



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Das Verbot paralleler Ermittlungsverfahren
vor erstmaliger rechtskräftiger Sanktionierung unter dem
Aspekt der Einmaligkeit der Strafverfolgung“**

Dissertation vorgelegt von Catharina Enss

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dieter Dölling

Institut für deutsches, europäisches und internationales Strafrecht und
Strafprozessrecht

I. Einleitung und Untersuchungsgegenstand

In den letzten Jahren ist der Grundsatz *ne bis in idem* in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs, aber auch der europäischen Gerichte, des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, verstärkt in den Fokus gerückt. Dieses Justizgrundrecht, das dem Beschuldigten ein subjektives Recht gewährt, besagt, dass nach einer rechtskräftigen Entscheidung keine erneute Strafverfolgung wegen derselben Sache zulässig ist. Bisher höchstrichterlich und in der Literatur nicht abschließend geklärt ist jedoch die Frage, ob über diesen Kernbereich von *ne bis in idem* hinaus auch schon *vor* einer rechtskräftigen Entscheidung des Gerichts – also bereits während des (ersten) Ermittlungsverfahrens – ein Mehrfachverfolgungsverbot wegen derselben Sache zum Schutz des Beschuldigten besteht, bzw. wie sich ein solches Parallelverfolgungsverbot im deutschen Recht herleiten und begründen lässt.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Notwendigkeit und Berechtigung eines solchen strafrechtlichen Parallelverfolgungsverbots vor rechtskräftiger Entscheidung zu analysieren und herauszuarbeiten sowie eine Verortung und Herleitung des Rechts auf einmalige Inanspruchnahme in den bestehenden Gesetzen und verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen. Gegenstand der Untersuchung sind insbesondere die Reichweite des verfassungsrechtlich garantierten Grundsatzes *ne bis in idem*, der Grundsatz des fairen Verfahrens sowie der rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Anschließend wird die bisherige Ausgestaltung paralleler Straf- und Verwaltungsverfahren wegen desselben Rechtsverstoßes nach nationalem Recht untersucht. Zum Schluss der Arbeit wird ein eigener Vorschlag zur Regelung des Verhältnisses zwischen Straf- und Verwaltungsverfahren zum Schutz des Betroffenen vorgelegt.

II. Das Strafverfahren als rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff

Im ersten Teil der Arbeit wird die Notwendigkeit eines Parallelverfolgungsverbots zum Schutz des Beschuldigten aufgezeigt und im Einzelnen begründet. Hierzu werden zunächst die Auswirkungen und Belastungen eines Strafverfahrens dargestellt.

Praktisch jedermann kann – auch ohne eigenes Zutun – in die Situation eines Beschuldigten geraten. Entsprechend dient die Durchführung des Ermittlungsverfahrens zunächst nur der Klärung des Tatverdachts. Das Strafverfahren kann mit der Verurteilung des Täters, aber auch mit einem Freispruch enden. Hierfür erbringt gerade der zu Unrecht Beschuldigte ein Sonderopfer im öffentlichen Interesse, da jeder Beschuldigte erst einmal dazu verpflichtet ist, sich zum Zweck der Verdachtsaufklärung einem Strafverfahren zu unterwerfen und daher die hierdurch entstehenden persönlichen Nachteile und Belastungen im Interesse der Strafrechtspflege hinzunehmen.

Dieses Sonderopfer ist aber zum einen mit schwerwiegenden Grundrechtseingriffen – insbesondere durch staatliche Ermittlungsmaßnahmen – und zum anderen mit erheblichen psychischen, sozialen und wirtschaftlichen Belastungen für den Betroffenen verbunden. Während des Strafverfahrens wird der Beschuldigte bloßgestellt und einer öffentlichen Prüfung unterworfen, was eine erhebliche Stigmatisierung des Beschuldigten nach sich ziehen kann. Mit der Einleitung des Strafverfahrens gilt der Beschuldigte in den Augen der Gesellschaft als potenzieller Straftäter, der auch potenziell gefährlich ist, was nicht selten zu sozialer Isolation und Desintegration des Beschuldigten führt. Dies wirkt sich auch auf die wirtschaftlichen und beruflichen Verhältnisse des Beschuldigten aus. Angesichts dieser Belastungen stellt nicht erst

