

# Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick\*

Von Wiss. Angestellter **Dominik Brodowski**, LL.M. (Univ. Pennsylvania), Tübingen\*\*

*In den vergangenen elf Monaten konnte ein Beitrittsabkommen der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ausgehandelt werden. Etliche Legislativmaßnahmen zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten – und von Opfern – wurden auf den Weg gebracht; zudem trat eine erste Richtlinie zur Harmonisierung des materiellen Strafrechts in Kraft. Diese enthält nach klassischem Muster Mindesthöchststrafen, doch zukünftig ist damit zu rechnen, dass die Europäische Union auch Mindeststrafen vorgeben wird. Im Anschluss an ZIS 2010, 749 bietet dieser Beitrag einen Überblick und eine erste Bewertung dieser und weiterer Neuerungen im Bereich der Europäisierung des Strafrechts von November 2010 bis Oktober 2011.*

*In the past eleven months, a draft Accession Agreement allowing the European Union to accede to the European Convention of Human Rights was agreed upon, several initiatives on strengthening the rights of accused persons – and of victims – were tabled, and the first Directive on substantive criminal law entered into force. This third instalment continues the overview on these and other matters of EU Criminal Law provided in ZIS 2010, 749 and covers November 2010 to October 2011.*

## I. Strafrechtsverfassung

### 1. Beitritt zur EMRK<sup>1</sup>

Die Verhandlungen zum Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) konnten in der 8. Verhandlungsrunde vom 20. bis zum 24.6.2011 erfolgreich abgeschlossen werden.<sup>2</sup> Die Arbeitsgruppe legte über das Steering Committee for Human Rights (CDDH) einen Entwurf eines Beitrittsabkommens<sup>3</sup> dem Ministerkomitee vor. Nach Annahme durch das Ministerkomitee und durch die parlamentarische Ver-

sammlung des Europarats muss das Beitrittsabkommen von sämtlichen Vertragsstaaten des Europarats und der Europäischen Union abgeschlossen bzw. ratifiziert werden.

### a) Beitritt zur EMRK und zu ausgewählten Zusatzprotokollen; Vorbehalte

Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs entsprechend tritt die EU nicht nur der EMRK in der Fassung der Zusatzprotokolle Nr. 11<sup>4</sup> und Nr. 14<sup>5</sup> bei, sondern zugleich auch den Zusatzprotokollen Nr. 1<sup>6</sup> (betreffend die Grundrechte auf Eigentum, Bildung und freie und geheime Wahlen) und Nr. 6<sup>7</sup> (über die Abschaffung der Todesstrafe). Der EU wird durch eine entsprechende Änderung des Art. 59 Abs. 2a EMRK die Möglichkeit eingeräumt, nach ihrem Belieben auch den weiteren Zusatzprotokollen zur EMRK beitreten zu können. In weiteren Absätzen des Art. 59 EMRK soll zum einen eine Schutzklausel enthalten sein, dass der Beitritt der EU deren Zuständigkeiten und Befugnisse unberührt lässt.<sup>8</sup> Zum anderen soll dort die Umschaltnorm verankert werden, dass Begriffe wie „Staat“, „innerstaatliches Recht“, „innerstaatliche Rechtsbehelfe“ in der EMRK entsprechend auch für die EU, deren Rechtsakte und die von der EU bereitgestellten Rechtsbehelfe gelten.

Die EU verpflichtet sich, die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen<sup>9</sup> sowie die Vorrechte und Immunitäten des Europarats und des EGMR<sup>10</sup> zu achten, auch ohne diesen Verträgen selbst beizutreten (Art. 9 Beitrittsabkommen-E).

Im Lichte der Bosphorus-Rechtsprechung<sup>11</sup> und der über die Mitgliedstaaten ohnehin seit jeher vermittelten Geltung der EMRK<sup>12</sup> ist es schließlich schlicht unverständlich, dass sich die EU mit ihrer Forderung durchsetzen konnte, bei ihrem Beitritt zur EMRK Vorbehalte entsprechend Art. 57 Abs. 1 EMRK anbringen zu können.

### b) Streitgenossenschaft zwischen EU und Mitgliedstaaten

In Art. 36 Abs. 4 EMRK soll zukünftig eine Art Streitgenossenschaft („co-respondents“) vorgesehen werden für Fälle, die Belange sowohl der EU als auch einzelner oder aller EU-Mitgliedstaaten betreffen: Sei es, dass ein Mitgliedstaat zu konventionswidrigem Verhalten durch Sekundärrecht der EU

\* Fortsetzung von ZIS 2010, 376 und ZIS 2010, 749.

\*\* Der Verf. ist Wiss. Angestellter an der Forschungsstelle für Europäisches Straf- und Strafprozessrecht (eurocrim) und am Lehrstuhl für Europäisches Straf- und Strafprozessrecht an der Eberhard Karls Universität Tübingen, Prof. Dr. Joachim Vogel, RiOLG. Alle in diesem Bericht aufgeführten EU-Rechtsakte und EU-Rechtsetzungsvorgänge sind verfügbar in der Datenbank der Forschungsstelle unter <http://www.eurocrim.org/>.

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2010, 749; Leutheusser-Schnarrenberger, in: Hohmann-Dennhardt (Hrsg.), Grundrechte und Solidarität: Durchsetzung und Verfahren, Festschrift für Renate Jaeger, 2011, S. 135; Reich, EuZW 2011, 379; Ress, EuZW 2010, 841; White, NJECL 1 (2010), 433.

<sup>2</sup> Vgl. zu den Verhandlungsrunden auch die auf der Website des Europarats abrufbaren Informationen, <http://tinyurl.com/6fufoco> (Stand: 31.10.2011).

<sup>3</sup> I.d.F. CDDH (2011) 009; neben dem Beitrittsabkommen enthält dieses Dokument auch einen erläuternden Bericht.

<sup>4</sup> SEV Nr. 155.

<sup>5</sup> SEV Nr. 194.

<sup>6</sup> SEV Nr. 009.

<sup>7</sup> SEV Nr. 114.

<sup>8</sup> Diese ist auch primärrechtlich gefordert, s. Art. 2 Protokoll Nr. 8 zum Vertrag von Lissabon, ABl. EU 2010 Nr. C 83, S. 273.

<sup>9</sup> SEV Nr. 161.

<sup>10</sup> SEV Nr. 002, SEV Nr. 010 und SEV Nr. 162.

<sup>11</sup> EGMR, Urt. v. 30.6.2005 – 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sireketi v. Irland) m. Bespr. von Bröhmer, EuZW 2006, 71.

<sup>12</sup> S. etwa Art. 6 Abs. 3 EUV.

verpflichtet ist (sekundärrechtsbedingter Konventionsverstoß), sei es, dass die EU wegen primärrechtlich zwingenden Bestimmungen die Konvention verletzt (primärrechtsbedingter Konventionsverstoß). Besteht die Möglichkeit zu einer solchen Interdependenz, so kann der jeweils andere Akteur auf dessen Antrag hin durch Beschluss des EGMR als Streitgenosse zugelassen werden.

Grundsätzlich soll im Lichte der Subsidiarität des EMRK-Rechtsschutzsystems (Art. 35 Abs. 1 EMRK) dem EuGH die Möglichkeit gegeben werden, über die Grundrechtskonformität von EU-Rechtsakten zu befinden, bevor der EGMR seinerseits eine Entscheidung trifft. Nun kann ein Beschwerdeführer jedoch kein Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) vor dem EuGH erzwingen. Daher sieht Art. 4 Abs. 6 des Beitrittsabkommens – entsprechend eines gemeinsamen Vorschlags der Richter am EGMR und am EuGH – vor, dass während des Verfahrens vor dem EGMR dem EuGH ausreichend Zeit gegeben werden soll, eine entsprechende Einschätzung („assessment“) der Grundrechtskonformität zu liefern. Weder das Beitrittsabkommen noch die Materialien enthalten jedoch verlässliche Informationen zur Frage, um welche Verfahrensart es sich dabei vor dem EuGH handeln soll; die Praxis wird sich aber vermutlich auf eine von der Kommission zu erhebende Nichtigkeitsklage stützen.

### c) Beteiligung der EU an den Gremien des Europarats

Trotz der zunächst vorherrschenden Bedenken soll eine – auch stimmberechtigte – Delegation des Europäischen Parlaments zur parlamentarischen Versammlung des Europarats stoßen, wann immer diese zur Wahl von Richtern am EGMR zusammentritt (Art. 6 Beitrittsabkommen-E). Unter Verweis darauf, dass die EU auf Augenhöhe mit den anderen Vertragsstaaten stehe, wird auch auf ihren Vorschlag hin ein Richter gewählt.<sup>13</sup> Aus demselben Grund wird ihr auch ein Sitz im Ministerkomitee zustehen. Dies – und die primärrechtliche Verzahnung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten – führte zur Sorge des Europarats und zivilgesellschaftlicher Akteure, die EU und deren Mitgliedstaaten könnten jeweils en bloc abstimmen und so eine effektive Überwachung der Durchführung der Urteile der EMRK (Art. 46 Abs. 2, Abs. 4 EMRK) torpedieren. Zwar werden die meisten Entscheidungen des Ministerkomitees ohnehin im Konsens getroffen, doch soll diesen Bedenken trotzdem Rechnung getragen werden durch erstens eine Bekräftigung der Primärrechtslage, die von den Mitgliedstaaten keine Abstimmung en bloc verlangt (Art. 7 Abs. 2 lit. b und lit. c Beitrittsabkommen-E), sowie zweitens durch eine Ergänzung der Geschäftsordnung des Ministerkomitees: Bei der Überwachung der Durchführung eines gegen die EU ergangenen Urteils sollen die Mitgliedstaaten und die EU einen Beschluss dann nicht verhindern können, wenn dieser von der (qualifizierten) Mehrheit der Nicht-Mitgliedstaaten getragen wird (Art. 7 Abs. 2 lit. a Beitrittsabkommen-E).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Erläuternder Bericht zum Beitrittsabkommen (s.o. Fn. 3), Rn. 69.

<sup>14</sup> Zu den Details s. den erläuternden Bericht zum Beitrittsabkommen (s.o. Fn. 3), Rn. 75 ff.

### 2. Strategie der Inneren Sicherheit

Zur Umsetzung der EU-Strategie der Inneren Sicherheit: „Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell“<sup>15</sup> benennt eine Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „[f]ünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“:<sup>16</sup>

- Die Schwächung internationaler krimineller Netzwerke soll erfolgen
  - durch eine Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdatensätzen (s. unten IV. 5.),
  - durch eine verbesserte Nachverfolgung von Zahlungsströmen,
  - durch eine verbesserte Korruptionsbekämpfung,
  - durch eine wirksamere Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum (s. unten III .8. sowie VI. 4.) sowie
  - durch eine wirksame Einziehung von Vermögen, wozu die Kommission noch 2011 einen Vorschlag zur Änderung des Geldwäsche-Rahmenbeschlusses aus dem Jahr 2001<sup>17</sup> unterbreiten wird.
- Der Terrorismusbekämpfung sollen dienen
  - ein EU-Aufklärungsnetz gegen Radikalisierung,
  - eine EU-eigene Überwachung von Finanztransaktionen (EU-TFTP; s. unten IV. 7.) und
  - ein besserer Schutz der Verkehrsträger, insbesondere auch des Nah- und Schienenverkehrs.
- Zum verbesserten Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace soll
  - ein EU-Zentrum für Cyberkriminalität aufgebaut werden, das über „operationelle und analytische Kapazitäten für einschlägige Ermittlungen“ verfügen und zur „Zentralstelle für die Bekämpfung der Cyberkriminalität in der EU“ werden soll,<sup>18</sup> sowie
  - die Meldung von Auffälligkeiten und die technischen Reaktionsmöglichkeiten verbessert werden.
- Die Außengrenzen sollen organisatorisch durch FRONTEX und technisch durch SIS II besser geschützt werden.
- Die Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen und Katastrophen soll schließlich gestärkt werden u.a. durch die bessere Koordinierung des Katastrophenschutzes.

