

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

Von Wiss. Mitarbeiter **Dominik Brodowski**, LL.M. (Univ. Pennsylvania), München\*\*

*Größere institutionelle, strukturelle und programmatische Umbrüche werfen ihre Schatten voraus: Legislativvorschläge zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, zur Reform von Eurojust und von Europol werden derzeit in den Legislativorganen der EU diskutiert; der EuGH wurde beauftragt, die Vereinbarkeit des geplanten EMRK-Beitritts mit dem EU-Primärrecht zu begutachten; Parlament, Kommission und Rat haben eine Diskussion über das Nachfolgeprogramm zum Stockholmer Programm begonnen, also über die kriminalpolitischen Leitlinien für die kommenden fünf Jahre. Größere Aufmerksamkeit verdienen zudem mehrere Entscheidungen des EuGH zur Anwendbarkeit der Grundrechtecharta sowie zum Grundrechtsschutz im System des Europäischen Haftbefehls. Diese und etliche weitere Entwicklungen im Bereich der Europäisierung der Strafrechtspflege von November 2012 bis Oktober 2013 werden hier im Anschluss an ZIS 2012, 558 im Überblick vorgestellt und einer ersten Analyse unterzogen.*

*Institutional, structural and programmatic changes lie ahead to EU Criminal Justice: Proposals on the establishment of the European Public Prosecutor's Office and on a reform of Eurojust and Europol are discussed by the EU legislative bodies; the ECJ has to decide on whether the planned EU accession to the ECHR is in accordance with EU primary law; and Parliament, Commission and Council have started deliberations on the future criminal policy as the current Stockholm Programme ends in 2014. Several decisions by the ECJ on the applicability of the Charter of Fundamental Rights and on the protection of fundamental rights in European Arrest Warrant proceedings require special attention. These and more developments in EC Criminal Justice between November 2012 and October 2013 are presented in this overview, which follows up on ZIS 2012, 558.*

## I. Strafrechtsverfassung

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

Die Verhandlungen hinsichtlich des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) konnten erfolgreich abgeschlossen werden.<sup>2</sup> Die EU als solche soll nur insoweit an die EMRK gebunden werden, als ein eigenes, originäres

Handeln der EU vorliegt (Art. 1 Abs. 3 BeitrittsAbk-E). Daher verbleibt die Umsetzung von Rechtsakten der EU in nationales Recht im Ausgangspunkt im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten (Art. 1 Abs. 4 S. 1 BeitrittsAbk-E), wenn auch diese und die hierauf gestützten Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH in den Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta fallen.<sup>3</sup> Indes verpflichtet sich die Europäische Union, in solchen Fällen als Streitgenosse (co-respondent) aufzutreten (Art. 36 Abs. 4 EMRK-E, Art. 3 Abs. 2 BeitrittsAbk-E, Erklärung der EU-E), was die Möglichkeit zur Verurteilung auch der Europäischen Union wegen einer gemeinsam zu verantwortenden Verletzung der EMRK eröffnet (Art. 59 Abs. 4 S. 2 EMRK-E, Art. 3 Abs. 7 EMRK-E).

Die Beteiligung der Europäischen Union im Ministerkomitee soll auf solche Fragen beschränkt bleiben, welche die EMRK betreffen (Art. 54 Abs. 2 EMRK-E); im Übrigen ist die Europäische Union anzuhören (Art. 54 Abs. 3 EMRK-E). Die Überwachung von Entscheidungen des EGMR soll auch dann effektiv sein, wenn diese gegen die EU oder gegen EU-Mitgliedstaaten ergangen sind (Art. 54 Abs. 4 EMRK-E). Hierzu soll die Geschäftsordnung des Ministerkomitees dahingehend ergänzt werden, dass in Fällen, in denen die Europäische Union beteiligt ist, anstelle der üblichen Entscheidungsquoren höhere (bei Entscheidungen zugunsten der Europäischen Union)<sup>4</sup> bzw. niedrigere<sup>5</sup> Schwellen gelten. Art. 3 Abs. 6 Beitrittsabkommen-E sieht vor, dass gegebenenfalls in einer Art Zwischenverfahren eine Entscheidung des EuGH hinsichtlich der Grundrechtskonformität eines EU-Rechtsakts eingeholt wird; das hatten in den Verhandlungen manche EU-Nichtmitgliedstaaten als Fremdkörper und ungerechtfertigte Privilegierung der EU gegenüber anderen Vertragsparteien der EMRK betrachtet.<sup>6</sup>

Die Kommission legte dem EuGH den Vertragsentwurf zur Begutachtung der Frage vor, ob dieser mit dem Primärrecht der Europäischen Union vereinbar ist (Gutachten 2/13). Auf Grundlage des Ergebnisses dieses Gutachtens wird die Kommission einen Legislativentwurf hinsichtlich der Zeichnung des Vertragsentwurfs – und ggf. hinsichtlich notwendiger Anpassungen des EU-Sekundärrechts – vorlegen.

<sup>3</sup> Siehe unten I. 2.

<sup>4</sup>  $\frac{4}{5}$  der abgegebenen Stimmen und  $\frac{2}{3}$  der Mitglieder bei Entscheidungen nach Art. 17 GO hinsichtlich der erfolgreichen Durchführung von Urteilen. Je nach Anzahl der abgegebenen Stimmen sind daher – bei 48 Mitgliedern und 28 EU-Mitgliedstaaten – zwischen drei und zehn Stimmen von EU-Nichtmitgliedstaaten erforderlich.

<sup>5</sup> Bei Entscheidungen nach Art. 10 (Einholung eines Gutachtens zur Interpretation eines Urteils) und nach Art. 11 (Konventionsverletzungsverfahren):  $\frac{1}{4}$  der Mitglieder, also derzeit ca. 63 % der EU-Nichtmitgliedstaaten; bei Verfahrensfragen  $\frac{1}{5}$  der Mitglieder, also derzeit ca. 50 % der EU-Nichtmitgliedstaaten.

<sup>6</sup> Zusammenfassende Stellungnahme der Kritikpunkte in 47+1 (2013) R04, Appendix III.

