

Neue Schriften zum Strafrecht 9

## Strafrecht im Mehrebenensystem

Modelle der Verteilung strafrechtsbezogener Kompetenzen

von  
PD Dr. Tobias Reinbacher

1. Auflage

Nomos Baden-Baden 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:  
[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 8487 1255 7

NEUE SCHRIFTEN ZUM STRAFRECHT

Band 9

Tobias Reinbacher

# Strafrecht im Mehrebenensystem

Modelle der Verteilung strafrechtsbezogener Kompetenzen



Nomos

Band 9

---

Neue Schriften zum Strafrecht



**Nomos**

Herausgegeben von

Prof. Dr. Knut Amelung, Technische Universität Dresden

Prof. Dr. Martin Böse, Universität Bonn

Prof. Dr. Gunnar Duttge, Universität Göttingen

Prof. Dr. Dres. h.c. Urs Kindhäuser, Universität Bonn

Prof. Dr. Claus Kreß, Universität Köln

Prof. Dr. Lothar Kuhlen, Universität Mannheim

Prof. Dr. Ursula Nelles, Universität Münster

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulfrid Neumann, Universität Frankfurt am Main

Prof. Dr. Henning Radtke, Universität Hannover

Prof. Dr. Klaus Rogall, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Helmut Satzger, Universität München

Prof. Dr. Brigitte Tag, Universität Zürich

Prof. Dr. Thomas Weigend, Universität Köln

Prof. Dr. Wolfgang Wohlers, Universität Zürich

Prof. Dr. Rainer Zaczyk, Universität Bonn

*Tobias Reinbacher*

## **Strafrecht im Mehrebenensystem**

*Modelle der Verteilung strafrechtsbezogener Kompetenzen*

*PD Dr. Tobias Reinbacher, geb. 1972; studierte Rechtswissenschaft und Anglistik in Frankfurt/Main und Mainz; 2000 1. Staatsexamen in Hessen, 2001-2003 Referendariat am KG; 2003 2. Staatsexamen in Berlin; 2006 Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin; zwischen 2008 und 2011 Forschungsaufenthalte an der Harvard Law School, Cambridge, MA, USA, an der University of Toronto, Kanada, und am King's College, London, UK; im Januar 2014 Habilitation an der Humboldt-Universität zu Berlin.*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

© 2014 Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Schrift: Sabon 9,3 auf 11,6 pt. Das Buch wurde auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier gedruckt und fadengeheftet.

ISBN 978-3-8487-1255-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-5366-4 (ePDF)

## Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis .....	21
Einleitung .....	35
1. Kapitel Grundlagen .....	41
A. Strafrecht Begriffsbestimmung und Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	42
B. Mehrebenensysteme Begriffsbestimmung und Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	54
2. Kapitel Verteilung der Strafgewalt in staatlichen und überstaatlichen Mehrebenensystemen – Fragen der demokratischen Legitimität und Souveränität .....	77
A. Dezentralisierter Unionsstaat und „devolution“ .....	80
B. Bundesstaat .....	85
C. Europäische Union .....	105
3. Kapitel Exemplarische Darstellung der Verteilung strafrechtlicher Kompetenzen in staatlichen Mehrebenensystemen .....	191
A. Bundesrepublik Deutschland .....	194
B. Vereinigte Staaten von Amerika .....	282
C. Kanada .....	306
D. Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland .....	330

---

4. Kapitel Das gegenwärtige System der Verteilung der Strafrechtskompetenzen in der EU .....	365
A. Konstitutioneller Hintergrund .....	365
B. Aufteilung der Strafrechtskompetenz zwischen den Ebenen .....	456
C. Interaktion der Ebenen .....	509
D. Zusammenfassung .....	562
5. Kapitel Versuch einer Systematisierung .....	565
A. Überblick über Vor- und Nachteile einer (föderativen) Verteilung von Kompetenzen in einer Rechtsordnung mit mehreren politischen Ebenen .....	566
B. Auswahlkriterien und Parameter der Beurteilung .....	572
C. Komparative Analyse der untersuchten staatlichen Systeme .....	630
D. Abstrakte Modelle (Auswahl) .....	662
6. Kapitel Übertragung auf die EU, Analyse des Systems und Perspektiven .....	733
A. Das europäische Mischmodell .....	733
B. Analyse .....	737
C. Thesen zu den Perspektiven der Kompetenzordnung .....	763
Schlussbemerkungen und Ergebnisse .....	803
Literaturverzeichnis .....	807