Der Rat begrüßte diese Herangehensweise in den am 24. und 25.2.2011 angenommenen Schlussfolgerungen,<sup>19</sup> wies auf die Bedeutung des COSI-Ausschusses<sup>20</sup> für die operationelle Umsetzung hin und beauftragte schließlich die Kommission,

<sup>15</sup> Ratsdok. 7120/10.

<sup>16</sup> KOM (2010) 673 endg. v. 22.11.2010.

<sup>17</sup> Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates v. 26.6.2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten, ABl. EG 2001 Nr. L 182, S. 1.

<sup>18</sup> S. hierzu *Brodowski/Freiling*, Cyberkriminalität, Computerstrafrecht und die digitale Schattenwirtschaft, 2011, S. 179.

<sup>19</sup> Ratsdok. 6699/11.

<sup>20</sup> S. hierzu auch ABl. EU 2010 Nr. L 52, S. 50.

bis Ende 2011 einen ersten Jahresbericht über die Umsetzung der Strategie der Inneren Sicherheit zu erstellen.

### 3. Der Weg zu einer EU-Kriminalpolitik<sup>21</sup>

Im Gegensatz zur vergleichsweise klar formulierten Strategie der Inneren Sicherheit fehlt es nach wie vor an einem politischen Leitbild für eine EU-Kriminalpolitik.<sup>22</sup> Dieses Manko eines „weitgehend ungeformten Politikbereich[s]“ benannte auch ein Non-Paper der ungarischen Ratspräsidentschaft für die Tagung des Rates am 10.6.2011 – Der Weg zu einer EU-Kriminalpolitik.<sup>23</sup> Als oberste Ziele einer EU-Kriminalpolitik fordert dieses Papier erstens, dass Verbrechen sich in keinem Mitgliedstaat lohnen dürfen, damit Straftäter nicht auf die am wenigsten repressive Rechtsordnung ausweichen. Zweitens soll das Vertrauen der Bürger bestärkt werden, dass ihre Freiheit und Sicherheit europaweit effektiv geschützt werden. Zur Verwirklichung dieser Ziele konzentriert sich das Papier allerdings ausschließlich auf eine weitergehende Harmonisierung des materiellen Strafrechts und lässt sowohl Aspekte der Strafrechtsdurchsetzung als auch der wirksamen Begrenzung des Strafrechts außen vor. Die Strafrechtsharmonisierung solle sich – bei allem Bewusstsein für die (weichen) ultima ratio- und Subsidiaritätsprinzipien – neben den „Europa-Delikten“ (Art. 83 Abs. 1 AEUV) dabei vermehrt auch auf weitere Bereiche erstrecken, in denen die Union Regelungskompetenzen besitzt (Art. 83 Abs. 2 AEUV). Auf der Rechtsfolgenseite wird angeregt, über die Vorgabe „wirksame[r], verhältnismäßige[r] und abschreckende[r] strafrechtliche[r] Sanktionen“ mit gewissen Mindesthöchststrafen hinaus noch eine weitere Harmonisierung vorzunehmen; hiermit dürften Mindeststrafen gemeint sein.

Hieran anknüpfend legte die Kommission Ende September 2011 eine Mitteilung „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht“ vor,<sup>24</sup> die sich ebenfalls auf die Harmonisierung des materiellen Strafrechts und dabei auf die Rechtsgrundlage des Art. 83 Abs. 2 AEUV konzentriert. Besonders hebt die Kommission dabei die Sachmaterien der Regulierung der Finanzmärkte, der Fälschung des Euro und des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union als mögliche Gegenstände neuer strafrechtlicher Vorschriften hervor; mittelfristig erwägt sie aber auch den Einsatz des Strafrechts bei der Harmonisierung des Straßenverkehrs, des Datenschutzes, des Zollrechts, des Umweltschutzes einschließlich der Regulierung der Fischerei und im Recht des Binnenmarkts – dabei insbesondere zur Verfolgung von Korruption.

<sup>21</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Schranken – insbesondere durch das Schuld- und das Gesetzlichkeitsprinzip – s. *Lan-dau*, NStZ 2011, 537.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu auch *Kubiciel*, ZIS 2010, 742; *Meyer*, EuR 2011, 169; *Satzger*, ZIS 2009, 691; *ders.*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2011, § 9 Rdn. 54 f.; *ECPI*, ZIS 2009, 697; *dies.*, EuCLR 1 (2011), 86.

<sup>23</sup> Ratsdok. 11155/11.

<sup>24</sup> KOM (2011) 573 endg. v. 20.9.2011.

Bei sämtlichen strafrechtlichen Maßnahmen – die sich auch gegen juristische Personen richten könnten – sei aber der Grundsatz der Subsidiarität, das ultima ratio-Prinzip und die Verhältnismäßigkeit zu wahren und insbesondere die Nutzung alternativer Regelungsmodelle – etwa Verwaltungs-sanktionen – zu erwägen. Die auf Ebene der EU zu erlassenden „Mindestvorschriften“ können enthalten gerichtliche Zuständigkeiten, „bestimmte Strafarten (z.B. Geldstrafe, Freiheitsstrafe, Rechtsverlust), Strafhöhen“ (d.h. nicht nur Mindesthöchststrafen) sowie Definitionen der Straftaten und der Milderungs- und Erschwerungsgründe. Diese Definitionen aber sollen nach Auffassung der Kommission nicht dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügen müssen, da sie nur an die Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten gerichtet sind. Damit unterscheidet sich die Herangehensweise der Kommission signifikant von den Musterbestimmungen für strafrechtliche Regelungen, die der Rat Ende 2009 angenommen hatte.<sup>25</sup> Diesen zufolge sei etwa der Bestimmtheitsgrundsatz auch in den europäischen Mindestvorschriften zu wahren, und gegenüber juristischen Personen sahen diese nicht zwingend strafrechtliche Sanktionen vor.

## II. Institutionen

### 1. Eurojust/Europäische Staatsanwaltschaft<sup>26</sup>

Auf einem „Strategic Seminar on Eurojust and the Lisbon Treaty“<sup>27</sup> unter Beteiligung der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten und Eurojust wurde im September 2010 ein Modell eines „Eurojust Plus“ diskutiert: In ihrem Grundsatzreferat betonte *Anne Weyembergh* die primärrechtliche Intention des Art. 85 AEUV, dass Eurojust nicht nur den horizontalen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern, sondern auch einer vertikalen Integration dienen solle,<sup>28</sup> etwa indem Eurojust strafrechtliche Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen einleitet oder – mit Entscheidungskompetenzen – koordiniert. Hierzu sei es notwendig, die jeweiligen nationalen Mitglieder von Eurojust zumindest teilweise aus ihrer mitgliedstaatlichen Rolle und Verbundenheit herauslösen.<sup>29</sup> Zudem weist sie darauf hin, dass Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a sowie Abs. 2 AEUV zwar ein Tätigwerden der „zuständigen nationalen Behörden“ bzw. der „zuständigen einzelstaatlichen Bediensteten“ vorsehe, eine solch nationale Stelle jedoch auch das nationale Mitglied bei Eurojust sein könne.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Ratsdok. 16542/2/09; Kritik der Kommission in Ratsdok. 16798/09, S. 3; vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (381).

<sup>26</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (380); s. zudem *Frenz*, wistra 2010, 432; *Ligeti*, EuCLR 1 (2011), 123; *Lingenthal*, ZEuS 2010, 79; *Nürnberger*, ZJS 2009, 494.

<sup>27</sup> Eine Dokumentation des Seminars ist zu finden in NJECL 2 (2011), 100 = Ratsdok. 17625/10.

<sup>28</sup> *Weyembergh*, NJECL 2 (2011), 75 (84).

<sup>29</sup> *Weyembergh*, NJECL 2 (2011), 75 (89 f.).

<sup>30</sup> *Weyembergh*, NJECL 2 (2011), 75 (92, 98).

Wohin diese Überlegungen führen können, zeigte sich sodann in den Diskussionen auf dem Seminar.<sup>31</sup> Durch die Bündelung (pooling) dieser nationalen Kompetenzen, die jeweils durch die nationalen Mitglieder vermittelt werden, könnte Eurojust in weitreichender Weise zu einer faktischen Europäischen Staatsanwaltschaft mit eigenen Ermittlungskompetenzen und mit eigenen Zwangsbefugnissen aufgewertet werden, bei der – diesem Denkmodell zufolge – selbst die Anklageerhebung von den jeweiligen nationalen Mitgliedern von Eurojust übernommen werden könnte.

Daher würde auch die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft nach dem Art. 86 AEUV entbehrlich; dieser Weg wird von Verfechtern dieses „Eurojust Plus“-Modells für zu mühselig erachtet. Ob diese Umgehung zwar nicht des Wortlauts, wohl aber der Systematik und der Teleologie des Art. 86 AEUV einschließlich der dort vorgesehenen Verfahrensvorschriften zum Schutz der mitgliedstaatlichen Souveränität<sup>32</sup> verfassungsgerichtlicher Kontrolle standhalten könnte, muss angezweifelt werden.

Auf einem weiteren „Strategic Seminar – Eurojust: new perspectives in judicial cooperation“ regten Wissenschaftler sowie Regierungs- und Kommissionsvertreter im Mai 2011 an, Eurojust zukünftig weniger als Koordinationsorgan und die nationalen Mitglieder weniger als Vertreter mitgliedstaatlicher Interessen zu verstehen. Eurojust solle vielmehr transformiert werden zu einer eigenständigen europäischen Strafverfolgungsbehörde, die auch dann tätig werden dürfe und solle, wenn eine Strafverfolgung „auf gemeinsamer Grundlage erforderlich ist“ (Art. 85 Abs. 1 S. 1 AEUV), und die mit operativen Befugnissen – etwa zur bindenden Entscheidung von Kompetenzkonflikten oder zur bindenden Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren – auszustatten sei.<sup>33</sup>

## 2. Europol

Die Kontrolle von Europol durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente ist gem. Art. 88 Abs. 2 S. 3 AEUV in einer künftigen Verordnung über das Europäische Polizeiamt<sup>34</sup> zu regeln. Im Hinblick darauf unterbreitete die Kommission am 17.12.2010 ein Diskussionspapier „Die Verfahren für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament unter Beteiligung der nationalen Parlamente“.<sup>35</sup> Angesichts des bestehenden Haushaltsrechts des Europäischen Parlaments, der Weiterleitung der jährlichen Berichte an das Europäische Parlament und der Möglichkeit des Europäischen Parlaments, Vertreter von Europol zur Erörterung von Europol betreffenden Angelegenheiten zu laden (Art. 48 Europol-Beschluss) und aufgrund

<sup>31</sup> S. die Dokumentation in NJECL 2 (2011), 100 (insb. 109, 118 f.).

<sup>32</sup> BVerfGE 123, 267 (297 sowie 436).

<sup>33</sup> Ratsdok. 14428/11.

<sup>34</sup> Bislang: Beschluss des Rates über die Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), ABl. EU 2009 Nr. L 121, S. 37; zu jenem s. *de Moor/Vermeulen*, NJECL 1 (2010), 178.

<sup>35</sup> KOM (2010) 776 endg. v. 17.12.2010.

der fehlenden Zwangsbefugnisse von Europol (Art. 88 Abs. 3 AEUV) hält die Kommission die bestehenden Kontrollmöglichkeiten grundsätzlich für ausreichend. Doch auch ohne Änderung des Rechtsrahmens schlägt die Kommission bereits jetzt vor, ein ständiges Forum des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente – also ein interparlamentarisches Forum – zu bilden, das regelmäßig vom Direktor von Europol über die Tätigkeiten zu informieren wäre.