\* Fortsetzung von ZIS 2010, 376; ZIS 2010, 749; ZIS 2011, 940 und ZIS 2012, 558. Alle in diesem Bericht aufgeführten EU-Rechtsakte und EU-Rechtsetzungsvorgänge sind in der Datenbank <http://db.eurocrim.org/> verfügbar.

\*\* Der Verf. ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und Wirtschaftsstrafrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München, Prof. Dr. Joachim Vogel†.

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2012, 558 (558 f.) m.w.N.; siehe ferner Grewe, Europarecht 2012, 285; Gstrein, Zeitschrift für europarechtliche Studien 2012, 445.

<sup>2</sup> Abschlussbericht nebst Entwürfen und erläuterndem Bericht 47+1 (2013) 008rev2.

2. Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte; *ne bis in idem*<sup>7</sup>

Mit Urteil vom 26.2.2013 sprach sich die Große Kammer des EuGH in Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson)<sup>8</sup> für eine weite Auslegung des Anwendungsbereichs der Grundrechtecharta aus: Da es sich bei dem Recht der Umsatzsteuer um ein unionsrechtlich harmonisiertes Rechtsgebiet handle, seien „steuerliche Sanktionen und ein Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung wegen unrichtiger Angaben zur Mehrwertsteuer [...] als Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta anzusehen“.<sup>9</sup> Allerdings stünde Art. 50 GRC einer Kombination steuerlicher und strafrechtlicher Sanktionen nicht entgegen, solange nur eine Sanktion „strafrechtlichen Charakter“ habe.<sup>10</sup> Dies sei allerdings eine Frage, deren Klärung den nationalen Gerichten vorbehalten sei.

Mit Urteil vom 26.9.2013 in Rs. C-418/11 (Texdata) bekräftigte der EuGH – trotz der zwischenzeitlichen Kritik unter anderem aus Karlsruhe<sup>11</sup> – diese Rechtsprechung, derzufolge „die durch die Charta garantierten Grundrechte [...] zu beachten sind, wenn eine nationale Regelung in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt. Mit anderen Worten umfasst die Anwendbarkeit des Unionsrechts die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte“.<sup>12</sup> Da in jenem Fall die Elfte Richtlinie<sup>13</sup> in Art. 12 die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „geeignete Maßregeln“ bei bestimmten Verstößen gegen diese Richtlinie vorzulegen und Texdata ein ebensolcher Verstoß vorgeworfen wurde, sei daher auch das konkrete (hier: österreichische) Verfahren hin zur Verhängung einer „Zwangsstrafe“ an der Charta der Grundrechte zu messen.

3. Europäische Kriminalpolitik post-Stockholm<sup>14</sup>

Das 2014 bevorstehende Ende des zentralen kriminalpolitischen Fünfjahresprogramms der EU – das „Stockholmer Programm“<sup>15</sup> – wirft seinen Schatten voraus: Der Europäische

Rat kündigte im vergangenen Sommer an, dass er sich im Juni 2014 mit strategischen Leitlinien im Sinne des Art. 68 AEUV<sup>16</sup> über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts befassen will.<sup>17</sup> Diesbezüglich fordert er den Rat der Europäischen Union und die Kommission – nicht aber das Europäische Parlament – auf, sich an den Vorbereitungen hin zu einem Nachfolgeprogramm zum „Stockholmer Programm“ zu beteiligen. Ob auch angesichts der 2014 bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und der Neuwahl u.a. des Präsidenten des Europäischen Rates ein neues Mehrjahresprogramm bereits zu diesem Termin verabschiedet werden kann, erscheint zwar fraglich; lohnenswert ist allerdings ein Blick auf den Diskussionsprozess im Rat, in der Kommission und auch im Parlament, der zum Teil auch aus Anlass einer Zwischenevaluation des „Stockholmer Programms“ geführt wird.

a) Zwischenevaluation des Stockholmer Programms

Im November 2012 legte die Ratspräsidentschaft eine Zwischenevaluation<sup>18</sup> des Stockholmer Programms vor. Sie kritisierte darin das damals schleppende Vorankommen der Beitrittsverhandlungen zur EMRK, lobte die Fortschritte im Bereich der Harmonisierung des materiellen Strafrechts und verwies auf die Instrumente zur Umsetzung des Fahrplans zur Stärkung der Beschuldigtenrechte<sup>19</sup>, der indes zumindest um eine Maßnahme hinsichtlich der Unschuldsvermutung einer Ergänzung bedürfe. Begleitet wurde diese Zwischenevaluation durch eine Auflistung der vom Rat seit 2010 angenommenen Instrumente im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>20</sup>

Dies hat das Europäische Parlament zum Anlass genommen, einen Initiativbericht 2013/2024(INI) zur Zwischenevaluation des Stockholmer Programms zu entwerfen. Die Berichterstatter *Luigi Berlinguer*, *Juan Fernando López Aguilar* und *Carlo Casini* kritisieren in ihrem Berichtsentwurf<sup>21</sup> mit deutlichen Worten eine noch immer unzureichende und zu späte Beteiligung des Europäischen Parlaments, erachten intergouvernemental vereinbarte Mehrjahresprogramme wie das Stockholmer Programm für eine nicht mehr zeitgemäße Herangehensweise und wollen statt dessen die Position der Kommission stärken. Sie bedauern, dass bislang noch keine Legislativmaßnahmen betreffend Prozesskostenhilfe/notwendige Verteidigung und betreffend gefährdete Personen ergriffen wurden. Änderungsanträge<sup>22</sup> zielen indes darauf ab, diese Kritik abzuschwächen oder auch gänzlich zu streichen; des Weiteren legen Änderungsanträge Schwerpunkte auf eine verbesserte Verfolgung von rassistischen und fremdenfeindli-

<sup>7</sup> Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (567); zum europäisch-transnationalen *ne bis in idem* siehe ferner zuletzt *Brodowski*, StV 2013, 339; *Radtke*, NSStZ 2012, 479; *Rosbaud*, StV 2013, 291.

