

Der Rahmenbeschluß zur Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen im Lichte des nationalen Verfassungsrechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

Professor Dr. Michael Brenner, Universität Jena

I. Einleitung: Auf dem Weg zu einem europäischen Straf- und Verkehrsstrafrecht

Die Europäisierung des mitgliedstaatlichen Rechts und damit die Herausbildung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums hat Konjunktur und schreitet beharrlich, kraftvoll und scheinbar unaufhaltsam voran¹. Ob es – um nur einige wenige Beispiele zu nennen – das Verbraucherschutzrecht, das Lebensmittelrecht², das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe³ oder auch die Ausgestaltung des Führerscheinentzugs⁴ ist: Gegenwärtig sind wir alle Zeugen eines der größten Rechtsangleichungs- und Rechtsvereinheitlichungsprogramme der Geschichte.

Daß diese Entwicklung auch vor dem Verkehrs- und Verkehrsstrafrecht nicht Halt machen kann, ist denn auch nicht weiter erstaunlich, sind doch ein einheitlicher europäischer Rechtsrahmen für den Verkehr ebenso wie eine gute Verkehrsinfrastruktur letztlich unabdingbare Voraussetzungen für einen funktionierenden europäischen Binnenmarkt. Mit anderen Worten sind der Verkehr und das Verkehrsrecht von zentraler Bedeutung für die Europäische Integration, nicht zuletzt deshalb, weil sie unverzichtbare Mittel zur Verwirklichung der Grundfreiheiten, insbesondere des freien Warenverkehrs, der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit und der Freizügigkeit der Personen darstellen.

In welchem erheblichem Maße indes das europäische Verkehrs- und insbesondere Verkehrsstrafrecht mittlerweile bereits fortgeschritten ist, blieb

¹ R. Wahl, *Der Staat 1999*, S. 495, spricht im Hinblick auf die Europäisierung mit Fug von einer zweiten Entwicklungsphase des öffentlichen Rechts, T. v. Danwitz, *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*, 1996, S. 1, vom kopernikanischen Perspektivenwechsel. Vgl. hierzu i. ü. auch die Rechtsprechungsberichte von M. Brenner/P. M. Huber, DVBl. 1999, S. 764; dies., DVBl. 1999, S. 1559; dies., DVBl. 2001, S. 1013; dies., DVBl. 2004, S. 863.

² S. hierzu M. Brenner, ZLR 2001, S. 359.

³ M. Brenner, EuR 1996, Beiheft 1, S. 23; F. Rittner, EuR 1996, Beiheft 1, S. 7; J. Schwarze, EuZW 2000, S. 133; P. M. Huber, in: FS für H. Schiedermair, 2001, S. 765.

⁴ Näher M. Brenner, DVBl. 1999, S. 877.

vielen Beobachters bislang verborgen. Denn das europäische Strafrecht kommt, wie jüngst zutreffend gesagt worden ist⁵, auf leisen Sohlen, aber immer schneller daher. Für den unbefangenen Betrachter ist dies vor allem deshalb erstaunlich, weil die Gemeinschaft über eine unmittelbare Kompetenz zur Regelung dieser Rechtsmaterie nicht verfügt und mancher daher das Strafrecht als eines der wenigen, den Mitgliedstaaten noch zu eigenverantwortlicher Gestaltung überlassenen Reservate betrachtete.

Daß diese Einschätzung zu einem erheblichen Teil an der Realität vorbeigeht, machen die insbesondere im Zusammenhang mit dem Strafrecht zunehmend um sich greifenden sog. Rahmenbeschlüsse des Rates der EU deutlich, die ein immer feiner gesponnenes Netz von Vorschriften mit strafrechtlicher Relevanz ausbreiten. Neben dem Rahmenbeschluß über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen vom 24. Februar 2005⁶, der sogleich näher zu beleuchten sein wird, wird dies beispielsweise auch anhand des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl deutlich.

Und daß diese Entwicklung mit unverminderter Wucht weitergeht, offenbart zum einen eine Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz vom 6. Oktober 2006, aus der hervorgeht, daß die Justizminister der EU-Mitgliedstaaten einen Rahmenbeschluß zur gegenseitigen Anerkennung von Einziehungsentscheidungen angenommen haben. Aufgrund dieses Rahmenbeschlusses werden künftig rechtskräftige Einziehungs- und Verfallsentscheidungen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ergangen sind, grundsätzlich auch in jedem anderen Mitgliedstaat anerkannt und vollstreckt werden. Damit wird die Abschöpfung von Erträgen aus Straftaten künftig grenzüberschreitend erheblich vereinfacht.

Zum anderen wird die Dynamik des Europäisierungsprozesses auch an dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluß über die Europäische Beweisordnung deutlich, über den der Rat am 1. Juni diesen Jahres eine poli-

⁵ F. C. Schröder, Gefahren des europäischen Strafrechts, FAZ Nr. 176 v. 1.8.2006, S. 10.

⁶ Rahmenbeschluß 2005/214/JI des Rates, ABIEG Nr. L 76/16 v. 22.3.2005.

tische Einigung erzielt hat⁷. Nach Maßgabe dieses Rahmenbeschlusses wird zukünftig eine Beweisanordnung eines Mitgliedstaates unmittelbar und wie eine innerstaatliche Maßnahme vollstreckt werden können, wodurch die grenzüberschreitende Erlangung von Beweismitteln im Bereich des Strafrechts – übrigens einschließlich elektronisch gespeicherter Daten – auf einheitliche, schnelle und effektive Weise möglich werden soll.

Wohin die Reise in diesem Zusammenhang noch führen wird, macht schließlich der derzeit in der Kommission diskutierte Rahmenbeschlusvorschlag zu Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren deutlich⁸; angesichts einer erheblichen Überbelegung der Gefängnisse mit Untersuchungshäftlingen soll durch den Rahmenbeschluß dem Recht auf Freiheit und der Unschuldsvermutung EU-weit Geltung verschafft werden.

