

Das Verbot der Doppelbestrafung im Recht der Europäischen Union

Einleitung

Das Verbot der Doppelbestrafung („ne bis in idem“) ist ein grundlegendes Prinzip eines rechtsstaatlichen Strafrechts. So heißt es diesbezüglich in Art. 103 Abs. 3 des Grundgesetzes: „Niemand darf wegen derselben Tat auf Grund der allgemeinen Strafgesetze mehrmals bestraft werden.“ Das hier ausgesprochene Verbot der Doppelbestrafung gilt allerdings nur für **innerstaatliche** Urteile, d. h. **deutsche** Gerichte dürfen eine Person wegen derselben Tat nicht mehrfach bestrafen. Demgegenüber beansprucht der „ne bis in idem“- Grundsatz keine allgemeine Geltung im **zwischenstaatlichen Rechtsverkehr**, d. h. es gibt keinen im Völkerrecht allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz, dass eine Person in einem Staat deshalb nicht bestraft werden darf, weil sie wegen derselben Tat bereits in einem anderen Staat bestraft wurde.

Die Gefahr mehrfacher Strafverfolgung wegen derselben Tat tritt in besonderer Schärfe auf, wenn Staaten sich derart zusammenschließen, dass sie im Verhältnis zueinander einen einheitlichen Rechtsraum bilden, der dem Territorium eines einzelnen Staates gleicht oder zumindest ähnliche Züge aufweist. Das ist bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union der Fall. Die Europäische Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wobei unter „Freiheit“ das Recht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu verstehen ist, sich im Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten prinzipiell frei bewegen und aufhalten zu dürfen. Dieses Recht auf Freizügigkeit könnte aber nicht uneingeschränkt in Anspruch genommen werden, wenn der Angehörige eines Mitgliedstaates befürchten müsste, wegen einer in einem Mitgliedstaat begangenen Straftat nicht nur in diesem, sondern auch in einem anderen Mitgliedstaat bestraft zu werden, so dass die Gefahr der Bestrafung in einem weiteren Mitgliedstaat ihn davon abhalten würde, von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen.

Die Rechtsgrundlagen des Verbots der Doppelbestrafung im Unionsrecht

Der maßgebliche Schritt zur Einführung des Verbots der Doppelbestrafung im Verhältnis zwischen europäischen Staaten erfolgte im Rahmen des am 19. Juni 1990 unterzeichneten Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen – SDÜ).¹ Das SDÜ wurde von den genannten Vertragsstaaten außerhalb des Rechts der Europäischen Gemeinschaft als völkerrechtliches Abkommen geschlossen, um im Binnenmarkt als einem Raum ohne Binnengrenzen die Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen abzubauen. Weitere Mitgliedstaaten der EU haben sich dem SDÜ angeschlossen. Das SDÜ enthält in Titel III („Polizei und Sicherheit“) das Kapitel 3 unter der Überschrift „Verbot der Doppelbestrafung“, dessen maßgeblicher Artikel 54 lautet:

„Wer durch eine Vertragspartei rechtskräftig abgeurteilt worden ist, darf durch eine andere Vertragspartei wegen derselben Tat nicht verfolgt werden, vorausgesetzt, dass im Fall einer Verurteilung die Sanktion bereits vollstreckt worden ist, gerade vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaats nicht mehr vollstreckt werden kann.“

Durch das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union² im Rahmen des Vertrages von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (in Kraft seit dem 1. Januar 1999) wurde das SDÜ mitsamt allen im Zusammenhang mit ihm stehenden Rechtsakten (der sog. Schengen-Besitzstand) in den Geltungsbereich der damals existierenden europäischen Verträge einbezogen, dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Die Einbeziehung bewirkte, dass die Artikel des SDÜ auf der Grundlage der vertraglichen Bestimmungen des EUV und des EGV als erlassen galten. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in den Geltungsbereich des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einbezogen.³ Somit hat Art. 54 SDÜ nunmehr die Eigenschaft von (sekundärem) Unionsrecht im Geltungsbereich des AEUV. Durch den Vertrag von Lissabon hat das Verbot der Doppelbestrafung im Verhältnis der Mitgliedstaaten der Union noch eine weitere Rechtsgrundlage erhalten. Durch diesen Vertrag hat die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** –



Prof. Dr.
Hans Georg Fischer
em. Professor
Fachhochschule für
öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

ursprünglich als rechtlich unverbindliche Erklärung der Unionsorgane proklamiert – rechtliche Verbindlichkeit erlangt, und zwar nach Art. 6 Abs. 1 EUV im Rang der Verträge. In Titel VI „Justizielle Rechte“ enthält die Charta den Art. 50 mit folgendem Wortlaut:

„Niemand darf wegen einer Straftat, derentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen wurde, in einem Strafverfahren erneut verfolgt werden.“

Auffällig ist, dass im Unterschied zu Art. 54 SDÜ in Art. 50 der Charta das Verbot der Doppelbestrafung nicht an die Bedingung einer erfolgten, erfolgenden oder ausgeschlossenen Vollstreckung der Strafe im Urteilsstaat geknüpft ist. Das wirft die Frage nach dem Verhältnis beider Vorschriften auf (dazu unter IV). Bindungswirkung erzeugt die Charta, damit auch Art. 50, nach Art. 51 Abs. 1 für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie für die Mitgliedstaaten, sofern sie Unionsrecht durchführen. Die Beachtung von Art. 54 SDÜ durch einen Mitgliedstaat stellt eine solche Durchführung dar.

Das Verbot der Doppelbestrafung nach Art. 54 SDÜ

Mit Art. 54 SDÜ soll verhindert werden, dass eine Person aufgrund der Tatsache, dass sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch macht, wegen derselben Tat in mehreren Vertragsstaaten des SDÜ verfolgt wird.⁴ Die rechtskräftige Aburteilung einer Straftat in einem Vertragsstaat führt zum **Verbrauch der Strafklage** wegen derselben Tat in einem anderen Vertragsstaat, dementsprechend eine solche Aburteilung ein **Verfahrenshindernis** für die Durchführung eines weiteren Strafverfahrens wegen derselben Tat darstellt.⁵ Die Beachtung des Verbots der Doppelbestrafung setzt nicht voraus, dass die Vorschriften der Vertragsstaaten über das Strafverfahren oder das materielle Strafrecht harmonisiert oder angeglichen sein müssen. Das Verbot der Doppelbestrafung nach Art. 54 SDÜ hindert die Strafverfolgung wegen einer Straftat in einem anderen Vertragsstaat, wenn jemand in einem Vertragsstaat wegen dieser Tat (1) rechtskräftig abgeurteilt worden ist, (2) es sich um dieselbe Straftat handelt und (3) die Strafe vollstreckt wurde oder vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaats nicht vollstreckt werden kann (Vollstreckungselement).

1. Rechtskräftige Aburteilung

Unter „rechtskräftiger Aburteilung“ ist die Entscheidung der Justiz eines Vertragsstaats zu verstehen, mit der die Strafverfolgung wegen einer Tat **endgültig** beendet wird, was zum Verbrauch der Strafklage führt.⁶ Auf den Inhalt der Entscheidung kommt es nicht an.⁷ Deshalb zählen zu diesen Entscheidungen nicht nur Gerichtsurteile, die zu einer Strafe verurteilen, sondern auch rechtskräftige Freisprüche aus Mangel an Beweisen⁸ oder wegen Verjährung der Straftat.⁹

Ein Urteil im Sinne einer endgültigen Entscheidung kann auch in Abwesenheit des Angeklagten ergehen.¹⁰

Eine „rechtskräftige Aburteilung“ muss nicht notwendigerweise in einer **gerichtlichen** Entscheidung bestehen. Der in Deutschland wohnhafte deutsche Staatsangehörige B. hatte bei einem Aufenthalt in Belgien in strafbarer Weise eine Körperverletzung begangen und wurde wegen dieser Tat vor einem belgischen Gericht angeklagt. Parallel zu diesem Verfahren ermittelte die Staatsanwaltschaft in Deutschland wegen der Tat gegen B. und schlug diesem vor, gegen Zahlung eines Geldbetrages das Ermittlungsverfahren nach § 153 a in Verbindung mit § 153 Abs. 1 Satz 2 StPO einzustellen.¹¹ Nach Zahlung des Geldbetrages durch B. stellte die Staatsanwaltschaft das Verfahren ein, bevor das belgische Gericht über die Anklage entschieden hatte. Auf Anfrage dieses Gerichts beurteilte der EuGH die Einstellung des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft in Deutschland als rechtskräftige Aburteilung im Sinne von Art. 54 SDÜ, da nach dem maßgeblichen deutschen Recht die Staatsanwaltschaft dazu befugt sei, durch Einstellung des Ermittlungsverfahrens die Strafverfolgung zu beenden und damit den endgültigen Verbrauch der Strafklage zu bewirken; insofern komme es auf die Mitwirkung eines Gerichts nicht an.¹²