die Verhängung einer Strafe, sondern bereits die Einleitung und Durchführung des Strafverfahrens einen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff dar. Aus diesem Grund muss bereits vor erstmaliger rechtskräftiger Entscheidung der Gerichte ein Parallelverfolgungsverbot anerkannt werden. Nur so können die Auswirkungen des Sonderopfers auf den geringst möglichen Eingriff begrenzt und die Rechtsposition des Beschuldigten ausreichend geschützt werden.

III. Grundlagen des Parallelverfolgungsverbots im deutschen Recht

Der zweite Teil der Arbeit befasst sich mit der Begründung eines solchen Parallelverfolgungsverbots im deutschen Recht.

1. Der Grundsatz *ne bis in idem*

Zunächst wird analysiert, ob das Parallelverfolgungsverbot aus dem Grundsatz *ne bis in idem* (Art. 103 III GG) hergeleitet werden kann. Dieses Justizgrundrecht beinhaltet *nach* rechtskräftiger Entscheidung sowohl ein Mehrfachbestrafungs- als auch ein Mehrfachverfolgungsverbot. Ob dies auch für parallele Verfahren vor erstmaliger rechtskräftiger Sanktionierung gilt, wird in Rechtsprechung und Literatur kontrovers diskutiert. Der Bundesgerichtshof und das Bundesverfassungsgericht bejahen zwar in langjähriger Rechtsprechungstradition ein solches Parallelverfolgungsverbot, die Begründung hierfür ist jedoch bislang konturenlos und stützt sich auf verschiedene Rechtsgrundsätze. Dagegen lässt sich nach der herrschenden Meinung in der Literatur aus dem Grundsatz *ne bis in idem* ein solches Verbot nicht herleiten.

Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend davon ab, ob *ne bis in idem* auch unabhängig von der materiellen Rechtskraft bestehen kann. Hierfür ist die Auslegung und Entwicklungsoffenheit des Art. 103 III GG maßgeblich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt es hierbei primär auf die Rechtsprechung des Reichsgerichts an, weil mit Art. 103 Abs. 3 GG nur eine Kerngewährleistung der zuvor aus dem einfachen Gesetzesrecht abgeleiteten Figur des *ne bis in idem* in eine Verfassungsgarantie überführt werden sollte, um den Kern dessen zu garantieren, was die Rechtsprechung des Reichsgerichts herausgearbeitet hatte. Grenzkorrekturen sollten möglich sein. Eine Weiterentwicklung des Grundsatzes außerhalb des Kernbereichs im Wege der Auslegung lehnt das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich ab.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird aufgezeigt, dass *ne bis in idem* zur Herleitung des Parallelverfolgungsverbots nicht herangezogen werden kann, da dieser Grundsatz untrennbar mit der materiellen Rechtskraft verwoben ist. Hierfür sprechen sowohl die wortlautorientierte als auch die historische und teleologische Auslegung:

a. Wortlautorientierte Auslegung

Zunächst spricht der Wortlaut von Art. 103 III GG gegen eine extensive Auslegung, da Art. 103 III GG lediglich auf eine nochmalige „Bestrafung“ abstellt. Zwar wird dem Strafverfahren eine „sanktionierende Wirkung“ zugesprochen, dennoch handelt es sich nicht um eine Strafe im klassischen Sinn, die vom Wortlaut des Art. 103 Abs. 3 GG aber allein erfasst ist.