<sup>8</sup> Anm. und Bespr. *Bülte/Krell*, StV 2013, 713; *Dannecker*, JZ 2013, 616; *Eckstein*, ZIS 2013, 220; *Gooren*, NVwZ 2013, 564; *Gstrein/Zeitzmann*, Zeitschrift für europarechtliche Studien 2013, 239; *Kingreen*, JZ 2013, 801; *Rabe*, NJW 2013, 1407; *Streinz*, JuS 2013, 568; *Thym*, NVwZ 2013, 889; *Vogel*, StV-Editorial 5/2013; v. *Danwitz*, EuGRZ 2013, 253; *Wegner*, HRRS 2013, 126.

<sup>9</sup> EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – C-617/10, Rn. 27.

<sup>10</sup> EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – C-617/10, Rn. 34.

<sup>11</sup> BVerfG NJW 2013, 1499 (1500 f.) m. Anm. u. Bespr. *Arzt*, NVwZ 2013, 1328; *Gärditz*, JZ 2013, 633.

<sup>12</sup> EuGH, Urt. v. 26.9.2013 – C-418/11, Rn. 73.

<sup>13</sup> Elfte Richtlinie 89/666/EWG des Rates v. 21.12.1989 über die Offenlegung von Zweigniederlassungen, die in einem Mitgliedstaat von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen errichtet wurden, die dem Recht eines anderen Staates unterliegen (ABl. EG 1989 Nr. L 395, S. 36).

<sup>14</sup> Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (558) m.w.N.

<sup>15</sup> ABl. EU 2010 Nr. C 115, S. 1

<sup>16</sup> Zum Handlungszyklus und zu strategischen Leitlinien i.S.d. Art. 68 AEUV siehe *Brodowski*, Jura 2013, 492 (498).

<sup>17</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, angenommen auf dessen Sitzung am 27./28.6.2013, EUCO 104/2/13.

<sup>18</sup> Ratsdok. 15921/12.

<sup>19</sup> ABl. EU 2009 Nr. C, S. 1; vgl. hierzu *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (382).

<sup>20</sup> Ratsdok. 15921/12 ADD 1.

<sup>21</sup> PE514.784v01-00.

<sup>22</sup> PE516.857v01-00.

chen Straftaten, auf einen verbesserten europäischen wie internationalen Datenschutz und auf eine weitere Stärkung der Verfahrensrechte in Strafverfahren.

### *b) EU-Strategie der inneren Sicherheit; Prioritäten bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität*

In ihrem zweiten Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit<sup>23</sup> wiederholte die Kommission unter anderem ihre Intention, im weiteren Verlauf des Jahres einen Vorschlag für eine Richtlinie über die strafrechtliche Verfolgung von Geldwäsche vorzulegen.<sup>24</sup> Auch im Hinblick darauf, dass die EU-Strategie der inneren Sicherheit zunächst auf den Zeitraum bis 2014 fokussiert war, sind die Schlussfolgerungen des Rates „Prioritäten der EU bei der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität 2014-2017“<sup>25</sup> von Bedeutung, die der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – auf seiner 3244. Sitzung am 6./7.6.2013 verabschiedete. Diese Schlussfolgerungen rücken vor allem die Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten, eine ausreichende Finanzierung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie die Nutzung „alternativer und komplementärer Ansätze“ zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität ins Blickfeld – also etwa durch administrative Maßnahmen wie Registrierungsspflichten die Betätigungsfelder organisierter Kriminalität auszutrocknen und die Möglichkeiten zur Vermögensabschöpfung auszuweiten.<sup>26</sup> Schwerpunkte seien des Weiteren zu setzen bei der Bekämpfung der (jeweils organisierten) Schleuserkriminalität und des Menschenhandels, der Betäubungsmittel- und der Cyberkriminalität.

### *c) Diskussionspapiere im Rat der Europäischen Union*

Die litauische Ratspräsidentschaft legte im Juli 2013 je ein Diskussionspapier zur zukünftigen Entwicklung in den Bereichen Inneres und Justiz vor,<sup>27</sup> in denen sie Schwerpunkte auf die Konsolidierung und tatsächliche Umsetzung des sekundärrechtlichen *acquis* setzt. Zudem betont sie die Bedeutung kosteneffizienter Maßnahmen in Zeiten ökonomischer Krisen; hierzu bringt die litauische Ratspräsidentschaft den Gedanken ins Spiel, die Politikzyklen und die Finanzplanungszyklen zeitlich aufeinander abzustimmen. Als Handlungsfelder mit Nachbesserungsbedarf sieht sie schließlich die Außenbeziehungen in den Bereichen Justiz und Inneres; zudem regt sie an, die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie in der Justiz („e-Justice“) zu stärken.

### *d) Konsultation der Kommission*

Die Kommission lädt die Öffentlichkeit ein, sich über ein Forum „Assises de la Justice“ am 21./22.11.2013 in Brüssel

an der Ausarbeitung von kriminalpolitischen Schwerpunkten für die kommenden Jahre zu beteiligen; schriftliche Diskussionsbeiträge können bis Ende des Jahres eingereicht werden.<sup>28</sup> Die Kommission veröffentlichte als Impuls zur Diskussion unter anderem ein Papier zum Strafrecht, das sie zwar nicht als offizielle Position der Kommission verstanden wissen will, aber gleichwohl aufschlussreiche Anhaltspunkte für in der Kommission vertretene Strömungen enthält.<sup>29</sup> Basierend auf den bisherigen Erfolgen<sup>30</sup> benennt sie als Zielsetzung, eine kohärente Kriminalpolitik zu entwickeln, die auf gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, Anerkennung von Opferrechten und Gewährleistung der Rechte Beschuldigter aufbauen müsse. Als ersten Schwerpunkt benennt die Kommission die Stärkung der Grundrechte – für Beschuldigte wie für Opfer – als Grundlage für gegenseitiges Vertrauen. Dabei verweist sie auf eine unzureichende Entschädigung der Opfer und wirft die Frage auf, ob ein „Opferschutzfonds“ gespeist aus der Einziehung von kriminellen Vermögenswerten eine taugliche Antwort hierauf sein könne. Einen zweiten möglichen Handlungsschwerpunkt sieht die Kommission in der Effektivierung des geltenden EU-Rechtsrahmens: Sie verweist hier explizit auf die ihr ab dem 1.12.2014 eingeräumte Möglichkeit, Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung einzuleiten, daneben auf eine verbesserte Ausbildung der Justizpraktiker und schließlich auf eine mögliche Konsolidierung des inzwischen fragmentarischen Rechts der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Der dritte Handlungsschwerpunkt – eine mögliche Erweiterung der in Art. 83 Abs. 1 AEUV genannten „Europa-Delikte“ betreffend – und der eng verknüpfte vierte Handlungsschwerpunkt – auf Art. 83 Abs. 2 AEUV rekurrierend – thematisieren mögliche

---

<sup>28</sup> <http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/> (31.10.2013).