## 3. OLAF

Am 17.3.2011 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF),<sup>36</sup> durch den insbesondere die Zusammenarbeit von OLAF mit Eurojust und Europol sowie mit Behörden der Mitgliedstaaten verbessert werden soll. So sieht Art. 10a Abs. 1 UAbs. 2 des Entwurfs vor, dass OLAF bei Verdacht auf eine „schwere Straftat in Form eines Betrugs- oder Korruptionsdeliktes“ zwingend und umfassend Eurojust informieren müsse.

## 4. Agentur über das Betriebsmanagement großer Informationssysteme<sup>37</sup>

Der Rat und das Europäische Parlament billigten im Juli bzw. September den Kompromiss zu einer Verordnung zur Einrichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement großer Informationssysteme.<sup>38</sup> Diese Agentur soll sich zunächst der technischen Administration der Fahndungsdatenbanken SIS/SIS II, des Visa-Information-Systems (VIS) und der daktyloskopischen Datenbank EURODAC widmen; eine Ausweitung auf weitere Datenbanken erfordert eine Zustimmung des Rates und des Europäischen Parlaments. Ein Abgleich zwischen den Datenbanken ist der Agentur ohne explizite Rechtsgrundlage ebenso verwehrt wie sonstige Formen des data mining (Art. 1 Abs. 4 S. 2).

## III. Materielles Strafrecht

### 1. Schutz der finanziellen Interessen der EU

Ende Mai 2011 legte die Kommission eine Mitteilung vor über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen – Gesamtkonzept zum Schutz von Steuergeldern.<sup>39</sup> Sie fordert darin bis zum Jahr 2020 eine „Politik der ‚Nulltoleranz‘“ gegen Delikte zu Lasten des EU-Haushalts. Da nur fünf Mitgliedstaaten die – zudem unzureichenden – strafrechtlichen Vorgaben des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union<sup>40</sup> vollständig umgesetzt haben und sich die (theoreti-

<sup>36</sup> KOM (2011) 135 endg. v. 17.3.2011; s. zum Rechtsrahmen von OLAF *Covolo*, NJECL 2 (2011), 201.

<sup>37</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (751).

<sup>38</sup> ABl. EU 2011 Nr. L 286, S. 1.

<sup>39</sup> KOM (2011) 293 endg. v. 26.5.2011.

<sup>40</sup> Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen

schen wie praktischen) Strafraumen deutlich unterscheiden, sei ein gleichwertiger strafrechtlicher Schutz in der gesamten EU nicht gegeben. Dies kann als Forderung nach einem harmonisierten Strafraumen – und nicht nur nach einer Mindesthöchststrafe – verstanden werden.<sup>41</sup> Viele Meldungen von OLAF über potentiell strafrechtlich relevantes Verhalten resultieren laut der Kommission allein in summarischen Prüfungen; Ermittlungsverfahren würden zudem zu häufig wegen fehlenden öffentlichen Interesses eingestellt. Die langwierige und unzureichende strafrechtliche Reaktion behindere auch disziplinarrechtliche Maßnahmen, da diese erst nach einer strafrechtlichen Entscheidung eingeleitet werden können. Daher kündigt die Kommission drei Handlungsschwerpunkte an:

- Materiell-rechtlich wird die Kommission eine Neuauflage eines Richtlinienvorschlags über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union vorlegen.<sup>42</sup> Neben einem Betrugstatbestand soll diese Richtlinie auch Tatbestände betreffend Veruntreuung sowie Machtmissbrauch mit finanziellem Hintergrund definieren. Ferner „könnte“ eine strafrechtliche Verantwortlichkeit auch vorgesehen werden für juristische Personen sowie für ernannte sowie gewählte Amtsträger. Besonders hervorzuheben ist zudem die Intention, die Richtlinie um detaillierte Bestimmungen eines allgemeinen Teils – Beihilfe und Anstiftung, Versuch und Vollendung, Vorsatz und Fahrlässigkeit – zu ergänzen und schließlich auch die Verjährungsvorschriften zu harmonisieren; sie greift damit Intentionen des corpus juris-Projekts auf.<sup>43</sup>
- Verfahrensrechtlich sei – noch über den bestehenden Rechtsrahmen der Zusammenarbeit in Strafsachen hinaus – die Sicherstellung und Einziehung von kriminell erlangtem Vermögen vorzusehen sowie die Beweiskraft der Untersuchungsberichte von OLAF zu gewährleisten. Diesbezüglich arbeite die Kommission derzeit Legislativvorschläge aus bzw. prüfe diese.
- Institutionell verweist die Kommission auf die Reform von OLAF (s. oben II. 3.), verlangt eine Stärkung der Befugnisse von Eurojust (s. oben II. 1.) und regt schließlich die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 AEUV) an.

## 2. Terrorismus<sup>44</sup>

Der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung Gilles de Kerchove erneuerte in einem Diskussionspapier v. 27.5.

2011<sup>45</sup> unter anderem seine Forderung nach einer raschen Implementierung einer Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten, siehe hierzu unten IV. 5.) und einer Analyse von Finanztransaktionen (Terrorist Finance Tracking Program – TFTP, siehe hierzu unten IV. 7.). Der ebenfalls auf ihn zurückgehende Vermerk Justizielle Dimension der Terrorismusbekämpfung – Empfehlungen für Maßnahmen mündete inzwischen in einem tabellarischen Arbeitsprogramm.<sup>46</sup> Besonders hervorzuheben ist hierbei die Intention, über die Europäische Ermittlungsanordnung (s. u. V. 2.) hinausgehend die Verkehrsfähigkeit von Beweisen zu erhöhen (Maßnahme R 13), einschließlich solcher Beweismittel, die außerhalb der Europäischen Union erlangt wurden (Maßnahme R 22). Ferner ist vorgesehen, einen einheitlichen Rechtsrahmen für bestimmte verdeckte Ermittlungsmaßnahmen zu schaffen – etwa für den Einsatz verdeckter Ermittler und für Online-Durchsuchungen – und deren transnationale Durchführung zu ermöglichen (Maßnahme R 3). Auch in anderer Hinsicht eigne sich die Terrorismusbekämpfung laut dem Vermerk als Türöffner, etwa bezüglich einer bindenden Entscheidung von Kompetenzkonflikten (Maßnahme R 15).

## 3. Menschenhandel<sup>47</sup>

Die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates<sup>48</sup> trat am 16.4.2011 in Kraft und ist durch die Mitgliedstaaten bis zum 6.4.2013 umzusetzen. Im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag<sup>49</sup> wurden die strafrechtlichen Bestimmungen erstens dahingehend ergänzt, dass eine Tatbegehung durch einen Amtsträger strafschärfend zu berücksichtigen sei. Zweitens sei zur Prävention von Menschenhandel auch auf der Nachfrageseite – im Sinne eines Marktdelikts – anzusetzen. Daher werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Einführung einer Strafvorschrift in Erwägung zu ziehen, die sich richten solle gegen „die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung [im Sinne des Menschenhandels] sind, in dem Wissen, dass die betreffende Person Opfer einer Straftat [im Sinne des Menschenhandels] ist“ (Art. 18 Abs. 4). Darüber hinausgehende, im Vergleich zum Rat noch punitive Strömungen im Europäischen Parlament konnten sich hingegen nicht durchsetzen.

---

Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. EG 1995 Nr. C 316, S. 49.

<sup>41</sup> Zur parallelen Tendenz im Non-Paper über eine EU-Kriminalpolitik siehe oben I. 3.

<sup>42</sup> Im Anschluss an KOM (2001) 272 endg. v. 23.5.2001 sowie KOM (2002) 577 endg. v. 16.10.2002.

<sup>43</sup> Vgl. nur Delmas-Marty (Hrsg.), Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutze der finanziellen Interessen der Europäischen Union, 1998.

<sup>44</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2010, 749 (751 f.).

---

<sup>45</sup> Ratsdok. 10622/11, nicht öffentlich.

<sup>46</sup> Ratsdok. 5764/11; zuvor Ratsdok. 13318/1/10 sowie Ratsdok. 15067/10.

<sup>47</sup> Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2010, 749 (753) sowie Brand, DRiZ 2011, 125; zum durch die EMRK vermittelten Schutz vgl. Pati, NJW 2011, 128.

<sup>48</sup> ABl. EU 2011 Nr. L 101, S. 1.

<sup>49</sup> KOM (2010) 95 endg. v. 29.3.2010; s. hierzu Brodowski, ZIS 2010, 376 (382).

#### 4. Sexuelle Ausbeutung von Kindern, Kinderpornographie<sup>50</sup>

Der informelle Dialog zwischen Kommission, Rat und Parlament führte im Juni 2011 zu einer Einigung auf einen Kompromiss zur Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates.<sup>51</sup> Das Europäische Parlament nahm den geänderten Vorschlag am 27.10.2011 an; die Abstimmung im Rat dürfte bis Ende 2011 folgen. Dieser Kompromiss orientiert sich relativ nahe an der allgemeinen Ausrichtung des Rates<sup>52</sup> und sieht die hoch umstrittene, präventive Zugangsschwerung zu kinderpornographischen Angeboten im Internet nur noch als fakultative Maßnahme vor (Erwägungsgründe 13, 13aa, Art. 21 Abs. 2), die also ins Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt wird. Der Änderungsbedarf des deutschen materiellen Strafrechts ist begrenzt; allerdings ist der Strafrahmen des sexuellen Missbrauchs von besonders schutzbedürftigen oder schutzbefohlenen Kindern auf mindestens bis zu acht Jahre Freiheitsstrafe zu erhöhen und eine Strafbarkeit für die wissentliche Teilnahme an pornografischen Darbietungen, an denen ein Kind oder Jugendlicher beteiligt ist (Art. 4 Abs. 3a), sowie für den wissentlichen Zugriff auf Kinderpornografie mittels Informations- und Kommunikationstechnologie (Art. 5 Abs. 3)<sup>53</sup> einzuführen.

In europastrafrechtsdogmatischer Hinsicht bemerkenswert ist die – explizite (Erwägungsgrund 5a) – Abweichung von den Schlussfolgerungen des Rates über einen Ansatz zur Angleichung der Strafen aus dem Jahr 2002.<sup>54</sup> Diese sahen vor, dass bei der Festlegung von Mindesthöchststrafen vier „Niveaus“ Anwendung finden sollen. In dieser Richtlinie werden hingegen weitaus differenziertere Mindesthöchststrafen vorgegeben. Allerdings – auch dies ist ein Novum – sollen auch solche mitgliedstaatlichen Strafvorschriften der Richtlinie genügen, die in ihrer Kombination den unionsrechtlich geforderten Strafrahmen ergeben (Erwägungsgrund 6ab). Eine solche additive Kombination ist in Deutschland bekanntlich nur bei Taten vorgesehen, die in Tatmehrheit begangen werden (§ 53 Abs. 1, Abs. 2 StGB).