Vor dem Hintergrund dieser weit in die Domäne des mitgliedstaatlichen Strafrechts vorstoßenden Maßnahmen wird es eine erhebliche Herausforderung für den Gesetzgeber, aber auch für die den Gesetzgeber aufmerksam und kritisch begleitende europäische Rechtswissenschaft sein, dafür Sorge zu tragen, daß bei der Umsetzung der genannten unionsrechtlichen Vorgaben in das jeweilige Recht der Mitgliedstaaten nicht tragende Grundsätze des Verfassungsrechts und insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁹ auf der Strecke bleiben. Wenn gegenüber diesem, sich in dem Konzept der Rahmenbeschlüsse manifestierenden und gegenwärtig herausbildenden europäischen Straf- und Verkehrsstrafrecht in seiner Gesamtheit vorgebracht wird, daß es mit seinen Mindestanforderungen an Strafvorschriften und Strafen zu einer Eskalation des Strafrechts führe, wenn des weiteren ins Feld geführt wird, daß das Prinzip der sog. gegenseitigen Anerkennung in Wahrheit der europaweiten Anerkennung aller Gerichtsentscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten diene mit der Folge, daß unter Verzicht auf die beiderseitige Strafbarkeit das jeweils punitivste Strafrecht begünstigt werde, und wenn schließlich kritisiert wird, daß das Strafverfahren nicht genü-

⁷ KOM (2003) 688; vgl. auch NJW 2006, Heft 29, S. VI.

⁸ NJW 2006, Heft 29, S. VI.

⁹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, BGBl. 1952 II, S. 686, 953.

gend ausbalanciert sei, weil es insbesondere die Stellung des Beschuldigten und der Verteidigung nicht genügend berücksichtige¹⁰, dann wird jedenfalls auch der Verfassungsrechtler hellhörig.

Daher will ich mich im folgenden etwas näher mit dem im nächsten Jahr zur Umsetzung anstehenden Rahmenbeschluß über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen befassen. Dabei will ich zunächst kurz das Institut des Rahmenbeschlusses erläutern, bevor ich anschließend die rechtlichen Vorgaben aufzeige, die an dessen Umsetzung zu knüpfen sind. Neben den Vorgaben des Grundgesetzes will ich dabei insbesondere auch auf die EMRK schauen. Ein Blick in die Zukunft soll meine Ausführungen dann abschließen.

II. Die Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union

Das Recht der Europäischen Union wie auch das europäische Gemeinschaftsrecht sind nach wie vor mitgliedstaatlich rückgebunden und von einer mitgliedstaatlichen Ermächtigung abhängig. Das Europarecht kann sich daher von seinen mitgliedstaatlichen Wurzeln so lange nicht abkoppeln, wie der Union Staatsqualität nicht zukommt – und dies ist nach derzeitigem Stand der Dinge und v. a. nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages jedenfalls in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

In besonderem Maße gilt diese mitgliedstaatliche Rückbindung für die sog. Dritte Säule der Europäischen Union. Es waren die Verträge von Amsterdam und Nizza, in denen sich die Bundesrepublik Deutschland wie auch die anderen Mitgliedstaaten verpflichtet haben, an Auf- und Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts teilzunehmen und damit eine intergouvernementale Zusammenarbeit zu etablieren. Wesentlicher Ausdruck dieser Intergouvernementalität ist das Rechtsinstitut des Rahmenbeschlusses. Rahmenbeschlüsse stellen Rechtsakte der Union dar, die auf die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gerichtet sind, indes nicht über unmittelbare Wirksamkeit verfügen (Art. 34 Abs. 1 lit. b EUV). Sie sind

¹⁰ Vgl. F. C. Schröder, Gefahren des europäischen Strafrechts, FAZ Nr. 176 v. 1.8.2006, S. 10.

für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, räumen ihnen im Hinblick auf die Form und die Mittel indes Wahlfreiheit ein¹¹. Insbesondere stehen die Rahmenbeschlüsse als Handlungsform des Unionsrechts außerhalb der supranationalen Entscheidungsstruktur des Gemeinschaftsrechts und sind daher dem Völkerrecht zuzurechnen¹². Aus diesem Grund müssen sie einstimmig vom Rat gefaßt werden und bedürfen der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten; zudem ist ihre Umsetzung gerichtlich nicht durchsetzbar¹³.

III. Der Rahmenbeschluß über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen

Diese Vorgaben gelten auch für den Rahmenbeschluß über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen, der am 24.2.2005 vom Ministerrat angenommen wurde¹⁴. Der Rahmenbeschluß sieht im Wesentlichen vor, daß künftig alle in einem Mitgliedstaat verhängten Geldstrafen und Geldbußen EU-weit nach dem – ja auch aus anderen Zusammenhängen bekannten – Prinzip der gegenseitigen Anerkennung¹⁵ und damit leichter als bisher vollstreckt werden können. Bürger der EU, die im europäischen Ausland eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen haben, werden daher künftig auch in ihrem Heimatland belangt werden können – was derzeit nur bei Bestehen bilateraler Vollstreckungsabkommen – so sie vollzogen werden – und auch dann meist nur mit großem Aufwand möglich ist. Verwunderung ruft der Rahmenbeschluß allerdings insofern hervor, als er vor allem auf schwere Straftaten¹⁶ zielt; daß sich Verkehrsdelikte in einen unmittelbaren Zusammenhang mit Terrorismus, Menschenhandel, Flugzeugentfüh-

¹¹ Art. 34 Abs. 2 lit. b EU. Näher hierzu etwa M. Pechstein/C. Koenig, Die Europäische Union, 3. Aufl., 2000, Rdnr. 243 ff.; Wasmeier, in: H. v. d. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl., 2003, Art. 34 EU, Rdnr. 6 ff.; H. Satzger, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 34, Rdnr. 9; W. Brechmann, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 1999, Art. 34 EUV, Rdnr. 7 ff.

¹² BVerfG, NJW 2005, S. 2289/2292.

¹³ Insoweit steht das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226 f. EGV) nicht zur Verfügung.

¹⁴ Ihm war bereits im Mai 2003 eine grundsätzliche politische Entscheidung vorausgegangen; im April 2004 war er nach mehrfachen Änderungen verabschiedet worden, näher hierzu auch H. Hauptfleisch/U. Zelenka, Die gegenseitige Vollstreckung von Geldstrafen in Europa, DAR 2004, S. 686.