Keine unter den Begriff der rechtskräftigen Aburteilung fallende Entscheidung liegt demgegenüber vor, wenn ein Gericht ohne Prüfung der Sache ein Verfahren für beendet erklärt, nachdem die Staatsanwaltschaft beschlossen hat, die Strafverfolgung nur deshalb nicht fortzusetzen, weil in einem anderen Vertragsstaat Strafverfolgungsmaßnahmen gegen denselben Beschuldigten wegen derselben Tat eingeleitet worden sind.¹³ Auch muss die Entscheidung zu einem **endgültigen** Verbrauch der Strafklage führen. Das ist nicht der Fall, wenn in einem

Vertragsstaat die ermittelnde Behörde die Strafverfolgung unanfechtbar in einem Stadium einstellt, in dem noch keine bestimmte Person beschuldigt worden ist, diese Einstellung nach dem Recht des betreffenden Staates aber kein Hindernis für eine neue Strafverfolgung wegen derselben Tat in diesem Staat bildet.¹⁴

2. Dieselbe Tat

Die rechtskräftige Verurteilung wegen **derselben** Tat schließt ihre Strafverfolgung in einem weiteren Vertragsstaat aus. Für die Anwendung dieses Begriffs kommt es auf eine rein tatsächliche, nicht rechtliche Betrachtungsweise an. Ausschlaggebend ist weder, wie die Tat im Strafrecht der Vertragsstaaten rechtlich qualifiziert wird, noch welches rechtlich geschützte Interesse durch sie verletzt wird, da mangels einer Harmonisierung der strafrechtlichen Vorschriften es soviel Hindernisse für die Freizügigkeit im Schengen-Gebiet geben würde, wie es Unterschiede in den Strafrechtssystemen der Vertragsstaaten gibt.¹⁵ Deshalb ist das einzig maßgebende Kriterium für die Anwendung von Art. 54 SDÜ das der Identität der **materiellen Tat**, wobei unter „materieller Tat“ ein Komplex konkreter Tatsachen zu verstehen ist, die in zeitlicher und räumlicher Hinsicht sowie nach ihrem Zweck unlösbar miteinander verbunden sind.¹⁶ Es ist Sache der für die Strafverfolgung zuständigen nationalen Instanzen, anhand des genannten Kriteriums festzustellen, ob eine Tat einen Komplex unlösbar miteinander verbundener Tatsachen bildet. Vorbehaltlich einer endgültigen Beurteilung durch die nationalen Instanzen hat der Gerichtshof jedoch festgestellt, dass die strafbaren Handlungen, die in der Ausfuhr und Einfuhr derselben Betäubungsmittel zwischen verschiedenen Vertragsstaaten bestehen, grundsätzlich als „dieselbe Tat“ anzusehen sind¹⁷ bzw. der Transport geschmuggelter Zigaretten durch mehrere Vertragsstaaten zum Zweck ihres Absatzes in der Bundesrepublik Deutschland als Zielgebiet eine solche Tat bilden kann.¹⁸ Demgegenüber sind verschiedene Taten, die darin bestehen, dass jemand in einem Vertragsstaat Geldbeträge aus dem Handel mit Betäubungsmittel besitzt und diese Geldbeträge in einem anderen Vertragsstaat in Umlauf bringt, nicht schon deshalb „dieselbe Tat“ im Sinne von Art. 54 SDÜ, weil das zuständige nationale Gericht festgestellt hat, dass die Taten durch einen einheitlichen Vorsatz verbunden sind.¹⁹

3. Vollstreckungselement

Als dritte Voraussetzung hängt das Verbot der Doppelbestrafung davon ab, dass im Falle einer Verurteilung die Sanktion **bereits** vollstreckt worden ist, **gerade** vollstreckt wird oder nach dem Recht des Mitgliedstaates **nicht mehr** vollstreckt werden kann. Die Sanktion ist vollstreckt, wenn eine Freiheitsstrafe verbüßt oder eine Geldstrafe gezahlt worden ist.²⁰ Stellt die Staatsanwaltschaft im Sinne eines endgültigen Strafklageverbrauchs das Ermittlungsverfahren unter Auflagen ein, ist die Sanktion vollstreckt, sobald der Beschuldigte die Auflagen erfüllt hat.²¹ Eine Sanktion im Sinne von Art. 54 SDÜ ist auch eine Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung **zur Bewährung** ausgesetzt wird. Sie wird „gerade vollstreckt“, sobald das Urteil vollstreckbar geworden ist und solange die Bewährungszeit dauert; nach Ablauf dieser Zeit ist die Strafe „bereits vollstreckt“. ²² Demgegenüber wird keine Sanktion vollstreckt, wenn der Angeklagte vor einer rechtskräftigen Verurteilung in Polizei- und/oder Untersuchungshaft genommen worden ist, auch wenn dieser Freiheitsentzug nach dem Recht des Urteilsstaates auf eine spätere Vollstreckung der Haftstrafe anzurechnen wäre.²³