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/criminal\\_law\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/criminal_law_en.pdf) (31.10.2013).

<sup>30</sup> Als bisherige Erfolge benennt die Kommission erstens ein gemeinsames Verständnis dessen, was strafbares Verhalten darstelle, und verweist diesbezüglich auf die Harmonisierungsinstrumente des materiellen Strafrechts. Dass diese nur einen Teilbereich der Kriminalität abdecken und systematischen sowie prinzipiellen Bedenken ausgesetzt sind, lässt sie dabei außen vor. Zweitens enthalte, so dieses Diskussionspapier, der *acquis* einen kohärenten Bestand an strafprozessualen Regeln an Mindeststandards, die einen hohen Standard von „fair trial“-Garantien für die Bürger garantierten (im englischen Original: „coherent set of criminal procedural rules providing common minimum standards to ensure a high standard of fair trial rights for citizens“). Indes sind in diesem Bereich bislang nur drei Maßnahmen beschlossen worden; auch erscheint es gewagt, einen Mindeststandard mit einem hohen Standard gleichzusetzen. Drittens verweist die Kommission auf das Opferschutzpaket und die Maßnahmen zur Verbesserung der Verfolgung von Straftaten, einschließlich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – insbesondere den Europäischen Haftbefehl – und einschließlich europäischer Koordinationsstellen wie Eurojust und das Europäische Justizielle Netz (EJN).

---

<sup>23</sup> KOM (2013) 179 endg. v. 10.4.2013.

<sup>24</sup> Siehe hierzu unten III. 6.

<sup>25</sup> Ratsdok. 12095/13; zuvor Ratsdok. 9849/13.

<sup>26</sup> Zu diesen komplementären Maßnahmen siehe etwa das nur teilweise öffentlich zugängliche Ratsdok. 10899/11.

<sup>27</sup> Ratsdok. 13340/13 (Inneres); Ratsdok. 13341/13 (Justiz); nunmehr zusammengefasst in Ratsdok. 14898/13.

Gebiete für eine weitergehende Harmonisierung des materiellen Strafrechts, die zumindest teilweise auch eine Expansion des Strafrechts darstellen könnte. Explizit genannt werden hier Marktmissbrauch – diesbezüglich ist ein Legislativvorschlag bereits in der Diskussion<sup>31</sup> –, Lebensmittelstrafrecht sowie der Schutz des sog. geistigen Eigentums; zu ergänzen ist ferner das Waffenrecht.<sup>32</sup>

e) Fazit

In diesem frühen Stadium lassen sich bereits gewisse Strömungen erkennen, welche die Ausrichtung des Nachfolgeprogramms zum Stockholmer Programm prägen könnten:

- erstens eine Reflexion auf den bislang erreichten *acquis*, der teilweise nur unzureichend in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt ist, der teilweise an einer Fragmentierung leidet und der auch deswegen in der Rechtspraxis gelegentlich für unbrauchbar gehalten wird;
- zweitens eine Fokussierung auf alternative und komplementäre Methoden der Kriminaljustiz, mit einer weiteren Expansion der Sicherstellung und Einziehung von Vermögen – auch im Rahmen nicht-strafrechtlicher Verfahren („civil forfeiture“) –;
- drittens allerdings auch ein Wiedererstarken des materiellen Strafrechts, das im „Stockholmer Programm“ nur ein Schattendasein führte,<sup>33</sup> in letzter Zeit aber erneut größere kriminalpolitische Bedeutung in der EU erlangte;<sup>34</sup>
- viertens eine Ergänzung der Verfahrensrechte Beschuldigter und Opfer von Straftaten im Dreiecksverhältnis Staat – Beschuldigter – Opfer; damit verknüpft ist die von mehreren Seiten geforderte Reform der Ablehnungsgründe des Europäischen Haftbefehls, etwa im Hinblick auf dessen Verhältnismäßigkeit; sowie
- fünftens eine Europäisierung der Außenbeziehungen im Auslieferungs- und vor allem im Rechtshilfebereich.

4. Europäisches Modell für den Informationsaustausch

In Erfüllung einer Vorgabe der Strategie der inneren Sicherheit für die Europäische Union<sup>35</sup> legte die Kommission im Dezember 2012 eine Mitteilung „Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das Europäische Modell für den Informationsaustausch“ vor.<sup>36</sup> Sie erachtet dabei den bestehenden Informationsfluss für „gut funktionier[en]d“ und hält „weder neue Strafverfolgungsdatenbanken noch neue Instrumente für den Informationsaustausch“ für erforderlich und belegt dies anhand einer Darstellung der Funktionalität der existierenden Instrumente. Indes seien insbesondere der sog. Prüm-Beschluss<sup>37</sup> und die sog. schwedische

Initiative<sup>38</sup> noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden; insoweit sei eine Nachsteuerung erforderlich.

Indes ist hierin kein Abrücken der Kommission von der Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdatensätzen (PNR)<sup>39</sup> und von einem europäischen System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (EU-TFTP)<sup>40</sup> zu sehen, da diese nicht den europäischen Informationsaustausch sondern eine europäisierte Informationsgewinnung betreffen und daher außerhalb der eng gefassten Mitteilung der Kommission liegen.