¹⁵ Vgl. Erwägungsgrund 1 des Rahmenbeschlusses.

¹⁶ Vgl. Art. 5 Abs. 1 des Beschlusses. Hierzu zählen z. B. Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornographie, Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme sowie Drogenhandel, Vergewaltigung und Flugzeugentführung.

rung und illegalem Drogenhandel versetzt sehen, irritiert doch nachhaltig¹⁷.

Der Rahmenbeschluß verlangt, daß die zuständigen Behörden im Vollstreckungsstaat eine von einem anderen Mitgliedstaat übermittelte Entscheidung ohne jede weitere Formalität anerkennen und unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen zu deren Vollstreckung zu treffen haben¹⁸, wobei das Recht des Vollstreckungsstaates zur Anwendung kommt¹⁹. Die zuständigen Behörden des Vollstreckungsstaates können die Anerkennung und Vollstreckung der Entscheidung lediglich aus bestimmten, im Rahmenbeschluß näher ausgeführten Gründen verweigern²⁰. Im Ergebnis läuft der Rahmenbeschluß darauf hinaus, daß ab dem Jahr 2007 verwaltungsbehördliche Bußgeldbescheide und strafgerichtliche Urteile über Geldsanktionen in jedem EU-Land ohne Wenn und Aber in einem sprichwörtlich kurzen Prozeß vollstreckt werden können.

Letztlich freilich – das sollte im vorliegenden Zusammenhang nicht verkannt werden – ist die gegenseitige Vollstreckung in Europa nichts Neues. Zwar hat erst Titel IV des Unionsvertrages das primär einzelstaatliche Anliegen der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Gesetzesuntreue und ggf. sogar Kriminalität in den Rang eines Anliegens sämtlicher Mitgliedstaaten erhoben; gleichwohl ist die gegenseitige Vollstreckung sowohl im Bereich des Zivilrechts als auch im Bereich des Strafrechts seit vielen Jahren gängige Praxis in Europa²¹, auch wenn diese Praxis im Bereich der gegenseitigen Vollstreckung bei Verkehrsverstößen durchaus holprig, um nicht zu sagen: wenig effizient war.

Daher setzt der Rahmenbeschluß nur einen schon längst eingeschlagenen – im Übrigen sinnvollen und unterstützenswerten – Weg fort, frei-

¹⁷ Vgl. den 4. Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses, wo ohne nähere Erläuterung ausgeführt wird, daß der Beschluß auch die wegen einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften verhängten Geldstrafen und Geldbußen erfassen soll.

¹⁸ Art. 6 des Rahmenbeschlusses.

¹⁹ Art. 9 Abs. 1 Rahmenbeschluß.

²⁰ Vgl. Art. 7 des Rahmenbeschlusses.

²¹ Vgl. hierzu etwa M. Brenner, Vollstreckung europäischer Entscheidungen, in: W. Ferner (Hrsg.), Handbuch Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl., 2006, § 52, S. 799 ff.

lich nun unter Einbeziehung aller Mitgliedstaaten der Union, ja er läßt sich geradezu als weiterer Stein in dem großen Mosaik eines auch den Verkehrssektor einschließenden einheitlichen europäischen Rechtsraums begreifen, nicht zuletzt deshalb, weil er mit der weitverbreiteten Vorstellung aufräumt, daß das europäische Ausland gewissermaßen eine rechtsfreie Zone darstellt, deren Verkehrsregeln man sich ungeniert entziehen kann. Und das diese Vorstellung nach wie vor weit verbreitet ist, erschließt sich jedem, der einmal den deutsch-österreichischen Grenzübergang Kiefersfelden-Kufstein in Richtung Österreich überquert hat. Obgleich in Österreich auf Autobahnen bekanntlich eine Geschwindigkeitsbegrenzung gilt, treten insbesondere deutsche Autofahrer dort gelegentlich in einem Maße aufs Gaspedal, das sich nur mit der subjektiven Vorstellung erklären läßt, daß das, was man in Österreich mache, zuhause in Deutschland ja keine Konsequenzen habe.

IV. Die Vorgaben des Grundgesetzes für die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen

1. Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehlsgesetz

Nicht das „Ob“ der europaweiten Vollstreckung von Geldbußen und Geldstrafen ist daher zu hinterfragen, da wir im europäischen Rechtsraum keinerlei schwere Verkehrsdelikte tolerieren wollen, von wem und wo auch immer sie begangen werden. Der Blick des Verfassungsjuristen hat sich vielmehr auf das „Wie“ und damit auf die Ausformung der gegenseitigen Vollstreckung im Umsetzungsgesetz des jeweiligen Mitgliedstaates zu richten, der ja insoweit verfassungsgebundene mitgliedstaatliche Hoheitsgewalt ausübt und damit insbesondere den Grundrechten der mitgliedstaatlichen Verfassungen unterworfen ist. Einem mehr oder weniger saloppen „Durchwinken“ der Vorgaben des Rahmenbeschlusses durch den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß – wie dies offensichtlich bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum europäischen Haftbefehl im Jahr 2004 geschehen ist – ist damit spätestens seit dem hierzu ergangenen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts ein Riegel vorgeschoben.

Daß dies von erheblicher Bedeutung ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 18. Juli 2005 deutlich vor Augen geführt, indem es das deutsche Umsetzungsgesetz zum Rahmenbeschluß über den Europäischen Haftbefehl wegen eines Verstoßes gegen deutsche Grundrechte für verfassungswidrig und nichtig erklärt und damit gleichzeitig deutlich gemacht hat, daß dem mitgliedstaatlichen Recht im Prozeß der europäischen Integration nach wie vor erhebliche Bedeutung zukommt.

In der Entscheidung hat das Gericht aufgeführt, daß bei der Umsetzung von Unionsrechtsakten die Grenzen der in Art. 79 Abs. 3 enthaltenen Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes, mithin die Fundamentalprinzipien des Grundgesetzes und damit die Identität der Verfassung zu wahren sei²² und – in der Sprache des Bundesverfassungsgerichts – keine Entstaatlichung der grundgesetzlich verfaßten Rechtsordnung vorgenommen werden dürfe²³. Zudem – etwas praxisnäher – sei der Gesetzgeber verpflichtet, die Umsetzungsspielräume, die ein Rahmenbeschluß den Mitgliedstaaten beläßt, in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen²⁴, was insbesondere die Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes i. S. von Art. 19 Abs. 4 GG und damit eine angemessene gerichtliche Überprüfung einschließt.