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	21
Einleitung .....	35
1. Kapitel Grundlagen .....	41
A. Strafrecht Begriffsbestimmung und Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	42
I. Strafrecht im weiteren und im engeren Sinne .....	42
II. Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	51
1. Kriminalstrafrechtliche Kompetenzen .....	51
2. Strafverfahrensrecht und Strafverfolgung .....	52
B. Mehrebenensysteme Begriffsbestimmung und Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	54
I. Entstehung des Begriffes und Adaption .....	54
II. Mehrebenensystem als rechtliche Kategorie .....	61
III. Charakter der Ebenen .....	66
IV. Strafrecht im Mehrebenensystem versus strafrechtliches Mehrebenensystem .....	72
V. Begrenzung der Untersuchung .....	73
2. Kapitel Verteilung der Strafgewalt in staatlichen und überstaatlichen Mehrebenensystemen – Fragen der demokratischen Legitimität und Souveränität .....	77
A. Dezentralisierter Unionsstaat und „devolution“ .....	80
B. Bundesstaat .....	85
I. Abgrenzung zum Staatenbund .....	85

---

II. Entstehungsgründe .....	88
III. Charakteristika des Bundesstaates .....	90
IV. Kompetenzverteilung, demokratische Legitimation und Souveränität .....	91
V. Unterschiedliche Möglichkeiten der Verteilung der Strafrechtskompetenz .....	103
C. Europäische Union .....	105
I. Einordnung als politisches System sui generis .....	105
II. Die autonome Rechtsordnung der EU .....	107
III. Demokratie in der EU – Frage der demokratischen Legitimation strafrechtsbezogener europäischer Hoheitsakte .....	108
1. Der Bedarf an demokratischer Legitimation der Hoheitsgewalt der EU .....	108
2. Zwei Legitimationsmodelle .....	113
a) Demokratische Legitimation ausschließlich durch die Mitgliedstaaten .....	114
b) Doppelte demokratische Legitimation .....	118
3. Die Diskussion um eine unmittelbare demokratische Legitimation auf der Ebene der EU .....	120
a) Organisches vs. individualistisches Konzept der Demokratie .....	120
b) Funktionsbedingungen der Demokratie .....	125
aa) Gemeinsame Identität und Solidarität .....	125
bb) Politische Öffentlichkeit .....	128
c) Demokratische Gleichheit und Europäisches Parlament ....	130
d) Bürgernähe der Entscheidungen .....	132
4. Demokratiefähigkeit und status quo .....	132
IV. Probleme einer zentralen strafrechtsbezogenen Kompetenz der EU .....	134
1. „Souveräne Staatlichkeit“ als Integrationssschranke im Hinblick auf das Strafrecht im Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon .....	134
a) Der vielschichtige Begriff „Souveränität“ .....	134
b) Relativierung der souveränen Staatlichkeit .....	138
c) Moderne Konzepte .....	142
d) Der Ansatz des BVerfG .....	145
e) Das Ziel des BVerfG: Schutz der Demokratie durch „souveräne Staatlichkeit“ .....	149
f) Europäische Demokratie und Verfassungsverbund .....	153
g) Das Strukturprinzip der Subsidiarität .....	156

---

2. Strafrecht als Autonomiebereich der Mitgliedstaaten? .....	159
a) Die Liste der mitgliedstaatlichen Reservate im Lissabon-Urteil .....	159
b) Präzisierung des Strafrechtsvorbehaltes der Lissabon-Entscheidung .....	162
c) „Strafrechtsspezifische“ Einwände der Strafrechtswissenschaft .....	164
aa) Europäisches Strafrecht und Gesetzesvorbehalt .....	165
bb) Europäisches Strafrecht und staatliches Gewaltmonopol .....	175
cc) Europäisches Strafrecht und Kulturbindung .....	179
3. Zusammenfassende Stellungnahme und Perspektiven für diese Untersuchung .....	184
3. Kapitel Exemplarische Darstellung der Verteilung strafrechtlicher Kompetenzen in staatlichen Mehrebenensystemen .....	191
A. Bundesrepublik Deutschland .....	194
I. Konstitutioneller Hintergrund .....	194
1. Überblick .....	194
2. Historische Entwicklung der Verfassung und der Strafrechtskompetenz .....	197
a) Der Deutsche Bund .....	198
b) Der Norddeutsche Bund (1866/1867) und das Deutsche Reich (1870/1871) .....	207
c) Die Weimarer Republik .....	217
d) Die nationalsozialistische Diktatur .....	219
e) Das Grundgesetz .....	222
II. Aufteilung der Strafrechtskompetenz zwischen den Ebenen .....	233
1. Rechtssetzungskompetenz .....	233
a) Legislative Bundeskompetenz .....	234
aa) „Strafrecht“ .....	234
bb) „Gerichtsverfassung“ und „gerichtliches Verfahren“ ..	245
cc) Weitere strafrechtsbezogene Zuständigkeiten des Bundes aus anderen Kompetenztiteln .....	247
b) Bereiche des Landesstrafrechts .....	254
aa) „Strafrecht“ .....	254
bb) „Presserecht“ .....	257
cc) Ordnungswidrigkeiten .....	265
dd) Gefahrenabwehr .....	266