b. Historische Auslegung

Darüber hinaus widerspricht die Einbeziehung des Ermittlungsverfahrens in den Anwendungsbereich des Art. 103 III GG der Entstehungsgeschichte und historischen Entwicklung von *ne bis in idem*. Dieser Grundsatz hatte seinen Ursprung nachweislich in der Rechtskraftlehre des römischen Rechts. Es besteht somit ein enger Zusammenhang mit der Entstehung und Entwicklung der materiellen Rechtskraft von gerichtlichen Entscheidungen. Das zeigt auch die weitere historische Entwicklung von *ne bis in idem*. In den Zeiten, in denen die Rechtskraft von Urteilen nicht anerkannt war – insbesondere zur Zeit der *absolutio ab instantia* im Mittelalter oder im Dritten Reich, kam auch der Grundsatz *ne bis in idem* nicht mehr zur Anwendung. Dagegen galt er immer dann, wenn die Entscheidungen der Gerichte in Rechtskraft erwachsen sind.

c. Teleologische Auslegung

Dieses Ergebnis wird auch durch die teleologische Auslegung gestützt. *Ne bis in idem* soll primär die Rechtssicherheit des Beschuldigten, das Vertrauen in die Entscheidung des Gerichts absichern sowie der Gesellschaft Rechtsfrieden bringen. Diese Ziele entsprechen auch dem Sinn und Zweck der materiellen Rechtskraft. Die materielle Rechtskraft ist der Erkenntnis entsprungen, dass jeder Prozess zum Zweck der Rechtssicherheit zwingend einmal ein Ende finden muss. Rechtssicherheit kann es daher nur in Verbindung mit der materiellen Rechtskraft geben. Mithin kann *ne bis in idem* auch nur im Zusammenhang mit der Anerkennung rechtskräftiger Entscheidungen seine Wirkung entfalten. Da die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens aber unstreitig nicht in Rechtskraft erwächst, wird hierdurch auch nicht die Sperrwirkung des Art. 103 III GG ausgelöst. Vielmehr gehört gerade der Zusammenhang mit der Rechtskraft zum Kernbereich von *ne bis in idem* und ist daher einer darüber hinausgehenden Auslegung von vorne herein nicht zugänglich.

2. Der Grundsatz der Waffengleichheit

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird der Grundsatz der Waffengleichheit zu diesem Zweck untersucht. Es wird herausgearbeitet, dass das Parallelverfolgungsverbot aus dem Grundsatz der Waffengleichheit als Ausprägung des Rechts auf ein faires Verfahren hergeleitet werden kann. Die Waffengleichheit soll primär die Gleichheit der prozessualen Einflusschancen gewährleisten. Sie muss bereits im Ermittlungsverfahren gelten, weil hier der Grundstein für eine wirkungsvolle Verteidigung des Beschuldigten gelegt wird. Bei parallelen Ermittlungsverfahren wegen derselben Sache sieht sich der Beschuldigte nicht nur mehreren Ermittlungs- und Zwangsmaßnahmen mehrerer Staatsanwaltschaften gegenüber, sondern er muss sich auch an mehreren Fronten verteidigen. Hierdurch wird seine Verteidigungsposition erheblich geschwächt. Um das Prinzip der Waffengleichheit zu wahren, muss ein Strafverfahren zwingend kontradiktorisch ausgestaltet sein. In einem mehrseitigen Verhältnis, in dem der Beschuldigte mehr als nur einer Strafverfolgungsbehörde gegenüber steht, kann somit schon per se keine Waffengleichheit bestehen.

3. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Darüber hinaus herausgearbeitet, dass neben dem Grundsatz der Waffengleichheit zur Herleitung des Parallelverfolgungsverbots auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 III GG verankert ist, herangezogen werden kann. Danach muss jeder Grundrechtseingriff durch einen ausreichenden Zweck legitimiert und insgesamt geeignet, erforderlich und angemessen sein. Bei einem zweiten parallelen Ermittlungsverfahren, das selbst einen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff darstellt, fehlt es bereits an einem legitimen Zweck: Primärer Sinn und Zweck eines Strafverfahrens ist

die Verurteilung des Beschuldigten auf Basis der im Strafprozess ermittelten materiellen Wahrheit zur Schaffung von Rechtsfrieden. Die Wahrheitsermittlung ist somit notwendiges Zwischenziel des Strafverfahrens, das in erster Linie darauf gerichtet ist, eine rechtskräftige Entscheidung als Abschluss des Strafverfahrens herbeizuführen. Dieser Zweck kann aber nicht mehr durch ein weiteres paralleles Strafverfahren erreicht werden, weil einer weiteren rechtskräftigen Entscheidung der Grundsatz *ne bis in idem* entgegensteht, weshalb das parallele Verfahren bereits von Anfang an „zwecklos“ ist.