Davon abgesehen, gilt für jede – auch eine in Umsetzung eines Rahmenbeschlusses ergehende – Grundrechtseinschränkung die Maxime, daß das Rechtsstaatsprinzip und namentlich der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten sind²⁵, der dazu verpflichtet, einen Eingriff schonend auszugestalten²⁶. Dies ist das Korsett verfassungsrechtlicher Vorgaben, in das sich die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen einfügen muß; täte sie dies nicht, so würde ihr das gleiche Schicksal drohen wie dem Umsetzungsgesetz zum Europäischen Haftbefehl.

²² BVerfG, NJW 2005, S. 2289/2290.

²³ BVerfG, NJW 2005, S. 2289/2291.

²⁴ BVerfG, NJW 2005, S. 2289/2291.

²⁵ BVerfG, NJW 2005, S. 2289/2291.

²⁶ BVerfG, NJW 2005, S. 2289/2291.

Und daß diese Prüfung, die ich im folgenden exemplarisch am Maßstab des deutschen Grundgesetzes vornehmen will, auch in allen anderen Mitgliedstaaten vorzunehmen sein wird und die Inhalte des Rahmenbeschlusses in einer mit dem jeweiligen nationalen Verfassungsrecht kompatiblen Weise umgesetzt werden müssen, folgt daraus, daß die Umsetzung in Form eines *mitgliedstaatlichen* Gesetzes erfolgen muß.

2. Folgerungen für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in Deutschland

Was bedeuten nun diese Vorgaben für die alsbald auf den Weg zu bringende Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur europaweiten Vollstreckung, die aller Voraussicht nach – wie auch die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum europäischen Haftbefehl – im Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) erfolgen soll?

a. Die gegenseitige Vollstreckung als Zweibahnstraße zwischen Staaten

Sie bedeuten mit Blick auf das Grundgesetz zunächst einmal, daß jedenfalls grundsätzliche Einwände gegen den Rahmenbeschluß und damit gegen das Prinzip der unionsweiten Vollstreckung – das ja letztlich nichts anderes ist als die Verwirklichung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung – nicht angebracht sind. Dies folgt daraus, daß gerade das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit stets die Notwendigkeit der gegenseitigen Vollstreckung zwischen Staaten gesehen und damit anerkannt hat, daß diese gegenseitige Vollstreckung keine Einbahn-, sondern stets eine Zweibahnstraße darstellt.

Sieht daher der deutsche Umsetzungsgesetzgeber vor, daß Entscheidungen eines anderen Staates in Deutschland anerkannt und auch vollstreckt werden, so steht dem grundsätzlich nichts entgegen, im Gegenteil: Werden Umfang und Wirksamkeit gerichtlichen Rechtsschutzes in Deutschland im Hinblick auf ausländische Entscheidungen durch eine entsprechende Fassung des gesetzlichen Anerkennungstatbestandes im deutschen Umsetzungsgesetz dahingehend beschränkt, daß bereits an das Ergebnis eines ausländischen Gesetzanwendungsvorganges angeknüpft

wird, und wird die Überprüfung dieses Subsumtionsvorgangs im Rahmen der konkret anzuwendenden Norm ausgeschlossen oder beschnitten, so ist eine solche Regelung unter dem Blickwinkel des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG jedenfalls dann unbedenklich, wenn sie einem im Rang mit Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gleichwertigen verfassungsrechtlichen Interesse Rechnung trägt, und gerichtlicher Rechtsschutz gegen den „vorgeschalteten“ Rechtsanwendungsvorgang anderweitig gewährleistet ist²⁷. Andernfalls käme ja auch der Rechtshilfeverkehr der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten mehr oder weniger zum Erliegen²⁸.

b. Die Vorgaben des Art. 19 Abs. 4 GG: Die Gleichwertigkeit des Rechtsschutzes in Europa

Freilich kann dies nicht bedeuten, daß sich der deutsche Gesetzgeber im Hinblick auf die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen anderer EU-Staaten pauschal durch ein Umsetzungsgesetz von den aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG abzuleitenden Grenzen freizeichnen könnte. Daher sind an die Vollstreckung von Entscheidungen anderer EU-Staaten in Deutschland verfassungsrechtliche Mindestanforderungen zu stellen, die dem Grundgedanken des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gerecht werden²⁹. Dies bedeutet, daß der Gesetzgeber sicherstellen muß, daß in den Staaten, deren Entscheidungen in Deutschland vollstreckt werden sollen, das Verwaltungs- wie das Gerichtsverfahren rechtsstaatlichen Maßstäben folgt, die mit denen des Grundgesetzes zwar nicht in jeder Hinsicht identisch, diesen aber jedenfalls adäquat sein müssen. Der Gesetzgeber kann mit anderen Worten nicht sehenden Auges im Ausland ggf. bestehende Verfahrens- und Rechtsschutzdefizite dadurch überspielen, daß er im Umsetzungsgesetz pauschal von der Gleichwertigkeit des ausländischen mit dem deutschen Rechtsstaatsniveau ausgeht. Dies folgt im übrigen auch aus den Vorgaben der EMRK, zu denen ich gleich kommen werde.

Nun wird man nicht ernstlich bestreiten können, daß in den Mitgliedstaaten der Union ein Rechtsschutzstandard generell gewährleistet ist, der zwar nicht stets bundesrepublikanische Höhen erreicht, der aber

²⁷ BVerfGE 63, 343/376 f.

²⁸ BVerfGE 63, 343/377 f.