---

ee) Strafvollzug .....	267
2. Gerichtszuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz .....	267
a) Strafgerichtsbarkeit .....	267
b) Polizeibehörden und Staatsanwaltschaft .....	270
aa) Grundsatz der dezentralen Strafverfolgung .....	270
bb) Zentrale Behörden .....	272
III. Interaktion der Ebenen .....	274
1. Verhältnis der Rechtsnormen .....	274
2. Verfolgungszuständigkeit und Kooperation der Ebenen .....	278
3. Doppelbestrafung .....	280
IV. Zusammenfassung .....	280
B. Vereinigte Staaten von Amerika .....	282
I. Konstitutioneller Hintergrund .....	282
II. Aufteilung der Strafrechtskompetenz zwischen den Ebenen .....	286
1. Rechtssetzungskompetenz .....	286
a) Grundsatz der dezentralen Strafrechtskompetenz der Einzelstaaten .....	286
b) Das Bundesstrafrecht .....	289
2. Gerichtszuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz .....	297
a) Dezentrale Strafverfolgung und Strafgerichte .....	297
b) Zentrale Strafrechtspflege .....	297
III. Interaktion der Ebenen .....	298
1. Verhältnis der Rechtsnormen .....	298
2. Verfolgungszuständigkeit und Kooperation der Ebenen .....	301
3. Doppelbestrafung .....	303
IV. Zusammenfassung .....	304
C. Kanada .....	306
I. Konstitutioneller Hintergrund .....	306
II. Aufteilung der Strafrechtskompetenz zwischen den Ebenen .....	312
1. Rechtssetzungskompetenz .....	312
a) Umfang der Kompetenz des Bundes für das „Strafrecht“ ..	312
b) Legislative Sanktionskompetenz der Provinzen .....	316
c) Strafprozessrecht .....	318
2. Gerichtszuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz .....	318
a) Strafgerichtsbarkeit .....	318
b) Strafverfolgung .....	319
III. Interaktion der Ebenen .....	321
1. Verhältnis der Rechtsnormen .....	321
2. Verfolgungszuständigkeit und Kooperation der Ebenen .....	325

---

3. Doppelbestrafung .....	326
IV. Zusammenfassung .....	328
D. Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland .....	330
I. Konstitutioneller Hintergrund .....	330
1. Überblick .....	330
2. Historische Hintergründe der Kompetenzverteilung .....	335
a) Schottland .....	336
b) Nordirland .....	339
c) England und Wales – gemeinsames Rechtssystem und devolution durch GWA 1998 und GWA 2006 .....	341
II. Aufteilung der Strafrechtskompetenz zwischen den Ebenen .....	343
1. Rechtssetzungskompetenz .....	343
a) Schottland .....	344
b) Nordirland .....	346
c) Wales .....	347
d) Zentrale Gesetzgebung in Westminster .....	348
e) „Strafanwendungsrecht“ .....	350
2. Gerichtszuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz .....	351
a) Strafgerichtsbarkeit .....	351
b) Strafverfolgung .....	354
III. Interaktion der Ebenen .....	355
1. Verhältnis der Rechtsnormen .....	355
2. Verfolgungszuständigkeit und Kooperation der Behörden .....	356
3. Doppelbestrafung .....	358
IV. Zusammenfassung .....	361
4. Kapitel Das gegenwärtige System der Verteilung der Strafrechtskompetenzen in der EU .....	365
A. Konstitutioneller Hintergrund .....	365
I. Überblick .....	365
II. Historische Entwicklung der europäischen Integration und der strafrechtlichen Kompetenzen .....	370
1. Der Europarat, 1949 .....	372
2. Die EGKS, 1951 .....	373
3. Verträge von Rom, 1957: EWG und EAG .....	374
4. Die Einheitliche Europäische Akte, 1986 .....	377
5. Der Vertrag von Maastricht, 1992: EU und EG .....	385
6. Der Vertrag vom Amsterdam, 1997 .....	390