Das weitere parallele Strafverfahren erfüllt auch keinen darüber hinausgehenden legitimen Zweck. In Betracht käme allenfalls eine Reservefunktion für den Fall, dass das erste Strafverfahren zu einem unerwünschten Ergebnis führt, weil materielle Wahrheit und Rechtssicherheit auseinanderfallen. Das widerspricht jedoch dem Institut der materiellen Rechtskraft und dem Grundsatz *ne bis in idem*, der gerade für die Rechtssicherheit des Beschuldigten und sein Vertrauen in die rechtskräftige Entscheidung streitet und das Spannungsverhältnis zwischen materieller Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zugunsten der Rechtssicherheit auflöst.

III. Der Integrationsansatz der europäischen Gerichte

Im dritten Teil der Arbeit wird der Integrationsansatz des Europäischen Gerichtshofs sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dargestellt. Dieser Ansatz findet im Verhältnis paralleler Straf- und Verwaltungsverfahren Anwendung. Dieser Integrationsansatz, der im Schrifttum auf erhebliche Kritik gestoßen ist, wird am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemessen und es wird gezeigt, dass eine parallele Verfahrensführung hiermit nicht vereinbar ist. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann im „integrierten Verfahren“ grundsätzlich nur dann gewahrt werden, wenn eines der beiden Verfahren bis zum Abschluss des anderen Verfahrens ausgesetzt werden könnte. Andernfalls können die in Rede stehenden Kriminal- und Verwaltungsstrafen nicht in angemessener Weise aufeinander abgestimmt werden.

IV. Ausgestaltung paralleler Straf- und Verwaltungsverfahren auf nationaler Ebene

Im vierten Teil befasst sich die Arbeit mit der Durchführung paralleler Straf- und Verwaltungsverfahren auf nationaler Ebene. Angesichts der erheblichen Ausweitung von Eingriffs- und Sanktionsbefugnissen der Verwaltungsbehörden in den letzten Jahren stellt sich zunehmend die Frage nach der Zulässigkeit paralleler Straf- und Verwaltungsverfahren. Auch in dieser Konstellation ist der Betroffene nicht schutzlos gestellt. Grenzen einer doppelten Sanktionierung und Verfahrensführung lassen sich hier ebenfalls aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz herleiten.

Da das Strafverfahren primär der Strafverfolgung zum Zweck der Bestrafung dient und somit repressiv ausgerichtet ist, stehen dem Beschuldigten zum Schutz seiner Rechtsstellung strafprozessuale Schutzgarantien, wie beispielsweise in *dubio pro reo* und die Selbstbelastungsfreiheit, zu. Letztere umfasst in erster Linie das Recht des Beschuldigten zu schweigen. Dagegen soll das präventive Verwaltungsverfahren vorwiegend der Gefahrenabwehr dienen und eine effektive Aufsicht und Kontrolle gewährleisten. In diesem Verfahren treffen den Betroffenen verschiedene Auskunft- und Mitwirkungspflichten. Vergleichbare Abwehrrechte wie im Strafverfahren sind dem Verwaltungsverfahren wesensfremd. Daher besteht in dieser Konstellation die Gefahr, dass strafprozessuale Schutzgarantien – insbesondere die Selbstbelastungsfreiheit – durch das parallele Verwaltungsverfahren unterlaufen werden und hierdurch die Verteidigungsposition des Beschuldigten im Strafverfahren erheblich geschwächt wird.

Für diese Problemstellung wird ein eigener Lösungsansatz zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Betroffenen entwickelt. Es wird aufgezeigt, dass das Verhältnis zwischen Straf- und Verwaltungsverfahren angesichts des zunehmend breiten Spektrums an Verwaltungsanktionen einer neuen *gesetzlichen Regelung* bedarf.