²⁹ BVerfGE 63, 343/377.

doch grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen genügt und daher als Art. 19 Abs. 4 GG gleichwertig angesehen werden kann. Sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Rechtsstaaten, die ausgebaute Rechtsschutzsysteme aufweisen, welche durch unabhängige und unparteiische Gerichte, durch ein Mindestmaß an rechtsstaatlichem Gerichtsverfahren einschließlich einer hinreichenden, dem Rechtsschutzbegehren angemessenen Prüfungs- und Entscheidungsmacht der Gerichte, durch die Gewährung rechtlichen Gehörs und die Möglichkeit der Zuziehung rechtskundigen Beistands gekennzeichnet sind³⁰.

Letztlich anerkennt dies neben dem Unionsvertragsrecht³¹ auch der Rahmenbeschluss, achtet doch dieser ausweislich seiner Präambel³² die Grundrechte. Zudem läßt sich Art. 1 lit. a) des Rahmenbeschlusses das ausdrückliche Erfordernis einer gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen über die Zahlung einer Geldstrafe oder Geldbuße entnehmen – womit im Rahmen der Union nur unabhängige Gerichte gemeint sein können –, so daß im Hinblick auf die generelle Gewährleistung umfassenden Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses jedenfalls grundlegende Bedenken nicht angezeigt erscheinen³³.

c. Tatsachenermittlung im Ausland und Ordre-Public-Vorbehalt

Problematisch im Hinblick auf die Vorgaben des Grundgesetzes mag indes die in der inneren Logik des Rahmenbeschlusses liegende Konsequenz erscheinen, Straftaten und Verwaltungsübertretungen des ausländischen Entscheidungsstaates auch dann ohne Wenn und Aber in Deutschland zu vollstrecken, wenn diese im Einzelfall in einem Verfahren herbeigeführt wurden, das wir aus der Sicht des deutschen Rechts als verfassungsrechtlich fragwürdig oder gar bedenklich bezeichnen würden.

³⁰ BVerfGE 63, 343/378.

³¹ Vgl. Art. 6 Abs. 1, 2 EUV.

³² Vgl. Abs. 5 der Präambel des Rahmenbeschlusses.

³³ Insbesondere kann dem einzelnen durchaus zugemutet werden, sein Recht in anderen Staaten zu suchen; dies ist vom Bundesverfassungsgericht als sachgerecht und als zumutbar bezeichnet und nicht zuletzt mit der Entscheidung des Grundgesetzes zugunsten einer internationalen Zusammenarbeit sowie dem Erfordernis, daß auch Deutschland in anderen Staaten Rechtshilfe erhält, begründet worden, vgl. BVerfGE 63, 343/379 f.

Und es dürfte außer Frage stehen, daß die in einigen Mitgliedstaaten übliche Art und Weise der Tatsachenermittlung – Geschwindigkeitsschätzung durch die Polizei mit dem freien Amtsauge, Heranziehung der Autobahngebührenkarte zur Feststellung von Tempoverstößen, Messung des Alkoholwerts durch Kontrolle der Atemluft, Geschwindigkeitsmessungen aus entgegenkommenden, fahrenden Polizeiautos oder gar aus dem Flugzeug heraus – den Lackmustest des grundgesetzlich verankerten Rechtsstaatsprinzips wohl nicht ganz problemlos bestehen würde.

Da hier die Ausnahmetatbestände des Art. 7 des Rahmenbeschlusses nicht wirklich weiterhelfen, spricht manches dafür, daß in Fällen wie den genannten der deutsche Gesetzgeber aus der Perspektive des Verfassungsrechts gehalten sein könnte, mit einem sog. *Orde-public-Vorbehalt* regulierend einzugreifen – einem Vorbehalt, der sich im übrigen unter der Überschrift „Grenzen der Rechtshilfe“ in § 73 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) findet und auf den sich die deutschen Behörden im Verhältnis zu Österreich deswegen berufen, weil im Gegensatz zum österreichischem nach deutschem Recht der Betroffene in einem strafrechtlichen Verfahren nicht verpflichtet ist, den Entlastungsbeweis zu führen, sondern ihm das vorgeworfene Verhalten nachgewiesen werden muß. Insbesondere die in Österreich gängige, mit dem Begriff der Anonymverfügung umschriebene Vorstellung, daß die Weigerung des Kfz-Halters, den Namen des Fahrers – auch wenn dieser ein Familienangehöriger ist – zu benennen, mit einer Verwaltungsstrafe geahndet werden kann³⁴, ist der Grund dafür, daß unter Berufung auf den deutschen *Ordre public* das deutsch-österreichische Vollstreckungsabkommen derzeit nicht angewendet wird – einmal ganz davon abgesehen, daß diese österreichische Praxis nach deutschem Recht durchaus auch als Verstoß gegen das grundgesetzlich garantierte Verbot einer Pflicht zur Selbstbezeichnung gesehen werden kann. Ob mit dieser österreichischen Praxis allerdings rechtsstaatliche Grundsätze in ihrem

³⁴ Die Anonymverfügung wird i. d. R. dem Kfz-Halter zugestellt, da dieser nach österreichischem Recht wissen muß, wer mit dem Kfz zu einem bestimmten Zeitpunkt gefahren ist. Wird der in der Anonymverfügung festgesetzte Betrag nicht bezahlt, so ist der Fahrzeughalter nach § 103 Abs. 2 des österreichischen Kraftfahrgesetzes verpflichtet, den Fahrer zu benennen, wobei die Verweigerung der Auskunft des Kfz-Halters mit einer Verwaltungsstrafe geahndet wird. Anders als im deutschen Recht schließt diese Pflicht neben der Nennung naher Angehöriger insbesondere auch die Pflicht zur Nennung des eigenen Namens ein, sofern der Halter auch gleichzeitig der Fahrer war.

Kern verletzt werden, mag freilich mit einem Fragezeichen versehen werden, hieße das doch, daß in Österreich das Rechtsstaatsprinzip zumindest insoweit mit Füßen getreten wird – eine Schlußfolgerung, die sicherlich niemand ziehen will.

d. Die tatangemessene Strafe

Dies gilt auch im Hinblick auf den nächsten Punkt, den ich kurz ansprechen will, nämlich die grundgesetzlich verbürgte Garantie einer angemessenen Strafe³⁵. Ungeachtet der Strafart garantiert und verlangt Art. 2 Abs. 1 GG, daß die Strafe in einem sachgerechten Verhältnis zum Rechtsverstoß, d. h. zur Schwere der Tat und zum Maß der Schuld des Täters, steht³⁶. Aus Art. 2 Abs. 1 GG, aber auch aus den allgemeinen Prinzipien des Grundgesetzes, namentlich dem Rechtsstaatsprinzip, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und insbesondere dem Übermaßverbot³⁷, folgt, daß die Strafe zu der Tat nicht außer Verhältnis stehen darf; sie muß sinn- und maßvoll sein³⁸. Salopp ausgedrückt, verbietet Art. 2 Abs. 1 GG, daß mit Kanonen auf Spatzen geschossen wird.

