft, die innerhalb von Europa ermittelt und wir haben generell eine stärkere Harmonisierung des europäischen Strafrechts. Jetzt hat sich ja mit dem Brexit einiges geändert. Das Vereinigte Königreich ist aus der EU ausgetreten und damit muss dann auch ein neuer Vertrag über die Strafrechtliche Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich geschaffen werden. Das ist relativ kurzfristig passiert und trotz dieser kurzen Zeitspanne hat die Bundesrechtsanwaltskammer diese Verträge noch mal durchlesen können. Wie sieht es denn aus mit der Zusammenarbeit der EU mit Großbritannien?

Brodowski: Die Zusammenarbeit mit Großbritannien war schon in der Vergangenheit immer so ein bisschen besonders, denn das Vereinigte Königreich hatte sich das Recht ausgedungen, letztlich ein Rosinenpicken betreiben zu können und individuell entscheiden zu können, von welchen EU Regelungen sie gebunden sein wollen und von welchen nicht. Das Vereinigte Königreich war da schon immer speziell, aber jetzt ist es natürlich noch spezieller geworden. Der Sache nach handelt es sich jetzt um einen Drittstaat, der noch dazu nicht ganz so eng an die EU gebunden ist wie beispielsweise die Schweiz, Norwegen oder Island. Trotzdem gibt es eine große Notwendigkeit, auch zukünftig mit dem vereinigten Königreich in strafrechtlichen Sachen zusammenzuarbeiten, sei es, dass man Straftäter ausliefert oder dass man sich über Beweismittel austauscht. Da sieht dieses neue Handelsabkommen, das aber auch noch weitere Elemente, wie eben diese strafrechtliche Zusammenarbeit, enthält, manche Regelungen vor und benennt dort sehr deutlich, dass die Basis ein gemeinsames Verständnis von Grund- und Menschenrechten ist und enthält dann Regelungen, beispielsweise über die Auslieferung oder über die Zusammenarbeit, wenn es um Beweismittel geht, die längst nicht so eng sind, wie innerhalb der Europäischen Union. Um nur ein Beispiel zu nennen: auch ein deutscher Staatsbürger kann nach Frankreich, nach Portugal oder nach Litauen ausgeliefert werden. Nach



Großbritannien geht das jetzt nicht mehr, weil Großbritannien kein EU Mitgliedsstaat mehr ist. Außerdem sind die Möglichkeiten etwas erweitert worden, dass man auch einen britischen Staatsbürger, der sich in Deutschland aufhält, nicht mehr nach Großbritannien ausliefern muss. Diese sogenannten Ablehnungsgründe sind auch erweitert worden im Vergleich zu dem, was vorher galt. Das heißt, es gibt auch weiterhin eine enge Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich, aber es ist längst nicht so eng, wie die Zusammenarbeit vorher war.

Was eben doch ein gewisses Problem darstellt, ist dass dieser Vertrag und auch die Teile des Vertrags, die mutmaßlich schon seit einigen Wochen und Monaten so Schublade lagen, erst zu Weihnachten veröffentlicht wurden und dann zum ersten Januar in Kraft traten. Das reicht für eine fundierte rechtswissenschaftliche Begutachtung nicht aus und es reicht auch nicht aus, um möglicherweise dann im politischen Prozess noch Hinweise zu geben, was man vielleicht noch etwas klarer formulieren kann, worüber man vielleicht auch noch nachdenken sollte und was man in diesem Vertrag regeln kann. Und jetzt ein solches Paket wieder aufzuschnüren und solche Änderungen vorzunehmen, wird viel schwieriger sein. Deswegen hat die Bundesrechtsanwaltskammer auch kritisiert, dass diese strafrechtlichen Teile zu spät veröffentlicht wurden.

RZE: Sie haben gesagt, dass auch vor dem Austritt Großbritanniens die strafrechtliche Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und anderen EU Mitgliedsstaaten nicht dieselbe war wie beispielsweise zwischen Deutschland und Frankreich. Was waren denn da die Hauptunterschiede?