5. Datenschutz<sup>41</sup>

Hinsichtlich des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr,<sup>42</sup> der die Datenschutz-Grundverordnung<sup>43</sup> ergänzen soll, ist eine Skepsis der Mitgliedstaaten dahingehend zu verzeichnen, den bisherigen und allein durch die Regierungsvertreter ausgehandelten Rechtsrahmen<sup>44</sup> zu verändern.<sup>45</sup> Daher verwundert es nicht, dass das Legislativverfahren im Rat hinsichtlich der Datenschutz-Grundverordnung vorangetrieben wird, nicht indes eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem strafprozessual und polizeirechtlich bedeutsameren Richtlinienentwurf geplant ist.

6. Opt-out des Vereinigten Königreichs<sup>46</sup>

Mit Schreiben vom 24.7.2013 erklärte das Vereinigte Königreich seinen „opt-out“ gemäß Art. 10 Abs. 4 Protokoll Nr. 36

---

zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. EU 2008 Nr. L 210, S. 1); siehe hierzu noch unten V. 4.

<sup>38</sup> 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 (ABl. EU 2006 Nr. L 386, S. 89 i.d.F. CONSLEG 2006F0960 v. 30.12.2006).

<sup>39</sup> Siehe hierzu noch unten IV. 3.

<sup>40</sup> KOM (2011) 429 endg. v. 13.7.2011; Ratsdok.18287/11; siehe hierzu Brodowski, ZIS 2011, 940 (950); ders., ZIS 2012, 558 (568).

<sup>41</sup> Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2012, 558 (559) m.w.N.

<sup>42</sup> KOM (2012) 10 endg. v. 25.1.2012.

<sup>43</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM (2012) 11 endg. v. 25.1.2012.

<sup>44</sup> Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates v. 27.11.2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. EU 2008 Nr. L 350, S. 60).

<sup>45</sup> Ratsdok. 16525/12.

<sup>46</sup> Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2012, 558 (559 f.); siehe ferner Zeder, Europarecht 2013, 454

---

<sup>31</sup> Siehe unten III. 3.

<sup>32</sup> Siehe unten III. 8.

<sup>33</sup> Vgl. Brodowski, ZIS 2010, 376 (378).

<sup>34</sup> Siehe hierzu unten III.

<sup>35</sup> Ratsdok. 5842/10.

<sup>36</sup> KOM (2012) 735 endg. v. 7.12.2012.

<sup>37</sup> Beschluss 2008/615/JI des Rates v. 23.6.2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere

über die Übergangsbestimmungen<sup>47</sup> und wird folglich mit Wirkung zum 1.12.2014 aus dem *acquis* im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ansteigen. Allerdings will das Vereinigte Königreich um die fortdauernde Beteiligung an etlichen zentralen Regelwerken ersuchen (Art. 10 Abs. 5 S. 1 Protokoll Nr. 36). Hinsichtlich dem Schengen-*acquis* unterfallenden Legislativmaßnahmen ist hierzu ein einstimmiger Beschluss des Rates erforderlich;<sup>48</sup> hinsichtlich sonstiger Legislativmaßnahmen nach einem „Prinzip() der offenen Tür“<sup>49</sup> allerdings nur eine Bestätigung der Kommission, ggf. unter Erlass von Übergangsvorschriften.<sup>50</sup> Neben der „no. 1 priority“ – dem Europäischen Haftbefehl<sup>51</sup> – will sich das Vereinigte Königreich auch zukünftig an den weiteren Maßnahmen zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen<sup>52</sup>, an den Maßnah-

men zur Erleichterung des Informationsaustauschs<sup>53</sup> – allerdings ohne „Prüm“<sup>54</sup> –, an Eurojust in seiner derzeitigen Gestalt<sup>55</sup>, an Europol<sup>56</sup>, an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen<sup>57</sup> sowie am SDÜ beteiligen. Unter Berücksichtigung derjenigen Maßnahmen, zu denen das Vereinigte Königreich unter neuem Primärrecht bereits sein „opt-in“ erklärt hat – vorrangig zu erwähnen ist hier die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen<sup>58</sup> – betrafe ein „opt-out“ solcher Ausprägung daher vorrangig vier Aspekte:

- erstens Maßnahmen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts – diese sind jedoch zumindest größtenteils bereits im Recht des Vereinigten Königreichs umgesetzt, wären in Zukunft allerdings nicht mehr „versteinert“ –;

---

im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABl. EU 2008 Nr. L 337, S. 102 i.d.F. CONSLEG 2008F0947 v. 28.3.2009).

<sup>53</sup> Namentlich:

- SIS II;
- 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 (ABl. EU 2006 Nr. L 386, S. 89 i.d.F. CONSLEG 2006F0960 v. 30.12.2006);
- Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates v. 27.11.2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. EU 2008 Nr. L 350, S. 60);
- Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates v. 26.2.2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. EU 2009 Nr. L 93, S. 23) nebst Beschl. 2009/316/JI des Rates v. 6.4.2009 zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gem. Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI (ABl. EU Nr. L 93, S. 33) sowie den hiermit thematisch zusammenhängenden
- Rahmenbeschluss 2008/675/JI des Rates v. 24.7.2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren (ABl. EU Nr. L 220, S. 32).

<sup>54</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); siehe hierzu noch unten V. 4.

<sup>55</sup> Beschluss des Rates v. 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (ABl. EG 2002 Nr. L 63, S. 1 i.d.F. CONSLEG 2002D0187 v. 4.6.2009).

<sup>56</sup> Beschluss des Rates v. 6.4.2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), ABl. EU 2009 Nr. L 121, S. 37.

<sup>57</sup> Rahmenbeschluss des Rates v. 13.6.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen („Joint Investigation Teams“; ABl. EG 2002 Nr. L 162, S. 1).

<sup>58</sup> Siehe hierzu unten V. 2.

---

<sup>47</sup> ABl. EU 2012 Nr. C 326, S. 322.

<sup>48</sup> Art. 10 Abs. 5 S. 2 Alt. 1 Protokoll Nr. 36 i.V.m. Art. 4 Protokoll Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, ABl. EU 2012 Nr. C 326, S. 290.

<sup>49</sup> *Blanke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 46. Lfg., Stand: Oktober 2011, Art. 331 AEUV Rn. 2.

<sup>50</sup> Art. 10 Abs. 5 S. 2 Alt. 2 Protokoll Nr. 36 i.V.m. Art. 4 Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. EU 2012 Nr. C 326, S. 295 i.V.m. Art. 331 Abs. 1 AEUV.