Im Lichte dieser Vorgabe wird nun zwar so mancher Autofahrer die ein oder andere Strafe im Ausland als zu hoch oder gar als unverschämt begreifen. Doch bleibt in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß wir im europäischen Vergleich in Deutschland mit die niedrigsten Geldstrafen und Geldbußen für Verkehrsdelikte haben. Und ob vor diesem Hintergrund eine in Deutschland subjektiv als zu hoch empfundene Sanktion bereits in die Sphäre der verfassungsrechtlichen Unverhältnismäßigkeit abdriftet und daher einen Vorbehalt des nationalen Rechts erforderlich machen würde, mag doch mit einem großen Fragezeichen versehen werden. Vergewagt man sich beispielsweise, daß in Norwegen das Überfahren einer roten Ampel mit 470 Euro zu Buche schlägt, daß aber mit diesem Delikt auch ganz erhebliche Konsequenzen für Leib und Leben verbunden sein können, so dürfte es auch unter dem Blick-

³⁵ Vgl. etwa BVerfGE 50, 125/133; 50, 5/9. So schon BVerfGE 6, 389/439.

³⁶ Vgl. BVerfGE 25, 269/286; 27, 18/29; 45, 187/259; 50, 5/12; BVerfG, NJW 1980, 1943. Vgl. hierzu auch C. Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 4. Aufl., 1999, Art. 2 Abs. 1, Rdnr. 119, sowie die frühe Kommentierung von G. Dürig, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand 1997, Art. 1 Abs. I, Rdnr. 32.

³⁷ Hierzu BVerfGE 23, 127/133.

³⁸ BVerfGE 64 261/271; vgl. auch BVerfGE 28, 386/391; 92, 277/341/348 ff.

winkel des deutschen Rechts schwierig sein, die Unverhältnismäßigkeit einer solchen Strafe mit dem – aus der Sicht des Verfassungsrechts insoweit erforderlichen – Argument darzutun, daß sie dem Grad des Verschuldens und der Schwere nicht angepaßt sei.

e. Zwischenfazit

Zusammenfassend wird man daher festzuhalten haben, daß der Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch das Grundgesetz keine unüberwindbaren Hürden aufgegeben sind. Doch wird der Gesetzgeber gut daran tun, einen *ordre-publique*-Vorbehalt für solche Fälle der ausländischen Tatsachenermittlung in das Umsetzungsgesetz aufzunehmen, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes unter keinen Umständen vereinbar sind. In solchen Fällen gebieten das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes wie auch Art. 19 Abs. 4 GG, daß eine Vollstreckung der ausländischen Entscheidung in Deutschland nicht in Betracht kommen kann.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist hingegen nichts dagegen einzuwenden, daß die „Tarife“ für Verkehrsverstöße im Ausland teilweise höher sind als in Deutschland. Dies ist ein allgemeines Risiko für jeden, der sich ins Ausland begibt.

V. Die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention

1. Die Verpflichtungswirkung der EMRK

Dies waren gewissermaßen die verfassungsrechtlichen Hürden, die die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in Deutschland zu beachten hat. In des verpflichtet zwischenzeitlich Art. 6 Abs. 2 EUV die Union selbst förmlich auf die Achtung der Grundrechte der EMRK, was bedeutet, daß der Rahmenbeschluß selbst an den Vorgaben der EMRK zu messen ist und diesen gerecht werden muß. Zudem hat die Umsetzung des Rahmenbeschlusses selbst – sowohl in Deutschland als auch in allen anderen Mitgliedstaaten der Union – den Vorgaben der EMRK zu genügen, in welcher Form auch immer diese in das nationale Recht transformiert worden ist. Daher genügt die deutsche Variante der Umsetzung im Range eines Bundesgesetzes mit der Verpflichtung für die deutschen Fachge-

richte, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte „gebührend zu berücksichtigen“³⁹, ohne sie „schematisch zu vollstrecken“⁴⁰, ebenso der Transformationsverpflichtung wie die österreichische und griechische Variante, wo die EMRK mit Verfassungsrang gilt. Wie auch immer: Nicht nur der Rahmenbeschluß selbst, sondern auch seine Umsetzung in den Unterzeichnerstaaten muß den Inhalten der EMRK genügen.

2. Die Vorgaben der EMRK im Hinblick auf die Umsetzung des Rahmenbeschlusses

Blickt man nun in Kenntnis dieser Vorgabe in die EMRK als der gewissermaßen gemeineuropäischen Quintessenz allgemein anerkannter Rechtsprinzipien, so sind es insbesondere fünf Aspekte, die für den Rahmenbeschluß selbst wie auch für seine Umsetzung von Bedeutung sind. Sie ergeben sich sämtlich aus Art. 6 EMRK, der maßgebliche Vorgaben für den Strafprozeß und zivilrechtliche Verfahren, aber auch Grundlegungen für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten enthält. Dabei ist freilich eine weitreichende Nähe zu den Vorgaben des Grundgesetzes unverkennbar.

a. Recht auf Zugang zu einem Gericht

Zu nennen ist insoweit zunächst das Recht auf Zugang zu einem Gericht, ein Recht, das Art. 6 EMRK gewährt. Dieser Zugang darf nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern muß auch in der Realität möglich sein, d. h. nicht unnötig erschwert werden. Des weiteren muß es sich um ein unabhängiges Gericht handeln, das auf gesetzlicher Grundlage errichtet worden ist, mit persönlich und sachlich unabhängigen Richtern besetzt ist und dem Grundsatz des gesetzlichen Richters gerecht wird. Zudem muß das Gericht unparteilich sein, und zwar gleichermaßen im Hinblick auf die Verfahrensgestaltung und Verfahrensführung.

b. Das Gebot effektiven Rechtsschutzes

Grundlegende Bedeutung kommt des weiteren dem aus Art. 6 EMRK abzuleitenden Gebot wirkungsvollen, d. h. effektiven und effizienten

³⁹ BVerfG v. 19.10.2004.