#### 5. Angriffe auf Informationssysteme<sup>55</sup>

Auf seiner 3096. Tagung erzielte der Rat am 9./10.6.2011 eine allgemeine Ausrichtung über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über

Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates.<sup>56</sup> Der Kommissionsvorschlag wurde in mehrerlei Hinsicht entschärft: Erstens soll auch eine nationale Strafbestimmung – wie § 202a Abs. 1 StGB – explizit den Anforderungen des Art. 3 genügen, wenn diese als restriktives Tatbestandsmerkmal die Überwindung einer Zugangssicherung enthält. Zweitens sind erhöhte Mindesthöchststrafen nur noch vorgesehen für die Delikte rechtswidriger Systemeingriff (Art. 4) und rechtswidriger Eingriff in Daten (Art. 5). Strafschärfungsgründe sind die Begehung durch Botnetze (Art. 9 Abs. 3) sowie die Begehung im Rahmen einer kriminellen Vereinigung, die Verursachung eines schweren Schadens oder Angriffe gegen eine kritische Infrastruktur (Art. 9 Abs. 4). Auf Grundlage dieser allgemeinen Ausrichtung werden nun die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament folgen. Soweit es bei diesen Bestimmungen bleiben sollte, wäre der Umsetzungsbedarf in Deutschland darauf begrenzt, dass § 303b Abs. 4 StGB um eine Variante der Schädigung einer beträchtlichen Anzahl von Informationssystemen zu ergänzen wäre.<sup>57</sup>

#### 6. Insiderhandel und Marktmissbrauch

Am 20.10.2011 legte die Kommission Vorschläge für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulationen<sup>58</sup> sowie für korrespondierende wertpapierhandelsrechtliche Verordnungen<sup>59</sup> vor. Zwar waren die verwaltungsrechtlichen Vorschriften bereits zuvor – etwa durch die Marktmissbrauchsrichtlinie aus dem Jahr 2003<sup>60</sup> – harmonisiert, doch strafrechtliche Regelungen waren dabei explizit ausgenommen (vgl. Art. 14 Abs. 1 Marktmissbrauchs-RiLi). Die bloß bußgeldrechtliche Sanktionierung erachtet die Kommission nicht länger als ausreichend, insbesondere da die strafrechtlichen Regelungen zum Insiderhandel und zur Kurs- und Marktpreismanipulation zwischen den Mitgliedstaaten stark divergieren. Der auf Art. 83 Abs. 2 AEUV gestützte Richtlinienvorschlag sieht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, Straftatbestände einzuführen betreffend

- Insiderhandel durch Primär- und Sekundärinsider, auch durch nachträgliches Stornieren oder Ändern von Kauf- oder Verkaufsaufträgen (Art. 3 lit. a),
- Weitergabe von Insiderinformationen (Art. 3 lit. b),

<sup>50</sup> Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (752).

<sup>51</sup> Ratsdok. 11987/11.

<sup>52</sup> Ratsdok. 14279/10.

<sup>53</sup> Zur bisherigen Rechtslage in Deutschland s. einerseits die Rechtsprechung, etwa BGH, Beschl. v. 16.3.2011 – 5 StR 581/10, OLG Hamburg StV 2011, 99, sowie andererseits die ablehnende Literatur, etwa *Brodowski*, StV 2011, 105; *Hecker*, StudZR 2011, 149; *Hörnle*, NStZ 2010, 704; *Müller*, MMR 2010, 342.

<sup>54</sup> Ratsdok. 9141/02.

<sup>55</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (753 f.); *Gercke*, ZUM 2011, 609 (613).

<sup>56</sup> Ratsdok. 11566/11; zuvor Ratsdok. 10751/11 sowie ursprünglich KOM (2010) 517 endg. v. 30.9.2010.

<sup>57</sup> Regelungsvorschlag in *Brodowski/Freiling* (Fn. 18), S. 159 f.

<sup>58</sup> KOM (2011) 654 endg. v. 20.10.2011; s. hierzu *Vogel*, in: Assmann/Schneider (Hrsg.), Wertpapierhandelsgesetz, 6. Aufl. 2012 (im Erscheinen), Vor § 20a WpHG Rn. 14a, Vor § 38 WpHG Rn. 7a ff.

<sup>59</sup> Insbesondere KOM (2011) 651 endg. v. 20.10.2011 und KOM (2011) 652 endg. v. 20.10.2011; zu den wertpapierrechtlichen Auswirkungen s. *Vogel* (Fn. 58), § 20a WpHG Rn. 25a f.

<sup>60</sup> ABl. EU 2003 Nr. L 94 vom 11.4.2003, S. 16.

- „Aussenden falscher oder irreführender Signale hinsichtlich des Angebots oder des Kurses [...] oder der Nachfrage“ (Art. 4 lit. a),
- „Beeinflussung des Kurses [...], um ein anormales oder künstliches Kursniveau zu erzielen“ (Art. 4 lit. b),
- „Abschluss einer Transaktion, Erteilung eines Kauf- oder Verkaufsauftrags und jegliche sonstige Tätigkeit an Finanzmärkten, die den Kurs [...] beeinflusst, unter Vorspiegelung falscher Tatsachen oder unter Verwendung sonstiger Kunstgriffe oder Formen der Täuschung“ (Art. 4 lit. c),
- „Verbreitung von Informationen, die falsche oder irreführende Signale hinsichtlich Finanzinstrumenten [...] aussenden, sofern [der Täter] durch die Verbreitung dieser Informationen einen Vorteil oder Gewinn für sich selbst oder für Dritte“ erzielt (Art. 4 lit. d) sowie
- jeweils Anstiftung, Beihilfe und – mit Ausnahme der Weitergabe von Insiderinformationen und der falschen Verbreitung von Informationen – auch der Versuch (Art. 5).

Mindesthöchststrafen sind dabei nicht vorgesehen; die von den Mitgliedstaaten einzuführenden strafrechtlichen Sanktionen müssen jedoch wirksam, angemessen und abschreckend sein. Bereits aus genuin strafrechtlicher Sicht wären erhebliche Veränderungen des § 38 WpHG die Folge: So wäre unter anderem die Weitergabe von Insiderinformationen nicht länger als Sonderdelikt – bloß Primärinsider können bislang Täter sein – auszugestalten (so aber § 38 Abs. 1 Nr. 2 WpHG), bei der Marktmanipulation wäre in weiten Teilen eine Versuchsstrafbarkeit vorzusehen (§ 38 Abs. 3 WpHG bezieht sich bislang nur auf den Insiderhandel) und – jedenfalls bei manchen Tathandlungen – wäre auf die Einwirkung auf den Marktpreis als tatbestandlicher Erfolg zu verzichten (so aber § 38 Abs. 2 WpHG).

Bedeutsam sind ferner die Konsequenzen, die sich aus den Blankettverweisen (Art. 2) auf die neuen wertpapierhandelsrechtlichen Verordnungen ergeben: Über die – bereits vom WpHG strafrechtlich regulierten – organisierten („geregelten“) Märkte im In- und EU-Ausland, Warentermingeschäfte und des Emissionszertifikathandels hinausgehend sollen auch neuartige multilaterale und sonstige organisierte Handelssysteme (MTF und OTF) erfasst werden.<sup>61</sup> Hiermit sollen insbesondere sämtliche Geschäfte mit Credit Default Swaps (CDS) – die eine erhebliche Ursache für die vergangene Finanzkrise gewesen sein sollen – vor Marktmanipulationen geschützt werden.

#### 7. Bestechung im privaten Sektor

Im Juni 2011 legte die Kommission ihren zweiten Bericht gemäß Art. 9 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates v. 22.7.2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor vor.<sup>62</sup> Die Kommission geht davon aus, dass die deut-

sche, italienische, österreichische und polnische Erklärungen, den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses auf Handlungen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Waren oder gewerblichen Leistungen zu beschränken, nur bis Juni 2010 gültig waren und nicht vom Rat verlängert wurden (Art. 2 Abs. 4, Abs. 5), so dass nunmehr auch in diesen Staaten eine vollständige Umsetzung zu erfolgen habe. Es bleibt abzuwarten, ob der Rat aus Anlass dieser Evaluation nunmehr eine entsprechende Verlängerung beschließen wird.

#### 8. Strafrechtlicher Schutz des geistigen Eigentums

Auf Betreiben der belgischen Ratspräsidentschaft und der Europäischen Kommission soll die Debatte über eine Harmonisierung des strafrechtlichen Schutzes geistigen Eigentums neu<sup>63</sup> gestartet werden.<sup>64</sup> Gestützt auf Art. 83 Abs. 2 AEUV bestehe eine legislative Handlungsmöglichkeit, die vor allem angesichts der durch Produktfälschungen bestehenden Gefahren zu ergreifen sei. Diese und weitere Fragen wurden auf einer Konferenz „Towards a more effective criminal enforcement of intellectual property rights“ diskutiert, über welche die belgische Ratspräsidentschaft den Rat informierte.<sup>65</sup>

### IV. Strafverfahrensrecht

#### 1. Recht auf Belehrung in Strafverfahren<sup>66</sup>

In den Verhandlungen zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Rat über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren<sup>67</sup> – der zweiten Maßnahme des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren<sup>68</sup> – wurden Bußgeldverfahren vor einer Verwaltungsbehörde aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen (Art. 2 Abs. 3). Des Weiteren soll im Richtlinientext explizit festgehalten werden, dass eine Belehrung unverzüglich („promptly“), jedenfalls aber bei – wohl: vor – einer (ersten) Vernehmung erfolgen müsse (Art. 3 Abs. 1). Ferner ist eine Belehrung zu ergänzen bzw. zu wiederholen, wenn einem Festgenommenen nunmehr eine andere Tat oder ein anderer Sachverhalt zur Last gelegt wird (Art. 6 Abs. 4). In einem „Letter of Rights“ soll der Beschuldigte u.a. über die Selbstbelastungsfreiheit, das Akteneinsichtsrecht und das Recht auf dringend erforderliche medizinische Betreuung und darüber

<sup>63</sup> Das ursprüngliche, 2006 gescheiterte Gesetzgebungsvorhaben basierte auf KOM (2006) 168 endg. v. 26.4.2006 sowie zuvor auf KOM (2005) 276 endg. v. 12.7.2005.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu auch Böxter, wistra 2011, 11.

<sup>65</sup> Ratsdok. 18259/10.

<sup>66</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2010, 749 (754).

<sup>67</sup> Ursprünglicher Vorschlag in KOM (2010) 392 endg. v. 20.7.2010; vorbereitende Studie Spronken, An EU-Wide Letter of Rights, 2010; allgemeine Ausrichtung des Rates in Ratsdok. 17583/10; bislang letzter Kompromisstext in Ratsdok. 12163/11.

<sup>68</sup> ABl. EU 2009 Nr. C 295, S. 1; vgl. hierzu Brodowski, ZIS 2010, 376 (382).

<sup>61</sup> Zur bisherigen Rechtslage vgl. Vogel (Fn. 58), § 20a WpHG Rn. 38.

<sup>62</sup> KOM (2011) 309 endg. v. 6.6.2011; der Rahmenbeschluss ist zu finden in ABl. EU 2003 Nr. L 192, S. 54.

belehrt werden, wie eine gerichtliche Überprüfung der Untersuchungshaft beantragt werden kann.

Als wesentlicher Streitpunkt verbleibt jedoch das Akteneinsichtsrecht des Beschuldigten bzw. seines Verteidigers (Art. 7): Dem Rat zufolge soll bezüglich der Haftprüfung ein Akteneinsichtsrecht betreffend aller für diese „wesentlich[en]“ Unterlagen genügen (Art. 7 Abs. 1). Generell und jedenfalls nach Anklageerhebung soll das Akteneinsichtsrecht dem Rat zufolge nur insoweit gewährleistet werden, wie erforderlich ist, „um ein faires Verfahren zu gewährleisten und die Verteidigung vorzubereiten“ (Art. 7 Abs. 2). Die Sperrung von Dokumenten soll gestattet sein, wenn „Grundrechte einer anderen Person ernsthaft gefährdet werden“, wenn dies „zum Schutz eines wichtigen öffentlichen Interesses unbedingt erforderlich ist“, etwa weil weitere laufende Ermittlungen gefährdet oder die nationale Sicherheit beeinträchtigt werden könnten (Art. 7 Abs. 4). Angesichts dieser Fülle von generalklauselartigen, weichen Abwägungsfaktoren ist anzuzweifeln, ob dieser Entwurf auch in der Praxis zu wesentlichen Verbesserungen hin zu mehr Akteneinsicht führen wird.