<sup>51</sup> Rahmenbeschluss des Rates v. 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. EG 2002 Nr. L 190, S. 1 i.d.F. CONSLEG 2002F0584 v. 28.3.2009).

<sup>52</sup> Namentlich:

- Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates v. 22.7.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union (ABl. EU 2003 Nr. L 196, S. 45);
- Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates v. 24.2.2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (ABl. EU 2005 Nr. L 76, S. 16 i.d.F. CONSLEG 2005F0214 v. 28.3.2009);
- Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates v. 6.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen (ABl. EU 2006 Nr. L 328, S. 59 i.d.F. CONSLEG 2006F0783 v. 28.3.2009);
- Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union (ABl. EU 2008 Nr. L 327, S. 27 i.d.F. CONSLEG 2008F0909 v. 28.3.2009); sowie
- Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen

- zweitens Maßnahmen, die – wie der Austausch von Verbindungsrichtern und -staatsanwälten – nach Auffassung des Vereinigten Königreichs ohnehin keine Umsetzung in nationales Recht erfordern;
- drittens „soft-law“-Maßnahmen – etwa zur Evaluierung von Kriminaljustizsystemen –, deren unmittelbare rechtliche Wirkung begrenzt ist; sowie
- viertens den Informationsaustausch basierend auf dem „Prüm“-Beschluss – an dessen praktischer Umsetzung sich das Vereinigte Königreich allerdings bislang ohnehin nicht beteiligt hatte.<sup>59</sup>

Gelingt es, die vom Vereinigten Königreich gewünschte Beteiligung an den genannten Maßnahmen bis zum 1.12.2014 zu vereinbaren,<sup>60</sup> wäre der „opt-out“ in seinen faktischen und unmittelbaren strafrechtlichen Auswirkungen nicht mehr als ein Feigenblatt.

## II. Institutionen

### 1. Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof veröffentlichte angesichts seiner neuen Verfahrensordnung<sup>61</sup> überarbeitete Empfehlungen an die nationalen Gerichte bezüglich der Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen.<sup>62</sup>

### 2. Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO)<sup>63</sup>

#### a) Gesetzgebungspaket

Am 17.7.2013 legte die Kommission ein Gesetzgebungspaket gerichtet auf die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vor, bestehend aus einer den Rahmen absteckenden

<sup>59</sup> Vgl. Ratsdok. 5074/6/13.

<sup>60</sup> Andernfalls ist erstens festzuhalten, dass in britisches Recht umgesetzte Maßnahmen keineswegs mit diesem Datum ihre Wirkung verlieren. Zweitens differenziert der UK Extradition Act 2003 betreffend eingehender Auslieferungsersuchen allein hinsichtlich Ländergruppen (alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind „category 1 territories“); auch das IRG spricht in den Vorschriften betreffend die Auslieferung zumeist von den Mitgliedstaaten der EU und nur selten vom „Europäischen Haftbefehl“ (siehe aber §§ 82, 83a IRG). Daher wäre der bilaterale Auslieferungsverkehr Deutschlands mit dem Vereinigten Königreich nur marginal von einem (vorübergehenden) „opt-out“ aus dem System des Europäischen Haftbefehls betroffen. Anders stellt sich die Situation aber mit anderen Mitgliedstaaten dar, die in ihren Auslieferungsgesetzen explizit auf den Europäischen Haftbefehl rekurren, sowie im Bereich der sonstigen Rechtshilfe (siehe etwa §§ 87 ff. IRG).

<sup>61</sup> ABl. EU 2012 Nr. C 337, S. 1.

<sup>62</sup> ABl. EU 2012 Nr. C 338, S. 1; siehe hierzu *Streinz/Latzel*, NJOZ 2013, 271.

<sup>63</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (560 f.); siehe ferner *Beukelmann*, NJW-Spezial 2013, 568; *Hamran/Szabova*, New Journal of European Criminal Law 4 (2013) 40; *Ligeti/Simionato*, New Journal of European Criminal Law 4 (2013), 7; *Satzger*, NStZ 2013, 206; *Schneiderhan*, DRiZ 2013, 100;

Mitteilung,<sup>64</sup> dem eigentlichen Legislativvorschlag über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft,<sup>65</sup> einem über bloße Folgeänderungen hinausgehenden Vorschlag für eine Verordnung betreffend Eurojust<sup>66</sup> sowie einer Mitteilung zu den OLAF betreffenden Folgeänderungen.<sup>67</sup>

In ihrer das Gesamtpaket beschreibenden Mitteilung „Besserer Schutz der finanziellen Interessen der Union: Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und Reform von Eurojust“<sup>68</sup> legt die Kommission dar, dass das Maßnahmenpaket einerseits die effektive Betrugsbekämpfung, andererseits aber auch den Schutz der von Ermittlungen Betroffenen bezwecke. Daneben beschreibt sie die wesentlichen Elemente des von ihr vorgeschlagenen Konzepts einer Europäischen Staatsanwaltschaft, insbesondere

- eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft und somit eine Zuständigkeitskonzentration,
- eine dezentrale und integrierte Struktur, bei der durch „Abgeordnete Europäische Staatsanwälte“ („European Delegated Prosecutors“) eine enge Verknüpfung mit den mitgliedstaatlichen Kriminaljustizsystemen erreicht werden soll, sowie
- einen Gleichlauf der Ermittlungsbefugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft mit nationalen Ermittlungsbefugnissen einschließlich eines freien Transfers von erhobenen Beweisen.

#### b) Kommissionsvorschlag zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft

Das Kernstück des Pakets, der Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft,<sup>69</sup> sieht vor, dass die Europäische Staatsanwaltschaft als eigenständige, mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtung der EU neben Eurojust errichtet wird, aber mit Eurojust zusammenarbeitet und von Eurojust „verwaltungstechnisch unterstützt wird“ (Art. 3 VO-E EPPO).