Die 3. Alternative der Vollstreckungskomponente besteht darin, dass die Sanktion nach dem Recht des Urteilsstaates „nicht mehr vollstreckt werden kann“, etwa wegen Verjährung, Amnestie oder Begnadigung.²⁴ Erfasst wird jeder staatliche Abbruch der Vollstreckung. Der Ausschluss der Vollstreckung liegt auch in dem ungewöhnlich gelagerten Fall vor, dass eine wegen der Flucht des Angeklagten in dessen Abwesenheit ausgesprochene Strafe deshalb nicht vollstreckt werden konnte, weil das Recht des Urteilsstaats zwingend die Durchführung eines neuen Strafprozesses vorschreibt, wenn die in Abwesenheit verurteilte Person im Hoheitsgebiet des Urteilsstaates festgenommen wird.²⁵

Das Verhältnis von Art. 50 Grundrechtecharta und Art. 54 SDÜ

Wie bereits ausgeführt, ist das Verbot der Doppelbestrafung auch in Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgenommen worden. Die Charta ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten. Im Unterschied zu Art. 54 SDÜ knüpft Art. 50 der Charta das Verbot der Doppelbestrafung nicht an Vollstreckungsbedingungen. Damit war klärungsbedürftig, ob das Verbot in nach dem 1. Dezember zu entscheidenden Fällen unter den strengeren Voraussetzungen des Art. 54 SDÜ oder den leichteren des Art. 50 der Charta Beachtung findet. Mit dieser Frage hat sich der Bundesgerichtshof (BGH) in seinem Beschluss vom 25. Oktober

2010 auseinandergesetzt.²⁶ In dem anhängigen Fall hatte der Angeklagte im 2. Weltkrieg aus Rache für den Tod deutscher Soldaten durch Partisanen die männliche Zivilbevölkerung einer italienischen Region getötet und war deshalb vom Landgericht München wegen Mordes zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt worden. Wegen dieser Tat war der Angeklagte zuvor von einem italienischen Militärgericht in Abwesenheit zu lebenslanger Haft verurteilt worden, ohne dass dieses Urteil in Italien vollstreckt worden war. Mit seiner Revision gegen das Urteil des Landgerichts rügte der Angeklagte einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbestrafung. Der BGH hat die Revision verworfen und seine Rechtsauffassung in einem weiteren Beschluss bestätigt.²⁷

Der BGH ist davon ausgegangen, dass die theoretisch mögliche, praktisch aber nicht betriebende Vollstreckung des Urteils in Italien nicht die Vollstreckungsmodalitäten des Art. 54 SDÜ erfüllt, das in dieser Vorschrift niedergelegte Verbot der Doppelbestrafung also nicht verletzt ist. Zwar wird das Verbot der Doppelbestrafung in Art. 50 der Charta ausdrücklich nicht durch Vollstreckungsbedingungen modifiziert. Jedoch können gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta die in dieser anerkannten Rechte durch gesetzliche Regelungen eingeschränkt werden, die den Wesensgehalt der Charta achten. **Art. 54 SDÜ** ist eine solche **einschränkende Regelung**. Dies ergibt sich aus den Erläuterungen zur Ausarbeitung der Charta, die ausweislich der Präambel der Charta bei deren Auslegung durch die Gerichte zu berücksichtigen sind.²⁸ Dort heißt es: „Nach Art. 50 findet die Regel ‚ne bis in idem‘ nicht nur innerhalb der Gerichtsbarkeit eines Staates, sondern zwischen den Gerichtsbarkeiten mehrerer Mitgliedstaaten Anwendung. Dies entspricht dem Rechtsbesitzstand der Union; siehe Art. 54 bis 58 des Schengener Durchführungsübereinkommens (...). Die klar eingegrenzten Ausnahmen, in denen die Mitgliedstaaten von dem Grundsatz ‚ne bis in idem‘ abweichen können, sind von der horizontalen Klausel des Art. 52 Abs. 1 über die Einschränkungen abgedeckt.“ Demnach gilt das Verbot der Doppelbestrafung auch im Blick auf Art. 50 der Charta nur nach **Maßgabe von Art. 54 SDÜ**. Die Frage drängt sich auf, weshalb in beiden Vorschriften das Verbot der Doppelbestrafung abweichend formuliert ist. Als Erklärung bietet sich an, dass nach Art. 50 der Charta das Verbot als solches nicht zur Disposition des Gesetzgebers der Union steht, er dieses – wie mit Art. 54 SDÜ geschehen – wohl einschränken kann, es ihm aber unbenommen bleibt, diese Einschränkung künftig fallen zu lassen, so dass das Verbot nur noch mit dem in Art. 50 niedergelegten Inhalt gilt.

