

## Europaweit verhaften

In Zeiten globalisierten Terrors internationalisiert sich auch die Kriminal- und Sicherheitspolitik, nicht zuletzt im Bereich der Europäischen Union. Immer mehr stößt die Entwicklung jedoch auf Kritik. Zu Recht: So erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erst vor kurzem das bundesdeutsche Gesetz zur Einführung des Europäischen Haftbefehls für nichtig.

Doch auch darüber hinaus entwickelt sich mehr und mehr ein gravierendes Demokratiedefizit in der EU: Rechtsakte, die sich auf das Leben von EU-Bürgern mitunter einschneidend auswirken, werden in einer Prozedur erlassen, die von nationalen und supranationalen Exekutiven dominiert ist. Zumeist entscheidet der auf seinem jeweiligen Fachgebiet tagende EU-Ministerrat, also die nationalen Regierungsvertreter. Man stelle sich nur zum Vergleich vor, dass die im Bundesrat zusammen tretenden Landesregierungen alleine Bundesgesetze erlassen würden.

Diese so genannte gubernative Rechtsetzung beschränkt sich längst nicht mehr auf Lappalien wie die Normierung von Steckdosen oder die Größe von Rasenmähern. Mittlerweile werden auch Politikbereiche geregelt, die für die persönliche Freiheit der Bürgerinnen und Bürger der Union von entscheidender Bedeutung sind, insbesondere die EU-Innen- und Justizpolitik.

Immerhin ist im Zuge der Novellierungen der EU-Verträge das so genannte Mitentscheidungsverfahren zu Gunsten des Europäischen Parlamentes schrittweise erweitert worden. Heute verfügt dieses über eine Art Vetorecht für einen Großteil der europäischen Rechtsakte. Das ändert jedoch nichts am Befund einer exekutiv dominierten Rechtsetzungspraxis. Dass auch im Mitentscheidungsverfahren das alleinige Initiativrecht grundsätzlich bei der

Kommission verbleibt, stellt einen eklatanten Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung und der repräsentativen Demokratie dar.

Im konkreten Fall des Europäischen Haftbefehls bestand sogar kein Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments. Dabei sind demokratisch strukturierte Regelungsprozesse im Bereich des Straf- und Polizeirechts absolut entscheidend. Gerade auf diesem Feld besteht nämlich die Neigung der Exekutive, sich auf der europäischen Ebene auf dem Wege einer „Selbstmandatierung“ immer neue Machtbefugnisse zu sichern.

### *Windelweiches Urteil*

Höchst verfehlt und damit gefährlich wäre es anzunehmen, die Nichtigkeitserklärung des bundesdeutschen Europäischen Haftbefehlsgesetzes durch das BVerfG habe diese Gefahren endgültig gebannt. Wer das Urteil aus Karlsruhe genau liest, erkennt vielmehr, dass das höchste deutsche Gericht dem Demokratieabbau durch die EU keinen nennenswerten Widerstand entgegengesetzt.

Erstens stellt das Urteil des BVerfG den EU-Haftbefehl inhaltlich nicht in Frage. Artikel 16 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt, das Deutsche nicht an das Ausland ausgeliefert werden dürfen. Gut 50 Jahre galt dieser Schutz vorbehaltlos. Seit Ende 2002 gibt es eine Ergänzung, nämlich Satz 2, der zufolge Deutsche an einen EU-Mitgliedstaat ausgeliefert werden dürfen. Diese Ergänzung wurde nun für rechtmäßig erklärt.

Damit sehen es die höchsten Richter als verfassungsgemäß an, dass Deutsche im EU-Ausland nach fremden Strafrechtsordnungen zur Rechenschaft gezogen werden. Wer also als bundesdeutscher Staatsbürger von ausländischen Stellen verdächtigt wird, im Ausland eine Straftat begangen oder sich in grenzüberschreitende, internationale Verbrechenstrukturen integriert zu haben,

muss damit rechnen, aufgrund ausländischer materieller Strafrechtsnormen zur Verbüßung ausländischer strafrechtlicher Rechtsfolgen verurteilt zu werden.