---

7. Der Vertrag von Nizza, 2001 .....	398
8. Der gescheiterte Verfassungsvertrag, 2004 .....	408
9. Der Vertrag von Lissabon, 2007 .....	412
III. Grundsätze der Kompetenzordnung .....	415
1. Strukturprinzipien .....	415
a) Die föderative Grundstruktur .....	415
b) Achtung der Gleichheit und nationalen Identität der Mitgliedstaaten und Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ..	416
2. Handlungsermächtigung der EU, Reichweite und Auslegung ..	422
a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	422
b) Effet utile als Auslegungsgrundsatz .....	424
c) Implied Powers .....	425
d) Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV .....	427
3. Arten von Zuständigkeiten .....	428
4. Kompetenzausübungsschranken .....	431
a) Subsidiarität .....	431
b) Verhältnismäßigkeit .....	438
c) Strafrechtsspezifischer Schonungsgrundsatz .....	445
IV. „Europäisches Strafrecht“ de lege lata .....	448
1. Kriminalstrafrecht in der EU .....	448
2. Punitiv Sanktionen .....	452
3. Europäisierung des Strafrechts der Mitgliedstaaten, Kooperation und Koordination der Verfahren .....	453
4. Konventionen des Europarates .....	454
B. Aufteilung der Strafrechtskompetenz zwischen den Ebenen .....	456
I. Rechtssetzungskompetenz .....	456
1. Dezentrale Kompetenz .....	456
2. Legislative Kompetenzen der EU .....	457
a) Erlass kriminalstrafrechtlicher Normen im Verordnungswege .....	458
aa) Straftaten zu Lasten der finanziellen Interessen der EU .....	458
bb) Zollwesen .....	466
cc) Menschenhandel .....	467
dd) Weitere Bereiche .....	469
b) Harmonisierungskompetenzen im materiellen Strafrecht ...	469
aa) Besonders schwere grenzüberschreitende Kriminalität nach Art. 83 Abs. 1 AEUV .....	471
bb) Durchführung von EU-Recht nach Art. 83 Abs. 2 AEUV .....	478

---

cc) „Notbremse“ nach Art. 83 Abs. 3 AEUV .....	482
dd) Weitere Harmonisierungskompetenzen im materiellen Recht .....	484
c) Strafverfahrensrecht .....	486
d) Polizeiliche Zusammenarbeit .....	496
II. Gerichtszuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz .....	498
1. Strafgerichtsbarkeit .....	498
2. Strafverfolgung .....	499
a) Grundsatz der dezentralen Strafverfolgung .....	499
b) Zentrale Behörden .....	503
C. Interaktion der Ebenen .....	509
I. Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen .....	509
1. Harmonisierungsrichtlinien der EU .....	509
2. Assimilierung der Rechtsordnungen .....	510
3. Neutralisierung nationaler Strafvorschriften .....	515
4. Unionsrechtskonforme Auslegung .....	516
II. Verhältnis der Ebenen im Kollisionsfall .....	521
1. Anwendungsvorrang des Unionsrechts .....	521
2. Strafrechtsbegrenzende Wirkung .....	526
III. Verfolgungszuständigkeit, Kooperation und Koordination der Ebenen .....	529
1. Kompetenzkonflikte und Möglichkeiten der Auflösung .....	530
2. Rechtshilfe in der EU auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung .....	536
a) Traditionelle Auslieferung und Europäischer Haftbefehl ...	537
b) Vollstreckungshilfe .....	545
c) Nacheile, operative Maßnahmen und Beweisgewinnung ...	546
3. Operative Zusammenarbeit bei der Ermittlung .....	556
IV. Doppelbestrafung .....	556
D. Zusammenfassung .....	562
5. Kapitel Versuch einer Systematisierung .....	565
A. Überblick über Vor- und Nachteile einer (föderativen) Verteilung von Kompetenzen in einer Rechtsordnung mit mehreren politischen Ebenen ..	566