### *2. Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme*

Am 8.6.2011 unterbreitete die Kommission mit dem Vorschlag für [eine] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme<sup>69</sup> eine Kombination der dritten und vierten Maßnahme des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren. Für Verwertung seitens des Rates sorgte dabei, dass Fragen der Prozesskostenhilfe außen vor gelassen wurden.<sup>70</sup> Die Richtlinie wirkt dem Vorschlag zufolge ab einer Inkennzeichnung, dass jemand „einer Straftat verdächtigt oder beschuldigt wird“, gleich ob es sich um einen transnationalen oder einen rein nationalen Sachverhalt handelt (Art. 2 Abs. 1), nach der Festnahme aufgrund eines Europäischen Haftbefehls – im Ausstellungs- wie im Vollstreckungsmitgliedstaat, – (Art. 2 Abs. 2, Art. 11), sowie wenn jemand während einer Zeugenaussage zum Beschuldigten wird (Art. 10 Abs. 1). Bedenklich sind zwei vom Rat vorgeschlagene Einschränkungen: erstens seine Forderung nach einer Nichtanwendbarkeit der Richtlinie bei geringfügigen Delikten (Abs. 1 Art. 3) – auch und gerade bei solchen Delikten ist das Recht auf Kontaktaufnahme bei einer Festnahme zu gewährleisten – sowie zweitens sein Postulat, dass bei einer Festnahme aufgrund eines Europäischen Haftbefehls ein Rechtsanwalt im Vollstreckungsmitgliedstaat genüge und es eines Anwalts im Ausstellungsmitgliedstaats nicht bedürfe: Aufgrund des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ist es für eine effektive Verteidigung geradezu unerlässlich, auch gegen den zugrundeliegenden Europäischen Haftbefehl vorzugehen und

sich nicht nur auf den engen Katalog der möglichen Ablehnungsgründe zu konzentrieren.

Das Recht auf Rechtsbeistand soll dem Vorschlag zufolge jedenfalls gewährleistet werden bei einer, auch polizeilichen, Vernehmung, aber auch bei Verfahrenshandlungen oder Beweiserhebungen, „bei der die Anwesenheit des Betroffenen nach innerstaatlichem Recht [...] zulässig ist, es sei denn, sie schadet der Beweiserhebung“ (Art. 3 Abs. 1 lit. b). Eine signifikante Gruppe von Mitgliedstaaten möchte jedoch den Anwendungsbereich bloß auf Haftsachen und das gerichtliche Verfahren begrenzen. Dem Verdächtigen oder Beschuldigten muss die Möglichkeit eingeräumt werden, mit dem Rechtsbeistand ausreichend lange, häufig und vertraulich zusammenzutreffen (Art. 4 Abs. 1, Abs. 5, Art. 7); der Rechtsbeistand wiederum hat ein Anwesenheitsrecht bei Vernehmungen, bei Beweiserhebungshandlungen und darf die Haftbedingungen vor Ort überprüfen (Art. 4 Abs. 2 bis 4); insbesondere letzteres stieß auf erhebliche Vorbehalte der Mitgliedstaaten. Einem Festgenommenen ist zudem dem Vorschlag zufolge zu ermöglichen, „möglichst rasch zu mindestens einer von [ihm] benannten Person Kontakt aufzunehmen“ (Art. 5 Abs. 1); der Rat wünscht, dies auf die bloße Information einer bestimmten Person – einem Angehörigen oder dem Arbeitgeber – zu beschränken. Bei Ausländern ist zudem deren Recht auf konsularische Unterstützung zu gewährleisten (Art. 6).

Abweichungen von den meisten Gewährleistungen sind dem Kommissionsvorschlag zufolge nur aufgrund einer gerichtlichen („judicial“) Einzelfallentscheidung gestattet; diese darf nur ergehen, wenn sie zur Abwehr von konkreten Gefahren für Leib oder Leben einer anderen Person im Einzelfall erforderlich ist (Art. 8). Vom Recht auf Vertraulichkeit des Kontakts zwischen Rechtsanwalt und Beschuldigtem darf nicht abgewichen werden (Art. 7). All dies erachtet der Rat für zu weitgehend und regt Einschränkungen insbesondere bei Terrorismusverfahren und bei sonstigen schweren Straftaten oder aus Gründen effektiver Strafverfolgung an. Dies soll auch von sonstigen dazu ermächtigten Stellen angeordnet werden dürfen. Darüber hinausgehend kritisiert eine Gruppe von Mitgliedstaaten, dass sich dieser Vorschlag in seiner Gänze nicht an den Vorgaben der Rechtsprechung des EGMR orientiere, sondern – auf Kosten effektiver Strafverfolgung und unter Missachtung unterschiedlicher Strafrechtstraditionen – darüber hinausgehe.<sup>71</sup>

Bemerkenswert sind die im Kommissionsvorschlag enthaltenen Verwertungsverbote: Wenn jemand erst während einer Zeugenaussage zu einem Beschuldigten wird, sollen seine Aussagen vor einer entsprechenden Belehrung unverwertbar sein (Art. 10 Abs. 2). Dem Wortlaut zufolge liegt daher ein striktes Verwendungsverbot – auch bei belastenden Spontanäußerungen eines Zeugen und unabhängig von einem Widerspruch der Verteidigung – vor.<sup>72</sup> Bei sonstigen Verstößen gegen die Richtlinie – u.a. gegen das Recht auf einen

---

<sup>69</sup> KOM (2011) 326 endg. v. 8.6.2011.

<sup>70</sup> Ratsdok. 12643/11; Ratsdok. 12897/11; Ratsdok. 14568/11; Ratsdok. 15533/11; Ratsdok. 15812/11; Ratsdok. 15826/11.

<sup>71</sup> Ratsdok. 14495/11.

<sup>72</sup> Zur bisherigen Rechtslage in Deutschland vgl. nur BGH NJW 1990, 461 (Spontanäußerung); BGHSt 42, 15 (23); BayObLGSt 2001, 64 (Widerspruchslösung).



Rechtsbeistand oder gegen das Recht auf konsularischen Beistand – ist ein Beweisverwertungsverbot vorgesehen, es sei denn, die Verwendung der rechtswidrig gewonnenen Beweise „beeinträchtigt die Rechte der Verteidigung nicht“ (Art. 13 Abs. 3). Ob die vom BGH regelmäßig angenommene Widerspruchslösung die Rechte der Verteidigung unberührt lässt, ist allerdings bereits jetzt umstritten.<sup>73</sup> Wenig überraschend wünscht der Rat einen ersatzlosen Verzicht auf sämtliche Verwertungsverbote.

### 3. Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs

Im Juni 2011 nahm die Kommission ein Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs an.<sup>74</sup> Auch diese Maßnahme war im Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte gefordert worden. Die tatsächliche Durchführung des Freiheitsentzugs ist der Kommission zufolge von europäischem Belang, da die diesbezüglich geltenden Standards erheblichen Einfluss auf das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten und so auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung habe. In Bezug auf die Instrumente der gegenseitigen Anerkennung fragt die Kommission an, welche Alternativen zu Freiheitsentziehung genutzt werden bzw. bei transnationalen Strafverfahren genutzt werden könnten. Bezüglich eigentlicher Mindeststandards für den Freiheitsentzug ist das Grünbuch wenig ambitioniert und konzentriert sich auf einen administrativen Austausch von „best practices“, um den insbesondere vom Europarat formulierten Mindeststandard<sup>75</sup> zu gewährleisten.

### 4. Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten

In ihrer Evaluation<sup>76</sup> der sog. Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie<sup>77</sup> erachtet die Kommission die Vorratsdatenspeicherung als ein „wertvolles Instrument“, stützt sich dabei vorrangig aber auf anekdotische Fallbeispiele und nicht auf eine statistisch unangreifbare, zwischen Bestandsdatenabfragen und Vorratsdatenabfragen differenzierende Auswertung,

<sup>73</sup> Zum Streitstand vgl. nur *Meyer-Gofner*, StPO, 54. Aufl. 2011, § 136 Rn. 25 m.w.N.

<sup>74</sup> KOM (2011) 327 endg. v. 14.7.2011.

<sup>75</sup> Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, verfügbar unter <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=955747> (Stand: 31.10.2011).

<sup>76</sup> KOM (2011) 225 endg. v. 18.4.2011.

<sup>77</sup> Richtlinie 2006/24/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15.3.2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl. EU 2006 Nr. L 105, S. 54; zur – zweifelhaften – Rechtsgrundlage vgl. EuGH, Urt. v. 10.2.2009 – C-301/06, m. Anm. u. Bespr. *Ambos*, JZ 2009, 468; *Braum*, ZRP 2009, 174; *Petri*, EuZW 2009, 214; *Simitis*, NJW 2009, 1782.

die alternative Ermittlungsansätze hinreichend berücksichtigt. Die Kommission weist auf die höchst unterschiedliche Umsetzung – etwa die Dauer der Speicherung, den Kreis der Zugriffsberechtigten, Anlasstaten, die Kostenerstattung für die Provider betreffend – sowie die (derzeit) fehlende Umsetzung in manchen Mitgliedstaaten ebenso hin wie auf verfassungsrechtliche wie zivilgesellschaftliche Bedenken gegen die Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung. Sie kündigt an, an dem Instrument grundsätzlich festhalten zu wollen, aber durch eine Änderung der Richtlinie die Harmonisierung der Vorratsdatenspeicherung weiter voranzutreiben.

In einem Vermerk der ungarischen Ratspräsidentschaft vom 27.4.2011<sup>78</sup> fasst diese den aus ihrer Sicht bestehenden Diskussionsbedarf zusammen: Ihrer Auffassung zufolge seien die schweren Straftaten näher zu definieren, für deren Verfolgung auf Vorratsdaten zugegriffen werden können, und die Möglichkeit eines Quick Freeze als milderer Ersatz für eine Vorratsdatenspeicherung zumindest zu erwägen. Ferner wirft sie die Frage auf, ob grundsätzlich jede Verwendung eines Netzwerks identifizierbar sein müsse und daher anonyme Mobiltelefon-SIM-Karten verboten werden sollen. Schließlich verweist sie auf Anzeichen, dass Vorratsdaten gelegentlich missbräuchlich Verwendung finden würden<sup>79</sup> und widerspricht damit der Kommission, die behauptet hatte, es gebe hierfür keine konkreten Beispiele.

### 5. Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten)<sup>80</sup>

Erwartungsgemäß legte die Kommission im Februar 2011 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität vor.<sup>81</sup> Fluggesellschaften sollen verpflichtet werden, einen Tag vor Abflug und zudem unmittelbar nach Abfertigungsschluss von Flügen, welche die EU-Außengrenzen überschreiten, der jeweiligen Zentralstelle eines Mitgliedstaates u.a. Namen, Anschrift, weitere Kontaktdaten, Zahlungsinformationen, Gepäckangaben und Sitzplatznummer zu übermitteln. Diese Daten dürfen sodann für eine zielgerichtete Überprüfung der Fluggäste vor Abflug oder nach Ankunft verwendet werden, aber auch zur „individuelle[n] Beantwortung begründeter Anfragen von zuständigen Behörden [...] zum Zwecke der Verhütung, Aufde-

<sup>78</sup> Ratsdok. 9439/11.

<sup>79</sup> So wies der polnische Professor *Dr. Andrzej Adamski* in einer Konferenz am 3.12.2010 darauf hin, dass mit Hilfe der Vorratsdaten von „zehn polnischen Journalisten, die der Regierung durch investigative Artikel lästig geworden waren, [...] umfassende Kommunikations- und Bewegungsprofile“ angelegt worden seien; vgl. *Moechel*, <http://fm4.orf.at/stories/1669759/> (Stand: 31.10.2011).