⁴⁰ I. Pernice, EuZW 2004, S. 705 ff.

Rechtsschutzes zu. Dies bedeutet vorrangig, daß der Rechtsschutz nicht nur in seiner abstrakten Ausgestaltung, sondern auch konkret „wirkungsvoll“ sein muß. Das Gebot ist in seiner allgemeinen Zielrichtung auf die Rechtsverwirklichung gerichtet und schließt damit gleichzeitig das Verbot von Rechtsverweigerung ein. Daher verlangt es nicht nur, gegen belastende Akte der öffentlichen Gewalt mittels Einlegung eines Rechtsbehelfs vorgehen zu können, sondern gleichzeitig, gegen solche Akte wirksam vorgehen zu können.

c. Die Entscheidung in angemessener Frist

Gleichsam als Konkretisierung des Grundsatzes effektiven Rechtsschutzes ist das Gebot bzw. das Recht des einzelnen zu erwähnen, das Verfahren innerhalb angemessener Frist bewältigen zu können. Eine Rechtsschutzgewährleistung mit dem Ziel, dem materiellen Recht zu seiner Durchsetzung und Verwirklichung zu verhelfen, würde im Falle einer überlangen Verfahrensdauer in die Leere laufen. Das bedeutet, daß dem Faktor Zeit der ihm im Hinblick auf eine effiziente Rechtsverfolgung gebührende Stellenwert eingeräumt werden muß. Mit Blick auf die mitgliedstaatliche Umsetzung des Rahmenbeschlusses bedeutet dies für die Staaten die Verpflichtung, ihr Umsetzungsgesetz so auszugestalten, daß die Gerichte in die Lage versetzt werden, das Recht auf eine angemessene Verfahrensdauer gewährleisten zu können. Den englischen Satz „Justice delayed, justice denied“ werden sich die Mitgliedstaaten daher bei der Umsetzung stets auf Neue zu vergegenwärtigen haben.

d. Rechtliches Gehör

Als Herzstück des konventionsrechtlich abgesicherten Rechts auf ein faires Verfahren und auch die größte Bedeutung für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses entfaltend läßt sich der aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Grundsatz des rechtlichen Gehörs begreifen. Dieser Grundsatz, vom Bundesverfassungsgericht als prozessuales Urrecht des Menschen bezeichnet und letztlich auch eine Ausprägung der Achtung der Würde des Menschen darstellend, umschließt einen Kern von Kommunikationsvorgängen zwischen Gericht und Beteiligten.

Dieser Grundsatz bedeutet in seiner ersten Zielrichtung, daß den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit zur Äußerung zum Verfahrensstoff gegeben werden muß. Dies schließt, gewissermaßen auf einer ersten Stufe, die Verpflichtung des Gerichts zu umfassender Information der Prozeßparteien und umgekehrt das Recht der Prozeßparteien auf umfassende Information ein. Daher würde es gegen diesen Grundsatz verstoßen, wenn eine gerichtliche Entscheidung auf Tatsachen und Urkunden begründet würde, von denen die Parteien selbst keine Kenntnis hatten und zu denen sie auch nicht Stellung nehmen konnten.

Des weiteren entfaltet der Grundsatz auf einer zweiten Stufe Wirkung dahingehend, daß den Betroffenen die Gelegenheit eingeräumt werden muß, sich zu dem Verfahrensstoff und zu den prozeßerheblichen Fakten zu äußern. Diese Äußerungsmöglichkeit muß so rechtzeitig gewährt werden, daß eine sich hierauf beziehende Stellungnahme Einfluß auf die gerichtliche Willensbildung nehmen kann; in der Literatur ist insoweit auch vom Vorherigkeitsgrundsatz gesprochen worden. Wird diese Vorgabe nicht beachtet, wird man von einem Verwertungsverbot auszugehen haben.

Auf einer dritten Stufe schließlich entfaltet der Grundsatz des rechtlichen Gehörs Auswirkungen dahingehend, daß das Gericht das Vorbringen der Beteiligten auch tatsächlich in Erwägung ziehen und bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigen muß; diese Verpflichtung entfaltet auch Wirkung im Hinblick auf die Begründung einer gerichtlichen Entscheidung, in der sich das Gericht erkennbar mit dem Vorbringen der Beteiligten auseinandersetzen muß.

In seiner zweiten Zielrichtung entfaltet der Grundsatz des rechtlichen Gehörs Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Zustellungs-, Bekanntmachungs- und Ladungsvorschriften, auf das Recht auf Akteneinsicht und das Recht, sich in jeder Lage des Prozesses von einem Anwalt vertreten zu lassen.

Es ist diese Sphäre, in der sich aus der EMRK Vorgaben für die Umsetzung in *sämtlichen* Mitgliedstaaten ergeben. Daher wird es ein maßgebliches Anliegen jeder mitgliedstaatlichen Umsetzung sein müssen, ein besonderes Augenmerk auf die Verfahrensrechte der Betroffenen zu richten. Aus diesem Grund wird man es mit Blick auf Art. 6 EMRK durchaus als bedenklich werten können, wenn einige nationale Vorschriften – z. B. in Deutschland oder Italien – vorsehen, daß ein Anschlag an einer Amtstafel ausreicht, um eine Entscheidung gegen einen abwesenden Beschuldigten nach kurzer Frist rechtskräftig werden zu lassen und damit eine Vollstreckung im Heimatland des Betroffenen zu ermöglichen.