Aus dem BVerfG-Urteil folgt damit auch, dass, bei Rücküberstellung eines im EU-Ausland verurteilten Bundesbürgers in eine deutsche Strafvollzugsanstalt, in dieser ausländische strafrechtliche Rechtsfolgen auch für Taten vollstreckt werden können, die nach hiesigem Recht straflos sind.

Als notwendige Bedingung für die Auslieferung verlangt der novellierte Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG, dass bei der Regelung der Auslieferung „rechtsstaatliche Bedingungen gewahrt“ sein müssen. Zweifel sind allerdings mehr als angebracht, ob bei dem ganzen Prozedere – von der Verabschiedung des EU-Rahmenbeschlusses über dessen nationalstaatliche Umsetzung bis hin zur Vollstreckung des Haftbefehls – noch von der Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze die Rede sein kann. Nach dem Karlsruher Urteil hat man jedenfalls den starken Eindruck, dass sich die Richter einem grundlegenden Problem des europäischen Einigungsprozesses nicht wirklich haben stellen wollen.

Sie erkennen nämlich zweitens auch keinen Verstoß gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, obwohl im EU-Ministerrat nationale Regierungen verbindliche Rechtsnormen erlassen und auf diese Weise den Parlamenten zumindest Zielvorgaben machen. Auf diese Weise bestätigt das BVerfG – wenn auch unausgesprochen – die dem „Maastricht-Urteil“ zugrunde liegende exekutivistisch dominierte Rechtsetzungspraxis. Das öffnet endgültig das Tor für ausufernde EU-Initiativen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik.

Wie gerade das Beispiel des EU-Haftbefehls zeigt, spricht diese Rechtsetzung hart erkämpften demokratischen Errungenschaften regelrecht Hohn. Der Haftbefehl wurde im Juni 2002 durch einen so genannten Rahmenbeschluss des EU-Ministerrates, in diesem Fall die Zusammenkunft der Innen- und Justiz-

minister, erlassen: Danach war der Bundestag europarechtlich verpflichtet, den Europäischen Haftbefehl einzuführen – Rahmenbeschlüsse sind im Hinblick auf das Ziel verbindlich und lassen den EU-Mitgliedstaaten lediglich Spielräume bei der jeweiligen nationalstaatlichen Ausgestaltung. Eine derartige Rechtsetzung, bei der die Legislative den Vorgaben der Exekutive zu folgen hat, verstößt gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz, eine Kernbestimmung demokratisch verfasster Rechtsstaaten.

Karlsruhe stellte den obrigkeitsstaatlichen Charakter der EU-Innen- und -Rechtspolitik nicht grundsätzlich in Frage – obwohl gerade dieser Aspekt eines schwerwiegenden „Demokratie-defizites“ im Zentrum der Kritik stand. Das Urteil bedeutet also nicht den von vielen Kommentatoren erhofften Befreiungsschlag zur Demokratisierung der EU. Im Gegenteil: Indem es an der Linie des „Maastricht-Urteils“ festhält, öffnet es die Schleusen für eine sich bereits abzeichnende Flut einschneidender EU-Rechtsetzungsinitiativen auf dem Feld der Sicherheitspolitik.

So haben mittlerweile die europäischen Justiz- und Innenminister die Einführung biometrischer Daten in die Pässe von EU-Bürgern beschlossen. Ab November können nun Reisepässe ausgegeben werden, auf denen das Gesicht des Inhabers vermessen und gespeichert ist, und ab 2007 steht zudem die Speicherung der Fingerabdrücke der ins Ausland reisenden Bundesbürger an. Ein in das Dokument integrierter „RFID-Chip“ strahlt seine biometrische Informationen mehrere Meter weit aus und ermöglicht so theoretisch eine Passkontrolle auch ohne Wissen des Passinhabers. Damit rücken Massenscreenings von Ausweisdokumenten in den Bereich des Möglichen.

Derzeit planen die EU-Staaten außerdem einen Rahmenbeschluss zur Speicherung von Telefonverbindungen und SMS-Botschaften – das Urteil von Karlsruhe zum Europäischen Haftbefehl lässt darauf schließen, dass im Hinblick

auf solche EU-Rechtsetzungsprozesse keine grundlegenden Einwände bestehen.<sup>1</sup> Auf diese Weise dürfte sich die europäische Exekutive in der Zukunft mit immer weiteren Rechtsgrundlagen selbst versorgen.