Anmerkungen:

Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.) 2000 L 239, S. 19.

Abdruck des Protokolls in ABl. 1997 C 340, S. 93

Aufgrund des Vertrages von Lissabon beruhen die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union auf zwei Verträgen, dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), der den ursprünglichen EUV geändert hat, und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den ursprünglichen EG-Vertrag abgelöst hat. Letzteres hat seinen Grund darin, dass nach Art. 1 Abs. 3 EUV die Union als die Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft an deren Stelle getreten ist, somit es auf Ebene der Union nur noch Unionsrecht gibt.

Vgl. EuGH, Rs. C-436/04, *Van Esbroeck*, Slg. 2006, I-2333 Rn. 33; Rs. C-150/05, *Van Straaten*, Slg. 2006, I-9327 Rn. 45. Die zitierten Urteile sind im Volltext abrufbar auf der Webseite des Gerichtshofs der Europäischen Union unter curia.europa.eu

Vgl. EuGH, Rs. C-297/07, *Bourquain*, Slg. 2008, I-9425 Rn. 34.

0 EuGH, Rs. C-491/07, *Turanský*, Slg. 2008, I-11039 Rn. 34.

EuGH, Rs. C-150/05, *Van Straaten*, Slg. 2006, I-9327 Rn. 56.

EuGH, Rs. C-150/05, *Van Straaten*, Slg. 2006, I-9327 Rn. 61.

EuGH, Rs. C-467/04, *Gasparini* u. a., Slg. 2006, I-9199 Rn. 28.

EuGH, Rs. C-297/07, *Bourquain*, Slg. 2008, I-9425 Rn. 34 ff. Es handelte sich um einen deutschen Staatsangehörigen, der in der französischen Fremdenlegion diente, und 1961 von einem französischen Militärgericht wegen Desertion und Tötung eines anderen Legionärs in Abwesenheit zum Tode verurteilt wurde.

Nach den genannten Bestimmungen kann die Staatsanwaltschaft das Verfahren ohne Zustimmung des zuständigen Gerichts das Verfahren einstellen, u. a. nachdem der Beschuldigte einen bestimmten Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung oder der Staatskasse gezahlt hat.

EuGH, verb. Rs. C-187/01 und C-385/01, *Gözütok und Brügge*, Slg. 2003, I-1345 Rn. 25 ff.

EuGH, Rs. C-469/03, *Miraglia*, Slg. 2005, I-2009 Rn. 30.

EuGH, Rs. C-491/07, *Turanský*, Slg. 2008, I-11039 Rn. 32 ff.

EuGH, Rs. C-436/04, *Van Esbroeck*, Slg. 2006, I-2333 Rn. 35.

EuGH, Rs. C-436/04, *Van Esbroeck*, Slg. 2006, I-2333 Rn. 36, 38; Rs. C-150/05, *Van Straaten*, Slg. 2006, I-9327 Rn. 48; Rs. C-288/05, *Kretzinger*, Slg. 2007, I-6441 Rn. 29, 34.

EuGH, Rs. C-436/04, *Van Esbroeck*, Slg. 2006, I-2333 Rn. 42; Rs. C-467/04, *Gasparini u. a.*, Slg. 2006, I-9199 Rn. 57.
EuGH, Rs. C-288/05, *Kretzinger*, Slg. 2007, I-6441 Rn. 36.
EuGH, Rs. C-367/05, *Kraaijenbrink*, Slg. 2007, I-6619 Rn. 29.
Ambos, Internationales Strafrecht, 2006, § 12 Rn. 52.
EuGH, verb. Rs. C-187/01 und C-385/01, *Gözütok und Brügge*, Slg. 2003, I-1345 Rn. 30.
EuGH, Rs. C-288/05, *Kretzinger*, Slg. 2007, I-6441 Rn. 42.
EuGH, Rs. C-288/05, *Kretzinger*, Slg. 2007, I-6441 Rn. 49 ff.
Ambos, Internationales Strafrecht, 2006, § 12 Rn. 53.
EuGH, Rs. C-297/07, *Bourquain*, Slg. 2008, I-9425 Rn. 45 ff.
1 StR 57/10 – veröffentlicht auf www.bundesgerichtshof.de
BGH, Beschluss vom 1. 12. 2010 – 2 StR 420/10 – veröffentlicht auf www.bundesgerichtshof.de
Erläuterungen zur Charta der Grundrechte in ABl. 2007 C 303, S. 16.