Daneben wird man in einem immer enger zusammenwachsenden Europa mittlerweile auch fordern können, daß dem Betroffenen Rechtsmittelmöglichkeiten und Fristen in einer ihm verständlichen Sprache zur Kenntnis gebracht werden. Angesichts der Tatsache, daß in Europa Grenzüberschritte tagtägliches Brot sind, würde dies im übrigen auch die Akzeptanz des Rahmenbeschlusses fördern. Und es macht ja in der Tat keinen Sinn, wenn ein deutscher Urlauber nach der Rückkehr aus einem Urlaub auf Mallorca, wo er einen Mietwagen genutzt hat, auf Spanisch über ein gegen ihn eingeleitetes Verkehrsstraf- oder Verkehrsordnungswidrigkeitsverfahren informiert wird und damit in einer Sprache, die er nicht beherrscht.

e. Die richterliche Kontrollbefugnis

Schließlich ist im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses die richterliche Kontrollbefugnis von besonderer Bedeutung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat es als dem Wesen eines Gerichts immanent erachtet, daß dieses die rechtserheblichen Tatsachen selbst ermittelt und die Gesetze und Rechtsgrundsätze auf den *in einem rechtsstaatlichen Verfahren ermittelten Sachverhalt* anwendet⁴¹. Mit anderen Worten geht es mithin darum, daß den Gerichten, die die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung überprüfen, eine umfassende Überprüfungsbefugnis zukommen muß, was eine Kontrolle der Rechtssache sowohl in tatsächlicher wie auch in rechtlicher Hinsicht bedeutet⁴². Eine bloß recht-

⁴¹ EGMR, EuGRZ 1985, S. 336/339.

⁴² EGMR, EuGRZ 1988, S. 35/48.

liche Nachprüfung der von der Verwaltung festgestellten Fakten würde den Vorgaben der EMRK daher nicht entsprechen.

Vor dem Hintergrund dieser Maßgabe dürfte es sich von selbst verstehen, daß beispielsweise die oben beschriebene österreichische Art und Weise der Sachverhaltsermittlung bei Geschwindigkeitsüberschreitungen auf erhebliche rechtsstaatliche Bedenken trifft. Hier werden auch aus der Sicht der EMRK nicht nur Österreich, sondern auch andere Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, daß solche rechtsstaatlich bedenklichen, zu einem Strafvorwurf führenden Sachverhaltsermittlungen zukünftig nicht mehr durchgeführt geschweige denn in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt werden.

f. Weitgehende Konvergenz der Vorgaben des Grundgesetzes und der EMRK

Der Überblick über die Vorgaben der EMRK hat gezeigt, daß sich die verschiedenen, für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses maßgeblichen Ebenen – mitgliedstaatliches Verfassungsrecht, EMRK, es ließe sich auch noch das im Gemeinschaftsrecht enthaltene Rechtsstaatsprinzip anführen, das ich indes aus Zeitgründen nicht näher behandelt habe – in ihren inhaltlichen Wertungen nicht wesentlich unterscheiden. Wenn gleich die Vorgaben der EMRK etwas allgemeiner und vager sind als die im Grundgesetz niedergelegten, so kann doch festgehalten werden, daß die Vorgaben für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in den beiden dargestellten Sphären im wesentlichen die gleichen sind. Daher wäre es auch verfehlt, im Anlegen der Meßlatte des Grundgesetzes für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses so etwas wie einen deutschen Rechtsstaatsimperialismus sehen zu wollen. Aus diesem Grund ist das, was am Maßstab des deutschen Rechts bedenklich erscheint, auch unter dem Brennglas der EMRK rechtlich problematisch und bedarf daher der Korrektur.

VI. Fazit

Die Verwirklichung der gegenseitigen Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen in Europa stellt einen weiteren Baustein auf dem Weg

zur Herausbildung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums dar. Letztlich kann es zu ihr auch keine Alternative geben. Ebenso, wie wir wollen, daß der ausländische Verkehrssünder für sein in Deutschland begangenes Verkehrsdelikt auch dann zur Verantwortung gezogen wird, wenn er den deutschen Rechtsraum wieder verlassen hat, müssen wir hinnehmen, daß das im Ausland begangene Fehlverhalten des deutschen Verkehrssünder auch in Deutschland – und damit zuhause – sanktioniert wird. Im übrigen ist dieser Gedanke ja nicht neu; er liegt bereits dem Übereinkommen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über den Entzug der Fahrerlaubnis aus dem Jahr 1998 zugrunde. Das „Ob“ der gemeinschaftsweiten Vollstreckung von Geldbußen und Geldstrafen sollten wir daher nicht in Frage stellen.

Das „Wie“ der Umsetzung hingegen bedarf schon eines genaueren Hinsehens, wie meine Ausführungen hoffentlich gezeigt haben. Ungeachtet des erstrebenswerten Ziels, einen einheitlichen europäischen Verkehrsbinnenmarkt zu schaffen, kann dies nämlich nicht zu Lasten elementarer rechtsstaatlicher Prinzipien gehen. Diese dürfen nicht um des Ziels der Europäisierung willen auf dem Altar der Europäisierung geopfert werden, da sich das dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtete Europa ansonsten selbst in Frage stellen würde.

Um freilich zu verhindern, daß die Unionsbürger in der Europäischen Union mit 25 unterschiedlichen Sanktionen für ein und dasselbe Verhalten belangt werden können – eine Erscheinung, gegen die das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht wie auch die EMRK letztlich machtlos sind – , muß es auch weiterhin ein vorrangiges, wenn auch nicht einfach zu verwirklichendes Anliegen der Europäischen Union darstellen, auf eine Harmonisierung des materiellen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts wie auch des Verfahrensrechts der Mitgliedstaaten hinzuwirken, um allzu krasse Unterschiede zwischen den in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vorgesehenen Sanktionen für begangenes Unrecht zu verhindern – auch wenn damit für deutsche Autofahrer vielleicht der Abschied von den im europäischen Vergleich eher milden Verkehrssanktionen verbunden sein mag.

Sollte zumindest mittelfristig eine solche Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts gelingen, so würde dies nicht nur dessen Akzeptanz erhöhen, sondern auch die Herausbildung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums weiter befördern. Nicht zuletzt würde damit aber bei den Bürgern das Bewußtsein geschärft werden, in einer Europäischen Union zu leben, deren Anliegen auch darin besteht, einen einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen⁴³.

⁴³ Art. 29 Abs. 1 EUV.