Brodowski: Einer der Hauptunterschiede war, dass manche dieser EU Regelungen die eine besonders enge Zusammenarbeit bewirken sollen, schlicht nicht für das Vereinigte Königreich gehalten. Besonders deutlich war das in den Bereichen derjenigen Richtlinien, die das Strafprozessrecht betreffen. Das wird in Großbritannien traditionell etwas anders ausgestaltet. Die entsprechenden EU Richtlinien, die in diesem strafprozessualen Bereich erlassen wurden und die das Vertrauen in die Rechtsordnungen der anderen Mitgliedsstaaten stärken sollen, die hat Großbritannien nicht vollumfänglich mitgetragen, weil ihre Verfahren bereits



rechtsstaatlich genug seien. Es stimmt, Großbritannien hat eine lange Tradition, was einen solchen Schutz von Verfahrensrechten angeht, aber ähnlich wie wir in Deutschland, zum Teil auch schmerzlich, erfahren mussten, dass unsere Strafprozessordnung vielleicht noch nicht der Weisheit letzter Schluss ist und wir auch noch einiges dazulernen und einiges verbessern müssen, hat es auch da durchaus Anlass gegeben, über manche Regelungen in Großbritannien nachzudenken. Dass Großbritannien nicht an manche dieser Rechtsordnungen gebunden war, hat das Vertrauen in die Rechtsordnung des Vereinigten Königreichs beeinträchtigt und zu Spannungen und zu einer Beeinträchtigung der strafrechtlichen Zusammenarbeit geführt.

RZE: Kommen wir nochmal zurück zum Vertrag wie er heute ist. Zumindest das Auslieferungsrecht war 2016 das Gleiche zwischen Frankreich und Deutschland, wie zwischen Großbritannien und Deutschland. Muss Deutschland mit dem neuen Vertrag nicht mehr an Großbritannien ausliefern?

Brodowski: Deutschland muss durchaus noch an Großbritannien ausliefern, aber unter engeren Voraussetzungen. 2016 war es so, dass ein deutscher Staatsangehöriger, der von Großbritannien gesucht wurde, noch nach Großbritannien ausgeliefert werden konnte. Heutzutage gibt es da ein Auslieferungshindernis. Das steht schon so im Grundgesetz, aber jetzt ist es auch in dem Abkommen mit dem Vereinigten Königreich vorgesehen, dass Deutschland keine Deutschen mehr nach Großbritannien ausliefern muss. Auch die sonstigen Gründe, die man gegen eine Auslieferung vorbringen kann, sind jetzt erweitert worden, so dass Deutschland jetzt in manchen Fällen gesuchte, mutmaßliche Straftäter nicht ausliefern muss, die man 2016 noch hätte ausliefern müssen.

RZE: Stand heute ist es ja so, dass sowohl Deutschland, als auch Großbritannien Rechtsstaaten sind. Welchen Grund gibt es für einen Rechtsstaat, einen seiner Staatsbürger nicht an einen anderen Rechtsstaat auszuliefern?

Brodowski: Die einfache Antwort darauf ist: Weil das so im deutschen Grundgesetz steht. Die Klassifikation, was Rechtsstaat und Unrechtsstaat ist, ist mir zu binär gedacht. Sicherlich, wir



leben in Deutschland in einem Rechtsstaat und auch das Vereinigte Königreich ist ein Rechtsstaat, aber das heißt nicht, dass bei uns alles perfekt ist und das heißt auch nicht, dass in Großbritannien alles perfekt ist. Es ist letztlich alles immer ein Prozess der weiteren Optimierung und des Dazulernens. Was man im Recht verbessern muss, damit es noch mehr ein Rechtsstaat ist und das Vertrauen darin, dass ein anderer Staat ein faires Strafverfahren auch in jedem Einzelfall gewährleistet, das ist innerhalb der Europäischen Union aus den folgenden Gründen stärker garantiert:

Innerhalb der Europäischen Union gibt es einen Kanon an verfahrensrechtlichen Richtlinien, also an Rahmenvorgaben, die dafür Sorge tragen sollen, dass ein Strafverfahren fair abläuft. Das gilt jetzt in Großbritannien nicht mehr. Außerdem gilt nur innerhalb der Europäischen Union die Grundrechtecharta, nur innerhalb der Europäischen Union kann der Europäische Gerichtshof auf eine einheitliche Auslegung solcher europäischer Normen hinwirken. Das gilt aber nicht für das Vereinigte Königreich. Auch sonst gab es durchaus einige Äußerungen aus Großbritannien darüber, dass man manche Dinge zukünftig anders sehen möchte. Da gab es auch Kritik am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und diese Kritik gibt Anlass zur Sorge. Deswegen ist es auch wichtig, dass es in diesem neuen Vertrag über die Zusammenarbeit auch klar die Maßgabe enthalten ist, dass die Basis der Zusammenarbeit ein gemeinsames Bekenntnis zu den Grund- und Menschenrechten ist, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthalten sind. Das ist die gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit ist um diese Mindeststandards gewährleisten zu können. Aber innerhalb der EU haben noch deutlich mehr Sicherungsmechanismen, um wirklich darauf vertrauen zu können, dass ein anderer Staat ein faires Strafverfahren gewährleistet und das ist eben außerhalb der EU nicht im gleichen Maße gewährleistet. Eine Antwort darauf ist dann eben die entsprechende Bestimmung des Grundgesetzes, dass wir deutsche Staatsbürger ganz besonders schützen. Da haben wir eine gewisse staatliche Schutzpflicht diesen gegenüber und deswegen wollen wir die lieber nicht ans Ausland ausliefern. Wenn sie im Ausland eine Straftat begehen, dann verfolgen wir die selbst, sprich, dann führen wir gegen sie in Deutschland ein



Strafverfahren. Das ist also kein Freibrief für Straftäter, es ist aber eben eine Frage, wo eine Person strafverfolgt wird und dann gibt es eine Priorität für den Heimatstaat.

RZE: Sie haben gesagt, dass es einen Mechanismus im Grundgesetz gibt, der es dem deutschen Staat verbietet, seine Staatsbürger an Länder außerhalb der EU auszuliefern. Was ist das für ein Gesetz?

Brodowski: In Art. 16 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes steht, dass kein Deutscher an das Ausland ausgeliefert werden darf und dann heißt es in Satz 2 dieser Bestimmung im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes, dass es Ausnahmen geben kann, beispielsweise für den internationalen Strafgerichtshof und für Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, weil man eben den Mitgliedsstaaten besonderes Vertrauen entgegenbringt, auch bereits durch das Grundgesetz, weil eben die Europäische Union auch eine Rechtsgemeinschaft ist. Das ist eine Typisierung die das Grundgesetz hier vornimmt. Man kann natürlich darüber streiten, ob nicht beispielsweise die Schweiz das gleiche Vertrauen verdient hat, aber im Recht gibt es dann eben doch häufig eine Typisierung und hier ist die Typisierung des Grundgesetzes, dass wir bei der Europäischen Union eine solche Fülle an Sicherungsmechanismen haben, dass wir deswegen im Fall der Europäischen Union auf diesen Schutz verzichten.

RZE: Einer der wichtigsten Mechanismen, der diese fairen Strafprozesse innerhalb der EU sichert, ist die Grundrechtecharta. Nun haben Sie eben gesagt, dass diese in Großbritannien jetzt nicht mehr gilt. Da gab es auch Aussagen, die daran zweifeln lassen, ob diese Normen in jedem Punkt in Großbritannien weiter wirken werden. Um welche Normen machen Sie sich dabei besondere Sorgen?