### *Strafe auch ohne Gesetz*

Im Falle des Europäischen Haftbefehls-gesetzes monierten die Kritiker zudem, dass mit dessen Inkrafttreten Straftaten auch rückwirkend erfasst werden. Dies verstößt gegen den Grundsatz *nulla poena sine lege* – keine Strafe ohne Gesetz. Der Staat darf demnach nur solche Taten bestrafen, die er zuvor selber als Unrecht definiert hat. Am Beispiel des deutsch-syrischen Terrorverdächtigen und Klägers gegen den Haftbefehl Mamoun Darkazanli wird der Verstoß besonders deutlich. Die spanischen Tatvorwürfe gegen Darkazanli beziehen sich auf Handlungen, die er vor Inkrafttreten des bundesdeutschen Straftatbestandes der Unterstützung ausländischer terroristischer Vereinigungen begangen haben soll – und sogar vor der grundgesetzlichen Legalisierung der Auslieferung von bundesdeutschen Staatsbürgern ans Ausland. Der Deutsch-Syrer kann deshalb bis heute nicht aufgrund hiesiger Strafgesetze belangt werden. Doch aufgrund des Europäischen Haftbefehls betrieben bundesdeutsche Sicherheitsbehörden seine Auslieferung nach Spanien. Ein deutscher Staatsbürger könnte auf dieser Rechtsgrundlage im EU-Ausland für Handlungen bestraft werden, die er in der Bundesrepublik zu einer Zeit begangen hat, als sie hierzulande noch straflos waren.

Die Karlsruher Richter sind dieser Argumentation nur insoweit entgegengekommen, als es um Straftaten mit einem „maßgeblichen Inlandsbezug“ geht: „Das Vertrauen des Verfolgten in die eigene Rechtsordnung ist [...] dann in

besonderer Weise geschützt, wenn die dem Auslieferungsersuchen zugrunde liegende Handlung ganz oder teilweise auf deutschem Staatsgebiet begangen wurde“, so die Richter.<sup>2</sup> Im Falle Darkazanli dagegen, der verdächtigt wird, sich in internationale Strukturen des Terrorismus und der organisierten Kriminalität begeben zu haben, sind die Richter geneigt, die Auslieferung zu bewilligen: „Anders fällt die Beurteilung aus, wenn die vorgeworfene Tat einen maßgeblichen Auslandsbezug hat. Wer in einer anderen Rechtsordnung handelt, muss damit rechnen, hier auch zur Verantwortung gezogen zu werden. [...] Der Auslandsbezug ist auch und gerade dann anzunehmen, wenn die Tat von vorneherein eine typische grenzüberschreitende Dimension hat und eine entsprechende Schwere aufweist, wie beim internationalen Terrorismus oder beim organisierten Drogen- oder Menschenhandel.“<sup>3</sup> Damit wird der Grundsatz *nulla poena sine lege* offensichtlich aufgeweicht.

Hinzu kommt: Der eigentlichen Brisanz des Europäischen Haftbefehls stellt sich Karlsruhe überhaupt nicht. Dieser bezieht sich nämlich auf eine Vielzahl von Deliktgruppen, die sehr vage formuliert sind. Die Positivistliste von Straftaten, bei denen auch Bundesbürger ohne weitere Prüfung durch die hiesige Justiz ans Ausland überstellt werden können, enthält 32 Deliktsarten, die nicht weiter definiert werden. Dazu zählen Sammelbezeichnungen wie „Korruption“, „Cyberkriminalität“, „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ oder „Umweltkriminalität“.