Es wird untersucht, unter welchen Voraussetzungen die Aussetzung des Verwaltungsverfahrens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens eine in der Praxis tragfähige Lösung darstellt. Auf diese Weise könnte zum einen die verhängte Kriminalstrafe im Verwaltungsverfahren berücksichtigt werden, um eine insgesamt verhältnismäßige Sanktionierung zu erreichen, und zum anderen bestünde nicht die Gefahr, dass strafprozessuale Schutzgarantien unterlaufen werden. Wenn aber das Verwaltungsverfahren in erster Linie der effektiven Gefahrenabwehr dient, muss man feststellen, dass die Aussetzung des Verwaltungsverfahrens diesen Sinn und Zweck vollständig unterlaufen würde, was in der Praxis schlicht nicht hinzunehmen ist. Vielmehr müssen Verwaltungsverfahren zum Schutz der Gesellschaft, insbesondere wenn sie der Gefahrenabwehr dienen, schnellstmöglich durchgeführt und die der Gefahrenabwehr dienenden Sanktionen verhängt werden.

Aus diesem Grund muss der Schutz des Betroffenen in diesen Fällen auf andere Weise gewährleistet werden. Zur Vermeidung einer unverhältnismäßigen Kumulierung mehrerer Sanktionen müssen im Rahmen der Strafzumessung nicht nur alle bereits verhängten Verwaltungsanktionen, sondern auch alle noch zu erwartenden Sanktionen berücksichtigt werden. Zur Gewährleistung einer effektiven verwaltungsrechtlichen Kontrolle müssen aber die Mitwirkungspflichten im Verwaltungsverfahren auch im Fall der Selbstbelastung bestehen bleiben. Zum Schutz des Betroffenen muss in diesem Fall und bei Belastung eines Angehörigen i.S.d. § 11 I Nr. 1 StGB ein Zwangsmittelverbot eingreifen, das zur faktischen Suspendierung der verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflichten führt. Ferner sollte zugunsten des Betroffenen ein umfassendes Beweisverwendungsverbot im Strafverfahren eingeführt werden. Dieses muss für alle Tatsachen und Beweise gelten, durch die sich der Betroffene in Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten bereits im Verwaltungsverfahren selbst belastet hat. Darüber hinaus muss das Verwendungsverbot im Strafverfahren auch Fernwirkung entfalten, da nur auf diese Weise der im Strafverfahren gebotene Schutz des Betroffenen gewährleistet werden kann. Derartige Aussageverweigerungsrechte und Verwendungsverbote sind aber im Gesetz bisher nicht oder nur rudimentär geregelt. Daher bedarf es zum Schutz des Beschuldigten in derartigen Konstellationen schon aus rechtsstaatlichen Gründen zwingend einer gesetzlichen Regelung.

V. Fazit

Abschließend werden die Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst und ein Ausblick auf zukünftige Fragestellungen im Zusammenhang mit der Verfahrenspluralität auf Unionsebene gegeben.

Zum Schutz des Beschuldigten besteht bereits vor erstmaliger rechtskräftiger Entscheidung eines Strafgerichts ein Parallelverfolgungsverbot auf nationaler Ebene. Zum Schutz des Beschuldigten kommen dabei in unterschiedlichen Konstellationen mehrere Rechtsgrundsätze zum Tragen, die sich gegenseitig bedingen und ergänzen, wobei ein absolutes Parallelverfolgungsverbot vor erstmaliger rechtskräftiger Sanktionierung nur im Verhältnis mehrerer Strafverfahren gilt.

Für das Verhältnis strafrechtlicher zu verwaltungsrechtlichen Verfahren bedarf es der Einführung einer gesetzlichen Regelung, um die Verfassungsgarantien, die dem Schutz des

Beschuldigten im Strafverfahren dienen und den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Tragen zu bringen.

Auf diese Weise können die unterschiedlichen Positionen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs auf der einen Seite und der europäischen Gerichtshöfe auf der anderen Seite in Einklang gebracht werden, so dass sie sich weniger unversöhnlich gegenüber stehen, als es auf den ersten Blick erscheinen mag.