Brodowski: Man muss hier zwei verschiedene Grundrechtskataloge unterscheiden. Zum einen gibt es die Europäische Menschenrechtskonvention. Das ist ein Normentext des Europarates. An dem sind noch viel mehr Staaten beteiligt, bis hin zu Russland und der Türkei. An diese europäische Menschenrechtskonvention ist auch Großbritannien weiterhin gebunden. Es gab zwar damals politische Äußerungen, als die britische Regierung mit manchen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg nicht einverstanden war, dass



man sich doch vielleicht auch von dieser Menschenrechtskonvention lösen sollte, das scheint aber zum Glück nicht auf der Tagesordnung zu stehen. In dieser europäischen Menschenrechtskonvention sind eben fundamentale Standards des europäischen Menschenrechtsschutzes normiert, im strafrechtlichen Kontext zum Beispiel das Recht auf ein faires Strafverfahren. Innerhalb der Europäischen Union gibt es seit circa zwei Jahrzehnten noch eine EU Grundrechtecharta. Diese enthält zwar in großen Teilen ähnliche, äquivalente Gewährleistungen wie die Europäische Menschenrechtskonvention, in Teilen geht aber diese EU Grundrechtecharta noch darüber hinaus. Um nur ein Beispiel zu nennen: Dieser Schutz vor mehrfacher Strafverfolgung, dass man also wegen derselben Tat nur einmal vor Gericht gestellt werden kann und nur einmal hinter Gitter kommen kann, das steht nur in der Grundrechtecharta und nicht in der Europäischen Menschenrechtskonvention. An den einen Grundrechtekatalog, die EMRK, ist das Vereinigte Königreich auch weiterhin gebunden, an den anderen, durchaus weitergehenden, nämlich die EU Grundrechtecharta, ist es das jetzt nicht mehr. Das, verbunden mit den ganzen Rechtsdurchsetzungsmechanismen, die die EU kennt, führt dann doch zu einer Reduzierung des Vertrauens, das man einem anderen Staat entgegenbringen kann. Das Vereinigte Königreich ist immer noch ein europäischer Staat und die Hand sollte auch weiterhin ausgestreckt bleiben, hin zu einer engen Zusammenarbeit, aber man muss schon berücksichtigen, dass die rechtliche Vernetzung durch den Brexit reduziert wird und die Sicherungsmechanismen reduziert sind. Strafrecht ist eben auch immer besonders grundrechtssensibel und das heißt, dass man sich in diesem Bereich besonders sorgfältig die Frage stellen muss, wie weit man jetzt noch mit dem Vereinigten Königreich kooperieren kann und in wie fern müssen wir jetzt berücksichtigen, dass Großbritannien sich freiwillig entschieden hat, nicht mehr Teil der Europäischen Union zu sein.

RZE: Wenn es aber in Großbritannien jetzt keinen Schutz vor doppelter Bestrafung mehr gibt, würde das nicht bedeuten, wenn ich einen britischen Staatsbürger nicht nach Großbritannien ausliefere, sondern hier verurteile und ihn danach ausweise, dass ich dann gerade diesen Grundsatz unterminieren würde?



Brodowski: Das ist in der Tat ein Problem. Da kennen das Auslieferungsrecht und der Zusammenarbeitsvertrag gewisse Mechanismen, um dem entgegenzuwirken. Das heißt, wenn jemand bereits in Deutschland verurteilt wurde, dann gibt es auch da ein gewisses Auslieferungshindernis, dass er nicht nach Großbritannien ausgeliefert werden kann. Außerdem ist es so, wenn wir uns die umgekehrte Konstellation anschauen, dass jemand bereits in Großbritannien verurteilt worden ist, nach Deutschland reist, hier festgenommen und nochmal vor ein Strafgericht gestellt wird, dann muss die Strafe, die er schon in Großbritannien verbüßt hat auch angerechnet werden. Trotzdem ist der Grundrechtsschutz nicht mehr der gleiche, die Freizügigkeit wird beeinträchtigt und das ist eben doch ein Rückschritt zum Rechtszustand, der vorher galt. Das gilt es entsprechend zu kritisieren.