Die Europäische Staatsanwaltschaft soll ausschließlich zuständig (Art. 11 Abs. 4 VO-E EPPO) sein für die „strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer“ eine Straftat zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben (Art. 4 Abs. 2 VO-E EPPO), und soll auch vor den Gerichten der Mitgliedstaaten insoweit „die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr(nehmen)“ (Art. 4 Abs. 3 VO-E EPPO). Die Anknüpfungsstraftaten sollen dem nationalen Strafrecht und dort der Umsetzung der (geplanten)

*White*, New Journal of European Criminal Law 4 (2013), 22, sowie den Konferenzbericht über eine von der litauischen Ratspräsidentschaft im September 2013 veranstalteten Konferenz über die Europäische Staatsanwaltschaft, abgedruckt in Ratsdok. 13863/13.

<sup>64</sup> KOM (2013) 532 endg. v. 17.7.2013.

<sup>65</sup> KOM (2013) 534 endg. v. 17.7.2013.

<sup>66</sup> KOM (2013) 535 endg. v. 17.7.2013; dazu unten II. 3.

<sup>67</sup> KOM (2013) 533 endg. v. 17.7.2013; dazu unten II. 4.

<sup>68</sup> KOM (2013) 532 endg. v. 17.7.2013.

<sup>69</sup> KOM (2013) 534 endg. v. 17.7.2013.

Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug<sup>70</sup> dienenden Straftaten zu entnehmen seien (Art. 2 lit. b, Art. 12 VO-E EPPO). Liegt der Schwerpunkt auf einer solchen Straftat, erstreckt sich die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auch auf andere hiermit „untrennbar“ verbundene Straftaten (Art. 13 VO-E EPPO). Die Europäische Staatsanwaltschaft soll im Rahmen ihrer Zuständigkeit „alle sachdienlichen Beweise, belastende wie entlastende“ ermitteln (Art. 11 Abs. 5 VO-E PPO).

Die Europäische Staatsanwaltschaft soll unabhängig (Art. 5 VO-E EPPO), aber hierarchisch aufgebaut sein (Art. 6 VO-E EPPO). Sie wird geleitet von einem weisungsbefugten Europäischen Staatsanwalt und vier Stellvertretern, die jeweils für acht Jahre – ohne Verlängerungsmöglichkeit – vom Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments gewählt werden (Art. 8, Art. 9 VO-E EPPO). Hinzu treten je Mitgliedstaat mindestens ein, vom Europäischen Staatsanwalt aus einer „Dreierliste“ ausgewählter, „Abgeordneter Europäischer Staatsanwalt“ (Art. 10 VO-E EPPO); dieser darf – soweit keine konkreten Inkompatibilitäten bestehen – parallel weiter als einzelstaatlicher Staatsanwalt tätig sein.

Nach förmlicher Einleitung von Ermittlungen (Art. 16 VO-E EPPO) obliegt dem Europäischen Staatsanwalt bzw. dem oder den von ihm bestimmten (siehe auch Art. 18 Abs. 5 VO-E EPPO) „Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten“ die Führung des Ermittlungsverfahrens (Art. 18 VO-E EPPO). Hierzu können sie auch den zuständigen Strafverfolgungsbehörden des jeweiligen Mitgliedstaats Weisungen erteilen (Art. 18 Abs. 1 S. 2 VO-E EPPO). In europäisch-transnationalen Fällen sind die Ermittlungen „in enger Abstimmung mit dem Abgeordneten Europäischen Staatsanwalt“ des anderen Mitgliedstaats zu führen (Art. 18 Abs. 2 S. 1 VO-E EPPO). Den nationalen Strafverfolgungsbehörden verbleibt allein eine eng begrenzte Eilkompetenz (Art. 17 VO-E EPPO).

Im „einheitliche(n) Rechtsraum“, der „(f)ür die Zwecke der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft“ gebildet wird (Art. 25 Abs. 1 VO-E EPPO), stehen der Europäischen Staatsanwaltschaft umfangreiche Ermittlungsmaßnahmen zur Verfügung, die in einer Liste kurz benannt werden (Art. 26 Abs. 1 VO-E EPPO) und zu welchen u.a. eine Telekommunikationsüberwachung, eine verdeckte akustische und optische Überwachung außerhalb von Wohnungen und auch die Vorlage von relevanten Gegenständen, Schriftstücken und Daten (sog. production order) ggf. einschließlich deren Entschlüsselung (sog. decryption order) gehören. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass diese Maßnahmen durch die Europäische Staatsanwaltschaft angewendet werden können (Art. 26 Abs. 2 VO-E EPPO). Dies würde in Deutschland etwa zu einer Ausdehnung der Katalogtaten in § 100a Abs. 2 StPO und hinsichtlich der decryption orders zu Konflikten mit dem Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit (nemo tenetur) führen. Nationale Richtervorbehalte werden beachtet (Art. 26 Abs. 5 VO-E EPPO), für gravierendere Ermittlungsmaßnahmen sogar vorgeschrieben

(Art. 26 Abs. 4 VO-E EPPO). Der Ermittlungsmaßnahme muss ein „vernünftiger Grund“ zugrunde liegen; das Ziel der Maßnahme darf nicht „mit weniger eingreifenden Mitteln erreicht werden“ können (Art. 26 Abs. 3 VO-E EPPO). Weitere Detailfragen zu Ermittlungsmaßnahmen, soweit sie nicht in der Verordnung selbst geregelt sind, seien dem einzelstaatlichen Recht, „in dem die Ermittlung oder Strafverfolgungsmaßnahme durchgeführt wird“, zu entnehmen (Art. 11 Abs. 3 VO-E EPPO). Der Europäischen Staatsanwaltschaft sollen des Weiteren umfangreiche Befugnisse zum Zugriff auf behördlich geführte Datenbanken eingeräumt werden (Art. 20 f. VO-E EPPO); ferner sind im Legislativvorschlag Vorschriften zu einem Fallbearbeitungssystem und zu Arbeitsdateien enthalten (Art. 22 ff. VO-E EPPO).