<sup>80</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (383) sowie *McGinley*, DuD 2010, 250.

<sup>81</sup> KOM (2011) 32 endg. v. 2.2.2011; vgl. auch den vorangegangenen, gescheiterten Vorschlag KOM (2007) 654 endg. v. 6.11.2007.

ckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung“ terroristischer und solcher Straftaten, die dem Deliktskatalog des Europäischen Haftbefehls unterfallen und die wenigstens mit einer Höchststrafe von drei Jahren geahndet werden (Art. 4 Abs. 2 lit. c). Die Daten werden für 5 Jahre und 1 Monat vorgehalten; nach Ablauf von 30 Tagen wird ein Zugriff allerdings weiteren prozeduralen und materiellen Einschränkungen unterworfen: Eine Auskunft unterliegt dann einem Behördenleitervorbehalt – der Leiter der Zentralstelle muss die Abfrage genehmigen – und darf nur dann erfolgen, „wenn berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass er für Ermittlungen zur Abwehr einer konkreten und akuten Bedrohung oder Gefahr oder für eine konkrete Ermittlung oder Strafverfolgungsmaßnahme erforderlich ist“ (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1).

Der Rat steht diesem Vorschlag wohlwollend gegenüber, einige Mitgliedstaaten wünschen jedoch auch eine Vorratsdatenspeicherung von PNR-Daten bei Flügen innerhalb der Europäischen Union sowie eine Erstreckung auch auf andere Verkehrsmittel, vorrangig Bahn- und Schiffsreisen.

## 6. Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren

Mit gleich mehreren Maßnahmen unterstreicht die Europäische Union ihre Sichtweise des Strafverfahrens als ein Dreiecksverhältnis zwischen Täter, Opfer und Staat.

In einer Mitteilung der Kommission – Stärkung der Opferrechte in der EU<sup>82</sup> – betont sie die Bedeutung eines Mindeststandards von Opferrechten, um die Freizügigkeit in der Europäischen Union weiter zu fördern und das gegenseitige Vertrauen in die Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu untermauern. Notwendig sei insbesondere eine Anerkennung und respekt- und würdevolle Behandlung des Opfers, Schutz und Unterstützung, Zugang zum Recht sowie zu Entschädigung und Schadensersatz. Zur Verfolgung dieser Ziele unterbreitete die Kommission zugleich zwei Legislativvorschläge:

Der Vorschlag für [eine] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe<sup>83</sup> soll den bestehenden Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2001<sup>84</sup> ersetzen. Er soll Mindeststandards dahingehend entfalten, dass Opfer bei ihrem Erstkontakt mit Strafverfolgungsbehörden umfassend über ihre Rechte (Art. 3) und sodann über den Fortgang sowie das Ergebnis eingeleiteter Strafverfahren informiert werden sollen (Art. 4). Sie sollen für ihre Teilnahme an Gerichtsverhandlungen und bei Zeugenbefragungen nötigenfalls einen Dolmetscher kostenfrei in Anspruch nehmen können (Art. 5); auch soll ihnen Prozesskostenhilfe für eine Nebenklage gewährt werden können (Art. 12). Opfer sollen unverzüglich und so selten wie möglich vernommen werden (Art. 20); dabei und auch in Ge-

richtsgebäuden und Polizeidienststellen ist dafür Sorge zu tragen, dass ein Zusammentreffen mit dem mutmaßlichen Täter vermieden wird (Art. 19). Besonders hervorzuheben ist schließlich die Maßgabe, dass die Mitgliedstaaten für alle Fälle, in denen auf eine Strafverfolgung nach dem Opportunitätsprinzip verzichtet wird, einen Rechtsbehelf einzuführen haben (Art. 10 Abs. 1).

Die zweite legislative Maßnahme, der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen<sup>85</sup> ist im Zusammenhang mit der Europäischen Schutzanordnung zu sehen. Beides sei daher näher unten V. 3. betrachtet.

Der Rat der Europäischen Union nahm parallel hierzu eine Entschließung des Rates über einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren, an.<sup>86</sup> Dieser soll sich zwar an den positiven Erfahrungen mit dem Fahrplan zur Stärkung der Beschuldigtenrechte<sup>87</sup> orientieren; auffallend ist allerdings, dass dieser Fahrplan sich in seinen legislativen Ansätzen auf Maßnahmen beschränkt, die sich ohnehin bereits im Gesetzgebungsverfahren befinden. Seine Bedeutung ist daher keinesfalls mit dem Fahrplan zur Stärkung der Beschuldigtenrechte vergleichbar.

Konkret sieht der Fahrplan vor,

- den Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates v. 15.3.2001 durch eine Richtlinie – auf den entsprechenden Kommissionsvorschlag<sup>88</sup> wird insoweit verwiesen – zu ersetzen,
- Empfehlungen zu „best practices“ im Zusammenhang mit dieser Richtlinie zu entwickeln,
- eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Maßnahmen zum Schutz der Opfer in Zivilsachen – erneut wird auf den entsprechenden Kommissionsvorschlag<sup>89</sup> verwiesen – zu erlassen,
- die Richtlinie 2004/80/EG des Rates v. 29.4.2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten zu überprüfen<sup>90</sup> sowie
- Leitlinien zu entwickeln, wie auf besonders schutzbedürftige Opfer eingegangen werden kann.

Mit Urteil v. 15.9.2011<sup>91</sup> konkretisierte der EuGH den Schutzzweck des bestehenden Rahmenbeschlusses 2001/220/JI: Dieser diene der Beteiligung des Opfers im Strafverfahren, ohne diesem aber ein Mitspracherecht einzuräumen. So

<sup>82</sup> KOM (2011) 274 endg. v. 18.5.2011.

<sup>86</sup> ABl. EU 2011 Nr. C 187, S. 1.

<sup>87</sup> Entschließung des Rates v. 30.11.2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren, ABl. EU 2009 Nr. C 295, S. 1.

<sup>88</sup> KOM (2011) 275 endg. v. 18.5.2011; s. hierzu oben bei und mit Fn. 83.

<sup>89</sup> KOM (2011) 276 endg. v. 18.5.2011; s. hierzu oben bei und mit Fn. 85 sowie näher unten bei und mit Fn. 104.

<sup>90</sup> ABl. EU 2004 Nr. L 261, S. 15.

<sup>91</sup> EuGH, Urt. v. 15.9.2011 – C-483/09 und C-1/10.

kann ein Gericht etwa Schutzanordnungen zum Schutz des Opfers auch gegen dessen Willen anordnen und so darf es von zwingenden Mindeststrafen und Nebenfolgen nicht abweichen, selbst wenn das Opfer dies wünscht. Diese Rechtsprechung dürfte sich auch auf die zukünftige Richtlinie übertragen lassen.

In weiterem Zusammenhang ist schließlich zu nennen ein Vorschlag für [eine] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken über den Schutz vor Kriminalität,<sup>92</sup> der eine umfassende statistische Erhebung für 2012 bis 2014 vorsieht über Erfahrungen mit Kriminalität, über das Sicherheitsempfinden und über Angst vor Kriminalität.

### 7. EU-System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (EU-TFTP)

Kurz vor der Sommerpause legte die Kommission eine Mitteilung „Optionen für ein EU-System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung“ vor.<sup>93</sup> In Anlehnung an das US-amerikanische „Terrorist Finance Tracking Program“ (TFTP) soll ein zukünftiges europäisches System dazu dienen, elektronisch abgewickelte Finanztransaktionen entweder anlasslos laufend nach bestimmten, auffälligen Suchkriterien zu durchforsten oder anlassbezogen die Finanzbeziehungen zwischen Verdächtigen oder „Gefährdern“ zu analysieren. Wenn ein solches europäisches System hinreichend effektiv funktioniert, könnte dies – so die Hoffnung der Kommission – die Notwendigkeit eines Datentransfers in die USA entfallen lassen, welcher derzeit aufgrund eines umstrittenen Abkommens zwischen der EU und den USA erfolgt (s. hierzu noch unten VI. 1. c).

Die Wirksamkeit dieses Ermittlungsinstruments zur Terrorismusbekämpfung stehe, so die Kommission, „außer Frage“. Auch wenn die Kommission eine Anwendung dieses Instruments auf weitere Kriminalitätsbereiche als „wertvolles Mittel“ erachtet, hält sie zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit einen auf Terrorismus begrenzten Anwendungsbereich für geboten. Allerdings sollten sämtliche europäisch-transnationalen Transaktionen ausgewertet werden können, und nicht nur internationale Transaktionen über einen spezifischen Anbieter, wie dies beim derzeitigen US-TFTP-Programm angeblich der Fall sei.

Die Rohdatenabfrage soll entweder einer „zentralen EU-Stelle zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung“ – die bei Europol angesiedelt werden könnte – in Absprache mit den Mitgliedstaaten oder aber einem mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Pool der nationalen zentralen Meldestellen („Financial Intelligence Unit – FIU“)<sup>94</sup> obliegen. Eurojust

soll sodann die Rohdatenabfrage genehmigen und überwachen. Diese – bei Europol oder bei der IT-Agentur (s.o. II. 4.) zu speichernden – Rohdaten sollen sodann durch die „zentrale EU-Stelle“, durch den FIU-Pool oder aber von den Mitgliedstaaten abgestellten Analysten ausgewertet werden, die in dieser Tätigkeit einer „unabhängigen Beaufsichtigung“ unterliegen sollen.

Die Gremien des Rates warfen nun allerdings die Frage auf, ob ein eigenständiges europäisches System tatsächlich einen „Mehrwert“ zur bestehenden Kooperation mit den USA liefere, insbesondere wenn man die finanziellen Kosten eines solchen Systems und eine mögliche Beeinträchtigung der Zusammenarbeit mit den USA berücksichtige.<sup>95</sup>

## V. Zusammenarbeit in Strafsachen

### 1. Überblick über den Umsetzungsstand

Einen – allerdings teilweise fehlerhaften und unvollständigen – Überblick über den Umsetzungsstand von Rechtsinstrumenten zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen liefert nunmehr die Webseite des EJN,<sup>96</sup> wie es vom Rat zuvor<sup>97</sup> gefordert worden war.

### 2. Europäische Ermittlungsanordnung<sup>98</sup>

Der Rat erzielte im Juni 2011 eine partielle allgemeine Ausrichtung betreffend die grundlegenden Art. 1 bis 18 (einschließlich Art. Y) der Initiative für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.<sup>99</sup> Eine Europäischen Ermittlungsanordnung sollen nur (Ermittlungs-)Richter, Gerichte und Staatsanwälte bindend anordnen können; Anordnungen sonstiger Stellen müssen von solchen Justizbehörden bestätigt werden (Art. 2, Art. 5a Abs. 3). Diese Akteure des Anordnungsstaats müssen dabei dem Vorschlag zufolge in jedem Einzelfall prüfen, ob erstens die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme gewahrt wird und ob zweitens die Maßnahme „in einem vergleichbaren nationalen Fall unter denselben Bedingungen angeordnet werden“ könnte (Art. 5a Abs. 1, Abs. 2) – was sich daher allein auf die Rechtmäßigkeit, nicht auf die bisweilen engere Zweckmäßigkeit bezieht.

Dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zufolge ist die Anordnung „ohne jede weitere Formalität“ durch den Vollstreckungsstaat so zu vollstrecken, „als wäre die betreffende Ermittlungsmaßnahme von einer Behörde des Vollstre-

ABl. EU 2005 Nr. L 309, S. 15 sowie in Deutschland §§ 10 ff. Geldwäschegesetz.

<sup>95</sup> Ratsdok. 14207/11.