---

B. Auswahlkriterien und Parameter der Beurteilung .....	572
I. Entwicklung allgemeiner Kriterien für die Verteilung strafrechtsbezogener Kompetenzen .....	572
II. Nähere Erläuterung der Verteilungskriterien .....	575
1. Demokratie .....	575
2. Effektivität .....	581
3. Lokale Vielfalt und Autonomie der Einzelstaaten .....	599
4. Rechtsstaatlichkeit und Beschuldigtenrechte .....	610
III. Zusammenfassung .....	628
C. Komparative Analyse der untersuchten staatlichen Systeme .....	630
I. Verfassungstheorie und Verteilung der Kompetenzen in der Praxis .....	630
1. Rechtssetzungskompetenz .....	631
2. Strafverfolgungskompetenzen .....	635
II. Betrachtung anhand der Parameter .....	636
1. Demokratie .....	636
2. Effektivität .....	639
3. Lokale Vielfalt und Autonomie der Einzelstaaten .....	647
4. Rechtsstaatlichkeit und Beschuldigtenrechte .....	654
5. Zusammenfassung .....	660
D. Abstrakte Modelle (Auswahl) .....	662
I. Einleitung und Modellübersicht .....	662
II. Modellbildung und Analyse .....	666
1. Systeme mit nur einer Kompetenzebene .....	666
a) Ausschließlich zentrale Kompetenz .....	666
b) Ausschließlich dezentrale Kompetenz .....	670
2. Systeme mit einer funktionellen Aufteilung der Kompetenzen ..	677
a) Grundmodell: zentrale Gesetzgebung, dezentrale Strafverfolgung und Gerichte .....	677
b) Abwandlung: Ergänzung durch zentrale Gerichte .....	682
c) Abwandlung: Ergänzung durch zentrale Strafverfolgungsbehörden .....	684
d) Abwandlung: Weitere Differenzierung zwischen Rechtsprechung und Strafverfolgungsbehörden .....	685
e) Grundmodell: dezentrale Gesetzgebung, zentrale Strafverfolgung und Gerichte .....	688
3. Trennmodelle .....	690
a) Partielle Kompetenzen der zentralen Ebene bei grundsätzlicher Zuständigkeit der Einzelstaaten .....	691

---

b) Andere Verteilungsarten im Trennmodell .....	700
4. Aufteilung der Gesetzgebung, Strafverfolgung nur durch eine Ebene .....	702
a) Grundmodell: Grundsätzlich dezentrale Gesetzgebung, einzelne Rechtssetzungskompetenzen des Bundes, dezentrale Strafverfolgung und Gerichte .....	703
b) Abwandlung: Ergänzung durch zentrale Gerichte und/oder Behörden .....	707
c) Grundmodell: Grundsätzlich zentrale Gesetzgebung, einzelne Rechtssetzungskompetenzen der dezentralen Einheiten, dezentrale Strafverfolgung und Gerichte .....	709
d) Abwandlung: Ergänzung durch zentrale Gerichte und/oder Behörden .....	713
e) Grundmodell: Konkurrierende Gesetzgebung, dezentrale Strafverfolgung und Gerichte .....	714
f) Grundmodell: Grundsätzlich dezentrale Gesetzgebung, einzelne Rechtssetzungskompetenzen der zentralen Ebene, zentrale Strafverfolgung und Gerichte .....	716
5. Assimilierungs- und Harmonisierungskompetenzen der zentralen Ebene .....	718
a) Grundmodell: Assimilierungs- und Harmonisierungskompetenzen der zentralen Ebene, dezentrale Gesetzgebung und dezentrale Strafverfolgung und Gerichte .....	718
b) Abwandlung: Ergänzung durch zentrale Gerichte und/oder Behörden .....	729
6. Kapitel Übertragung auf die EU, Analyse des Systems und Perspektiven .....	733
A. Das europäische Mischmodell .....	733
B. Analyse .....	737
I. Demokratie .....	737
II. Effektivität .....	739
III. Vielfalt und Autonomie der Mitgliedstaaten .....	748
IV. Rechtsstaatlichkeit und Beschuldigtenrechte .....	754

---

C. Thesen zu den Perspektiven der Kompetenzordnung .....	763
I. These: Ein Ausgleich der Parameter führt zu geteilter Zuständigkeit .....	763
1. Rechtssetzung .....	764
2. Strafverfolgung und Gerichte .....	766
II. These: Das Mischmodell ermöglicht größere Flexibilität im Einzelfall .....	769
III. These: Der Ausbau der Demokratie auf der zentralen Ebene ist erforderlich .....	770
IV. These: Die Steigerung der Effektivität und der Schutz der Beschuldigten können weitere Kompetenzen der EU erfordern .....	776
1. Rechtssetzung .....	776
a) Materielles Recht .....	776
b) Verfahrensrecht .....	783
2. Strafverfolgung und Gerichte .....	796
 Schlussbemerkungen und Ergebnisse .....	 803
 Literaturverzeichnis .....	 807