Begeht ein deutscher Staatsbürger in der Bundesrepublik solche Handlungen, braucht er zwar laut Urteil grundsätzlich nicht mit einer Überstellung ans Ausland zu rechnen. Doch was geschieht, wenn er einen im Ausland inkriminierten („rassistischen“? „fremdenfeindlichen“?) Meinungsartikel in

2 BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005, Absatz-Nr.84.

3 Ebd., Absatz-Nr. 86.

1 Zur Kritik vgl. [www.dataretentionsnosolution.com/index.php?lang=de](http://www.dataretentionsnosolution.com/index.php?lang=de).

der Bundesrepublik schreibt, aber in einer ausländischen Publikation veröffentlicht? Hier bedarf es nach Karlsruhe „einer konkreten Abwägung im Einzelfall, wenn ganz oder teilweise in Deutschland gehandelt worden ist, der Erfolg aber im Ausland eingetreten ist“. Der Rechtsunsicherheit wird dadurch Tür und Tor geöffnet.

Dass Schwerstkriminalität einer grenzüberschreitenden Strafverfolgung bedarf, ist nicht in Abrede zu stellen. Der nicht enden wollende Aktionismus politischer und bürokratischer Eliten auf dem Feld der europäischen Sicherheitspolitik deutet allerdings in eine gefährliche Richtung. Die Rigidität, mit der die Bundesregierung das Haftbefehlsgesetz verteidigte, wirkte regelrecht betriebsblind. So warnte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries wiederholt, die Bundesrepublik könne sich in weiten Teilen aus der EU verabschieden, falls Karlsruhe den Haftbefehl für verfassungswidrig erkläre. Rechtsstaatliche Bedenken? Offensichtlich Fehlannonce.

Der Anwalt der Bundesregierung, Johannes Masing, meinte dazu lapidar, die Bundesrepublik habe sich nun einmal völkerrechtlich dazu verpflichtet, EU-Beschlüsse umzusetzen. Beim Europäischen Haftbefehl handele es sich um „zwingendes europäisches Recht, zu dessen Umsetzung die Bundesrepublik bedingungslos und unabhängig von ihrer Verfassung unionsrechtlich verpflichtet“ sei. Es wäre überdies eine Kriegserklärung an Europa, wollte man die Verbindlichkeit des Rahmenbeschlusses der EU in Frage stellen.<sup>4</sup>

Das BVerfG hat gegen diese leichtfertige Verscherbelung demokratischer Substanz bestenfalls ein halbherziges verfassungsjuristisches Signal gegeben. Um dem rasanten Abbau demokratischer Errungenschaften zu wehren, bedarf es deshalb dringend einer kritischen europäischen Öffentlichkeit.

Kai Rogusch

4 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 14.4.2005.

## Iranische Bombengeschäfte

Europäische Diplomaten haben es manchmal nicht leicht. Während der Iran im August seine Atomanlagen wieder anfuhr und die Internationale Atomenergiebehörde schleunigst zur Krisensitzung rief, sollen sie das Land, das inmitten der heißesten Krisenherde des Vorderen Orients liegt, davon überzeugen, dass es zu seiner Sicherheit eine Atombombe nicht wirklich braucht. Zwar mögen drei Länder in der unmittelbaren Nachbarschaft – Russland, Pakistan, Israel – nicht ohne Nuklearwaffen auskommen. Und die Truppen der Amerikaner, die Teheran nicht wohlgesonnen sind, stehen gleich hinter der Grenze im Irak und in Afghanistan. Doch die EU-Diplomatie, deren politische Überzeugungsarbeit in diesem Umfeld schlechte Karten hat, setzt in den Gesprächen mit dem Iran auf ein bewährtes Mittel der Konsensbildung: auf die Verlockungen des Geldes.

Die europäischen Unterhändler stellen dem Iran Handelsabkommen und einen Beitritt zur WTO in Aussicht, um der angeschlagenen iranischen Wirtschaft wieder auf die Beine zu helfen. Der Iran hat mit enormen Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen, und deshalb sind nach dem Kalkül der Europäer wirtschaftliche Reformen, Investitionen ausländischer Firmen und die Einbindung des Landes in den Weltmarkt unerlässlich. Diese Auffassung wird auch im Iran geteilt. So erhofften sich schon die Reformier um den scheidenden Präsidenten Mohammed Chamtani davon eine Verbesserung der Lebensverhältnisse und betrachteten die wirtschaftliche Liberalisierung als einen Schritt zum Abbau der übermächtigen Staatsbürokratie.

Aber auch unter den Konservativen halten pragmatisch ausgerichtete Poli-