<sup>96</sup> Erreichbar unter <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/> (Stand: 31.10.2011).

<sup>97</sup> Ratsdok. 13403/1/10 REV 1; Ratsdok. 13405/1/10 REV 1; s. hierzu Brodowski, ZIS 2010, 749 (759).

<sup>98</sup> Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2010, 749 (755 ff.) m.w.N.; Blackstock, NJECL 1 (2010), 481; Brand, DRiZ 2010, 317; Farries, NJECL 1 (2010), 425; Zimmermann/Glaser/Motz, EuCLR 1 (2011), 56.

<sup>99</sup> Ratsdok. 11735/11 sowie Ratsdok. 10749/2/11.

ckungsstaats angeordnet worden“ (Art. 8 Abs. 1). Damit geht gem. Art. 8 Abs. 2 einher, dass sich die Durchführung grundsätzlich nach dem Recht des Vollstreckungsstaats richtet (*lex loci*). Dabei sind aber vom Anordnungsstaat „ausdrücklich angegebene Formvorschriften und Verfahren“ einzuhalten (Durchbrechung durch *lex fori*), es sei denn, dem stünden wesentliche Rechtsgrundsätze des Vollstreckungsstaats entgegen (*nationaler ordre public*-Vorbehalt).

Die Ablehnungsgründe, die der Vollstreckungsstaat entgegenhalten kann, unterscheiden sich je nach der Intensität der Ermittlungsmaßnahme (vgl. Art. 10 Abs. 1a):

- bei der Vernehmung eines Zeugen, eines Opfers oder eines Verdächtigen,
- bei Ermittlungsmaßnahmen, „die keine Zwangsmaßnahmen sind“,
- bei bereits rechtmäßig erhobenen Beweisen,
- bei der Auskunftserteilung betreffend IP-Adressen, Telefonanschlussinhabern (sog. Bestandsdaten) und betreffend Datenbanken, auf welche die Polizei und die Justizbehörden unmittelbaren Zugriff haben, sowie auch
- bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen wegen einer Tat, die einer Deliktgruppe des Art. 2 Abs. 2 RBEuHb<sup>100</sup> unterfällt, wenn diese nach dem Recht des Anordnungsstaats mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht ist,

kann die Vollstreckung nur aufgrund der in Art. 10 Abs. 1 genannten Gründe versagt werden:

- Immunitäten und Vorrechte, etwa für rechtsberatende Berufe oder aufgrund der Meinungs- und Pressefreiheit (s. auch Erwägungsgrund 12b),
- Gefährdung von wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen,
- *ne bis in idem* und
- ein Verstoß gegen das Primat des Territorialitätsprinzips: Ist eine Straftat außerhalb des Anordnungsstaats, aber ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet des Vollstreckungsstaats begangen worden, so kann einer Ermittlungsanordnung auch entgegen gehalten werden, dass es an der Strafbarkeit im Vollstreckungsstaat und damit an der beiderseitigen Strafbarkeit fehle.

Bei allen anderen Ermittlungsmaßnahmen darf die Vollstreckungsbehörde

- erstens auf andere, gleichermaßen effektive Ermittlungsmaßnahmen zurückgreifen (Art. 9 Abs. 1a),
- zweitens die Vollstreckung versagen, wenn eine solche Maßnahme im Vollstreckungsstaat allgemein oder in einem vergleichbaren innerstaatlichen (konkreten) Fall nicht zur Verfügung steht und nicht auf eine alternative,

gleichermaßen effektive Maßnahme zurückgegriffen werden konnte (Art. 9 Abs. 1, Abs. 3), und

- drittens die Vollstreckung versagen, wenn keine beiderseitige Strafbarkeit besteht – es sei denn, es handelt sich um eine Tat, die einer Deliktgruppe des Art. 2 Abs. 2 RBEuHb unterfällt, wenn diese nach dem Recht des Anordnungsstaats mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht ist (Art. 10 Abs. 1b lit. a) – und
- viertens die Vollstreckung versagen, wenn die gewünschte Maßnahme nach dem Recht des Vollstreckungsstaats eine bestimmte – und im konkreten Fall nicht vorliegende – Katalogtat (wie etwa in Deutschland bei §§ 100a Abs. 2, 100c Abs. 2 StPO) oder eine bestimmte – im konkreten Fall nicht drohende – Mindeststrafe (wie etwa „Verbrechen“ in § 81h Abs. 1 StPO) voraussetzt.

Die Mitgliedstaaten sollen ferner verpflichtet werden, einen Rechtsbehelf zur Anfechtung der betreffenden Ermittlungsmaßnahme einzuführen (Art. 13 Abs. 1), wobei allerdings die Sachgründe nur im Anordnungsstaat geltend gemacht werden können (Art. 13 Abs. 3).

Soweit Beamte des Anordnungsstaats bei der Vollstreckung anwesend sind – solchen Ersuchen ist gemäß Art. 8 Abs. 3 in der Regel stattzugeben – unterliegen sie derselben zivil- und auch strafrechtlichen Verantwortlichkeit wie Beamte des Vollstreckungsstaats (Art. 16, Art. 17). Abseits von Amtshaftungsansprüchen trägt allein der Vollstreckungsstaat sämtliche Kosten, kann aber im Falle außerordentlich hoher Kosten mit dem Anordnungsstaat Konsultationen einleiten, um eine Kostenteilung zu erreichen; scheitern diese, so ist die Ermittlungsanordnung dennoch durchzuführen. Die das normale Maß übersteigenden Kosten können sodann dem Anordnungsstaat in Rechnung gestellt werden (Art. Y).

Die partielle allgemeine Ausrichtung erstreckt sich noch nicht auf die Bestimmungen über diejenigen spezifischen Ermittlungsmaßnahmen, die in der Richtlinie gesondert geregelt werden sollen, insbesondere die Telekommunikationsüberwachung. Erst wenn insoweit eine allgemeine Ausrichtung erzielt werden konnte, können Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über die Richtlinie aufgenommen werden.

### *3. Europäische Schutzanordnung; gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen*<sup>101</sup>

Der spanische Kompromissvorschlag<sup>102</sup> zur Initiative für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die europäische Schutzanordnung wurde im Hinblick auf Bedenken mancher Mitgliedstaaten und der Kommission nochmals modifiziert und die Anknüpfung der Schutzanordnung an vorangegangenes – aber auch bloß mutmaßliches – strafrechtlich relevantes Verhalten betont (Art. 1). Auch muss die gegenseitig anzuerkennende Entscheidung in einem strafrechtlichen Verfahren ergangen sein (Art. 2 Abs. 1). Der Vollstreckungsstaat ist sodann aber frei, ob er zur Umsetzung

---

<sup>100</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten i.d.F. CONSLEG 2002F0584 v. 28.3.2009.

---

<sup>101</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (757) sowie – aus zivilrechtlicher Sicht – *Wagner*, NJW 2011, 1404 (1405).

<sup>102</sup> Ratsdok. 17750/10.

einer Europäischen Schutzanordnung und zum fortdauernden Schutz (potentieller) Opfer zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Mittel ergreift (Art. 9 Abs. 1). Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission einigten sich im September 2011 auf diesen Kompromiss, der inzwischen auch vom Rat politisch bestätigt wurde.<sup>103</sup> Die formelle Verabschiedung der Europäischen Schutzanordnung soll noch bis Ende 2011 erfolgen, so dass die Umsetzungsfrist bis Ende 2014 laufen dürfte (Art. 21 Abs. 1).

Der bereits oben IV. 6. angesprochene Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen<sup>104</sup> soll hingegen an „im Rahmen von Zivilsachen angeordnete Schutzmaßnahmen“ anknüpfen – man denke etwa an das deutsche Gewaltschutzgesetz. Der Kommission zufolge habe sich bestätigt, dass zivilrechtliche Maßnahmen effektiver seien und sich daher die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen „nach den bestehenden gemeinsamen Standards auf dem Gebiet des Zivilrechts richten sollte [...] und nicht nach den schwerfälligeren Standardverfahren im Bereich des Strafrechts.“ Strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen zivilrechtliche Schutzmaßnahmen überlässt der Vorschlag dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten.

#### 4. Europäischer Haftbefehl<sup>105</sup>

Im Dezember 2010 veröffentlichte die belgische Ratspräsidentschaft das überarbeitete Europäische Handbuch mit Hinweisen zum Ausstellen eines Europäischen Haftbefehls.<sup>106</sup>

Der Begriff „derselben Handlung“ im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl<sup>107</sup> ist europäisch-autonom und entsprechend dem Tatbegriff des Art. 54 SDÜ (und wohl auch des Art. 50 GRC) auszulegen, entschied der EuGH mit Urteil v. 16.11.2010.<sup>108</sup> Im vorliegenden Verfahren, welches das Verhältnis des Besitzes von Betäubungsmitteln zur Mitgliedschaft in einer (betäubungsmittel-)kriminellen Vereinigung betraf, hatte das zuständige italienische Untersuchungsgericht auf eine Anfrage des OLG Stuttgart<sup>109</sup> hin erklärt, dass kein Fall doppelter Strafverfolgung und keine Verletzung von ne bis in idem vorliege. Daher bestehe, so der EuGH, für das OLG Stuttgart „kein Anlass“, die Vollstreckung gemäß Art. 3 Nr. 2 RBEuHB abzulehnen. Damit entfernt sich der EuGH allerdings wieder von einer europäisch-autonomen Auslegung des europäisch-transnationalen Straf-

klageverbrauchs und lässt die Auffassung des Ausstellungsstaates entscheiden.<sup>110</sup>

Am 11.4.2011 legte die Kommission einen Bericht über die seit 2007 erfolgte Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates v. 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl vor.<sup>111</sup> Sie reflektiert dabei durchaus kritisch über die mit diesem Instrument verbundenen Schwierigkeiten und anerkennt dabei einen Ablehnungsgrund, wenn die Übergabe des Beschuldigten zu einem Verstoß gegen dessen Grundrechte aufgrund inakzeptabler Haftbedingungen führen würde. Des Weiteren weist sie auf das Problem hin, dass Europäische Haftbefehle oftmals wegen „sehr geringfügiger Vergehen“ ausgestellt werden und daher unverhältnismäßig seien. Dem soll einerseits die verstärkte Nutzung von Alternativen zur Untersuchungshaft<sup>112</sup> entgegenwirken; andererseits wird darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Erlass eines Europäischen Haftbefehls um eine Ermessensentscheidung handele (Art. 2 Abs. 1 RBEuHB: „Ein Europäischer Haftbefehl kann [...] erlassen werden“), die auch in Ländern, die ein striktes Legalitätsprinzip kennen, zum Anlass für eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung genommen werden müsse. Von den im Bericht enthaltenen statistischen Daten seien zwei hervorgehoben: Knapp mehr als die Hälfte der Festgenommenen stimmt einer Übergabe zu; in den anderen Fällen dauert die Auslieferung im Durchschnitt 48 Tage – und damit deutlich kürzer als vor der Einführung des Europäischen Haftbefehls (ca. 1 Jahr). Mehr als die Hälfte der Europäischen Haftbefehle wurden 2008 und 2009 in Polen, Deutschland und Rumänien erlassen (50-65 %) und auch in diesen drei Ländern vollstreckt (58-68 %).

#### 5. Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden

Der Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates v. 18.12.2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>113</sup> dient der Verwirklichung des Prinzips der Verfügbarkeit,<sup>114</sup> demzufolge Daten, die in einem Mitgliedstaat dessen Strafverfolgungsbehörden verfügbar sind, ohne größere formelle oder materielle Hindernisse auch in anderen Mitgliedstaaten für andere polizeiliche und strafrechtliche Zwecke zur Verfügung stehen sollen. Die unzureichende Umsetzung dieses

<sup>103</sup> Ratsdok. 14923/11.

<sup>104</sup> KOM (2011) 276 endg. v. 18.5.2011.

<sup>105</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2010, 749 (758 f.) sowie aus der neueren Literatur insb. Weis, NJECL 2 (2011), 124; Heard/Mansell, NJECL 2 (2011), 133.

<sup>106</sup> Ratsdok. 17195/10.

<sup>107</sup> Rahmenbeschluss des Rates v. 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten i.d.F. CONSLEG 2002F0584 v. 28.3.2009.

<sup>108</sup> EuGH, Urteil v. 16.11.2010 –C-261/09 (Mantello) = NJW 2011, 983 m. Anm. u. Bespr. Lampe, jurisPR-StrafR 2/2011 Anm. 2; Rathgeber, ELR 2011, 30.

<sup>109</sup> OLG Stuttgart, Beschl. v. 29.6.2009 – 3 Ausl. 175/08.

<sup>110</sup> Zutreffend Lampe, jurisPR-StrafR 2/2011 Anm. 2.

<sup>111</sup> KOM (2011) 175 endg. v. 11.4.2011; s. hierzu auch Brand, DRiZ 2011, 206.

<sup>112</sup> Siehe hierzu den Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates v. 23.10.2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft, ABl. EU 2009 Nr. L 294, S. 20.

<sup>113</sup> ABl. EU 2006 Nr. L 386, S. 89.

<sup>114</sup> Böse, Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union, 2007; Meyer, NStZ 2008, 188; Papayannis, ZEuS 2008, 219; Zöller, ZIS 2011, 64.

Rahmenbeschlusses – auch in Deutschland befindet sich das Umsetzungsgesetz noch im Gesetzgebungsverfahren<sup>115</sup> – kritisiert nun sowohl die Kommission in ihrer Evaluation<sup>116</sup> als auch der Rat.<sup>117</sup> Der Rat erwägt zudem, diesen Rahmenbeschluss mit den Prüm-Instrumenten<sup>118</sup> zu verknüpfen: Jene sehen nämlich als Antwort – etwa auf eine Anfrage betreffend Fingerabdruckdaten – nur vor, ob ein Treffer in der Datenbank vorliegt (hit/no-hit). Mit Hilfe dieses Rahmenbeschlusses könnte sodann unmittelbar auf den Datensatz – also z.B. auf die Personalien des Verdächtigen – zugegriffen werden.

#### 6. Grenzüberschreitende Durchsetzung von Verkehrssicherungsvorschriften

Zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament konnte eine Einigung erzielt werden über eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erleichterung der grenzübergreifenden Durchsetzung von Verkehrssicherungsvorschriften;<sup>119</sup> die Veröffentlichung im Amtsblatt steht jedoch noch aus. Im Gegensatz zum erst nach Rechtskraft einer Geldbuße einschlägigen Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates v. 24.2.2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und -bußen<sup>120</sup> soll durch ein Formblatt die Ermittlung des ausländischen Halters und die Zustellung des Bußgeldbescheides bei acht Katalogdelikten erleichtert werden: Geschwindigkeitsübertretung, Trunkenheit und Drogeneinfluss im Straßenverkehr, Nichtanlegen des Sicherheitsgurtes, Nichttragen eines Helms, Befahren einer nicht freigegebenen Spur – etwa Standstreifen –, Benutzung eines Mobiltelefons am Steuer und Überfahren eines roten Stopplichts.

### VI. Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen<sup>121</sup>

#### 1. USA

##### a) Datenschutzabkommen<sup>122</sup>

Der Rat erteilte im Dezember 2010 der Kommission ein Verhandlungsmandat für ein Abkommen zwischen der Euro-

päischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Schutz personenbezogener Daten, die zu Strafverfolgungszwecken, einschließlich der Bekämpfung des Terrorismus, im Rahmen der polizeilichen oder justiziellen Zusammenarbeit transferiert oder verarbeitet werden.<sup>123</sup> Erste Konsultationen ließen jedoch wenig Bereitschaft der USA hin zu einem umfassenden, weitreichenden Datenschutzabkommen erkennen.

##### b) PNR-Abkommen<sup>124</sup>

Ebenfalls im Dezember 2010 erteilte der Rat ein Verhandlungsmandat zu Verhandlungen mit den USA, Australien und Kanada im Hinblick auf Abkommen für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR).<sup>125</sup> Einem nicht öffentlichen Vertragsentwurf<sup>126</sup> zufolge ist eine maximale Speicherdauer von 15 Jahren vorgesehen, wobei ein Zugriff nach fünf Jahren engeren prozeduralen und materiellen Voraussetzungen unterworfen ist. Die Nutzung der Daten ist den US-amerikanischen Behörden zur Verfolgung des Terrorismus und zur Verfolgung grenzübergreifender schwerer Kriminalität (Definitionen in Art. 4 Abs. 1 lit. b) zulässig; entsprechende Datenabfragen können allerdings auch von den Mitgliedstaaten sowie von Europol und Eurojust beantragt werden (Art. 18 Abs. 2).

##### c) SWIFT/TFTP-Abkommen<sup>127</sup>

Eine erste Evaluation<sup>128</sup> des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten von Amerika für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (TFTP/SWIFT-Abkommen)<sup>129</sup> berichtet von 27.006 Suchanfragen, die in den ersten sechs Monaten ausgeführt wurden, und die zu einigen weiterführenden Informationen – auch für Terrorismusermittlungen in der Europäischen Union – geführt hätten. Die Verfahrenssicherungen und die Begrenzungen der Datenübermittlungen sowie Suchanfragen bewertet die gemeinsame Evaluationskommission für weitgehend erfolgreich, wenn auch Europol noch mehr Informationen zur Erfüllung seiner Überwachungspflichten von amerikanischer Seite benötige. Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht über gespeicherte oder verarbeitete Daten ist allerdings – auch aufgrund der mühseligen Prozedur – noch nicht hinreichend effektiv; für Verwunderung sorgt die Behauptung, es sei noch kein solches Auskunftsbegehren eingegangen, obwohl ein Abgeord-

<sup>115</sup> BR-Drs. 853/10; BT-Drs. 17/5906.

<sup>116</sup> SEK (2011) 593 endg. v. 13.5.2011.

<sup>117</sup> Ratsdok. 15277/11; Ratsdok. 15278/11.

<sup>118</sup> Beschluss 2008/615/JI des Rates v. 23.6.2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, Abl. EU 2008 Nr. L 210, S. 1, sowie der Beschluss 2008/616/JI des Rates v. 23.6.2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI des Rates v. 23.6.2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, Abl. EU 2008 Nr. L 210, S. 12. Der aktuelle Umsetzungsstand ist Ratsdok. 6077/8/11 zu entnehmen.

<sup>119</sup> I.d.F. Ratsdok. 11046/11.

<sup>120</sup> Abl. EU 2005 Nr. L 76, S. 16.

<sup>121</sup> Zum Beitritt der EU zur EMRK s. bereits oben I. 1.

<sup>122</sup> Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (759 f.).

<sup>123</sup> KOM (2010) 252 – nicht öffentlich.

<sup>124</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (760).

<sup>125</sup> Zur zugrundeliegenden Strategie s. KOM (2010) 492 endg. v. 21.9.2010.

<sup>126</sup> Ratsdok. 10453/11.

<sup>127</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (759).

<sup>128</sup> SEK (2011) 438 v. 30.3.2011.

<sup>129</sup> ABl. EU 2010 Nr. L 195, S. 5.

netes des Europäischen Parlaments sein entsprechendes Ersuchen zuvor publik gemacht hatte.<sup>130</sup>

### 2. Australien – PNR-Abkommen<sup>131</sup>

Auf seiner 3111. Tagung am 22. und 23.9.2011 billigte der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – das Ergebnis der Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an den Australian Customs and Border Protection Service.<sup>132</sup> Da das Europäische Parlament am 27.10.2011 dem Abkommen zustimmte, kann es nun sowohl unterzeichnet als auch – nach nochmaliger Beschlussfassung im Rat – abgeschlossen werden. Die Bestimmungen entsprechen im Wesentlichen dem entsprechenden Abkommensentwurf mit den USA,<sup>133</sup> allerdings ist hier eine Speicherung nur für maximal fünfzehn Jahre und eine Einschränkung bereits nach drei Jahren vorgesehen.

### 3. Rechtshilfeabkommen EU-Japan<sup>134</sup>

Das Abkommen zwischen der EU und Japan über die gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen<sup>135</sup> trat am 2.1.2011 in Kraft.<sup>136</sup>

### 4. Handelsübereinkommen zur Bekämpfung der Produkt- und Markenpiraterie (ACTA)<sup>137</sup>

Die Kommission unterbreitete dem Rat und dem Parlament im Juni 2011 Vorschläge über den Abschluss und die Unterzeichnung des Handelsübereinkommens zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, Australien, Kanada, Japan, der Republik Korea, den Vereinigten Mexikanischen Staaten, dem Königreich Marokko, Neuseeland, der Republik Singapur, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika (ACTA).<sup>138</sup> Hauptsächlicher Streitpunkt sind dabei die Bestimmungen über eine strafrechtliche Harmonisierung. Diesbezüglich regt die Kommission an, nicht von der Kompetenz des Art. 83 Abs. 2 AEUV Gebrauch zu machen, was zur Folge hätte, dass sämtliche Mitgliedstaaten ebenfalls das Abkommen ratifizieren müssen

(sog. gemischtes Abkommen) und sodann nur direkt aus dem Handelsübereinkommen, nicht jedoch auch gegenüber der EU zur Umsetzung der strafrechtlichen Mindestvorgaben verpflichtet wären.

### 5. Internationaler Strafgerichtshof

Mit Beschluss 2011/168/GASP des Rates vom 21.3.2011 über den Internationalen Strafgerichtshof und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2003/444/GASP<sup>139</sup> unterstreicht die EU ihre politische Unterstützung des IStGH und verpflichtet sich und die Mitgliedstaaten, gegenüber Drittstaaten für deren Beteiligung am IStGH und für deren Ratifikation des IStGH-Statuts sowie der Änderungen infolge der Revisionskonferenz 2010 einzutreten.<sup>140</sup>

---

<sup>130</sup> Vgl. <http://tinyurl.com/3ur356k> (Stand: 31.10.2011).

<sup>131</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (760).

<sup>132</sup> Ratsdok. 9825/11; Ratsdok. 9822/11; Ratsdok. 10093/11; Ratsdok. 14245/11; Ratsdok. 16240/11; zuvor KOM (2011) 280 endg. v. 19.5. 2011; KOM (2011) 281 endg. v. 19.5.2011.

<sup>133</sup> S. oben bei und mit Fn. 126.

<sup>134</sup> Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (760).

<sup>135</sup> ABl. EU 2010 Nr. L 37, S. 20; s. hierzu *Brodowski*, NJECL 2 (2011), 21.

<sup>136</sup> ABl. EU 2010 Nr. L 343, S. 1.

<sup>137</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (760); s. auch *Schrey/Haug*, K&R 2011, 171.

<sup>138</sup> KOM (2011) 379 endg. v. 24.6.2011; KOM (2011) 380 endg. v. 24.6.2011.

---

<sup>139</sup> ABl. EU 2011 Nr. L 76, S. 56; der vorangegangene Beschluss ist zu finden in ABl. EU 2003 Nr. L 150, S. 67. Es sei ferner verwiesen auf das Abkommen zwischen dem Internationalen Strafgerichtshof und der Europäischen Union über Zusammenarbeit und Unterstützung, ABl. EU 2006 Nr. L 115, S. 50.

<sup>140</sup> Der Umsetzung dieses Beschlusses dient ein (Entwurf eines) Aktionsplans, Ratsdok. 12077 REV 1/11.