Nach dem einzelstaatlichen Recht richtet sich die Untersuchungshaft, die von der Europäischen Staatsanwaltschaft bei der zuständigen nationalen Justizbehörde beantragt werden kann (Art. 26 Abs. 7 VO-E EPPO). Ebenfalls nach Maßgabe des nationalen Rechts soll die Europäische Staatsanwaltschaft im Auslieferungs- und Rechtshilfeverkehr mit Drittstaaten tätig werden können (Art. 59 Abs. 4 VO-E EPPO); der Abschluss von spezifischen Auslieferungs- und Rechtshilfeverträgen richtet sich gem Art. 59 Abs. 3 VO-E EPPO nach den allgemeinen Regelungen in Art. 218 AEUV. Für die gerichtliche Kontrolle wird fingiert, dass es sich bei der Europäischen Staatsanwaltschaft um eine einzelstaatliche Behörde handelt (Art. 36 Abs. 1 VO-E EPPO).

Über die Anklageerhebung vor den einzelstaatlichen Gerichten entscheidet der Europäische Staatsanwalt (Art. 27 Abs. 2 VO-E EPPO); dabei wählt er „unter Beachtung“ eines Kriterienkatalogs das Prozessgericht aus (Art. 27 Abs. 4 VO-E EPPO). Vor diesem Gericht haben der Europäische Staatsanwalt und die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte „die gleichen Befugnisse wie einzelstaatliche Staatsanwälte, insbesondere die Befugnis, vor Gericht zu plädieren, an der Beweisaufnahme teilzunehmen und die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe einzulegen“ (Art. 27 Abs. 1 AEUV). Die von der Europäischen Staatsanwaltschaft beigebrachten Beweismittel sollen vor jedem Gericht „ohne Validierung oder ein sonstiges rechtliches Verfahren zulässig“ sein, d.h. eingebracht werden können, solange sich dies „nach Auffassung des Gerichts nicht negativ auf die Fairness des Verfahrens oder die Verteidigungsrechte auswirken würde, wie sie in den Artikeln 47 und 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind“ (Art. 30 Abs. 1 VO-E EPPO); in der Würdigung dieser Beweismittel sind die Gerichte frei (Art. 30 Abs. 2 VO-E EPPO). Als Alternativen zu einer Anklageerhebung stehen dem Europäischen Staatsanwaltschaft die Einstellung des Verfahrens – bei Verfahrenshindernissen, bei Mangel an Beweisen oder bei Vorliegen einer geringfügigen Straftat (Art. 28 VO-E EPPO) – sowie ein Vergleich (engl. „transaction“) zur Verfügung (Art. 29 VO-E EPPO). Nach Ausgleich des Schadens und Zahlung einer pauschalen Geldstrafe an die EU kann auf jener Grundlage das Verfahren eingestellt werden, ohne dass insoweit eine gerichtliche Kontrolle erfolgen würde (Art. 29 Abs. 4 VO-E EPPO); im Übrigen ist allein erforderlich, dass ein solcher Vergleich der „geordneten Rechtspflege dienen würde“ (Art. 29 Abs. 1 S. 1 VO-E EPPO).

---

<sup>70</sup> Siehe unten III. 1.

Auch das wirft in Deutschland erhebliche verfassungsrechtliche Fragen auf.

Neben dem europäischen Grundkonsens an Verfahrensgarantien, wie sie sich aus der Charta der Grundrechte ergeben (Art. 32 Abs. 1 VO-E EPPO), und den bereits europäisierten Verfahrensrechten – Dolmetschleistungen<sup>71</sup>, Belehrung und Akteneinsicht<sup>72</sup>, Rechtsbeistand und Benachrichtigung<sup>73</sup> (Art. 32 Abs. 2 lit. a bis c VO-E EPPO) – wird den Beschuldigten das Recht auf Aussageverweigerung und die Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 2 lit. d in Verbindung mit Art. 33 VO-E EPPO), auf Prozesskostenhilfe (Art. 32 Abs. 2 lit. e in Verbindung mit Art. 34 VO-E EPPO) sowie ein Beweisantragsrecht (Art. 32 Abs. 2 lit. f in Verbindung mit Art. 35 VO-E EPPO) eingeräumt. Die letztgenannten, noch nicht europäisierten Verfahrensrechte richten sich jeweils nach dem einzelstaatlichen Recht.

Regelungen zur Einziehung (Art. 31 VO-E EPPO), zum Datenschutz (Art. 37 ff. VO-E EPPO), Finanz- und Personalvorschriften (Art. 48 ff. VO-E EPPO), allgemeine Vorschriften – etwa zur Sprachenregelung und zur Rechtsstellung der Europäischen Staatsanwaltschaft – (Art. 62 ff. VO-E EPPO) sowie Schlussbestimmungen (Art. 71 ff. VO-E EPPO) runden den Legislativvorschlag ab.

### c) Positionierung des Rates und der Mitgliedstaaten

Eine erste öffentliche Aussprache auf der 3260. Sitzung des Rats der Europäischen Union – Justiz und Inneres – am 7./8.10.2013 ergab, dass die Mitgliedstaaten zwar nicht dem Ziel der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, wohl aber dem von der Kommission gewählten Weg und auch dem Zeitpunkt kritisch gegenüberstehen: schließlich habe sich weder Eurojust noch das europäisierte Kooperationsrecht vollständig entfalten können (siehe etwa AT, HU). Einige Mitgliedstaaten waren allerdings zu einer Positionierung noch nicht in der Lage, weil innerstaatliche Konsultationen noch nicht abgeschlossen waren; der niederländische Vertreter wies ergänzend darauf hin, dass das dortige Parlament – wie inzwischen etliche andere Parlamente auch – bereits eine Subsidiaritätsrüge erhoben habe.

Etliche Mitgliedstaaten bevorzugen anstelle eines solchen hierarchischen Systems ein horizontales, Colleague-basiertes System vergleichbar Eurojust (insbesondere CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HR, PL, tendenziell auch MT, SI); der von der Kommission verfolgte Ansatz wird nur von einer geringen Anzahl von Mitgliedstaaten unterstützt (etwa BG, GR, RO). In diesem Kontext wird auch diskutiert, welche Befugnisse der Zentralstelle und welche den „Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten“ zugewiesen werden sollen.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.10.2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (ABl. EU 2010 Nr. L 280, S. 1).

<sup>72</sup> Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.5.2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (ABl. EU 2012 Nr. L 142, S. 1).

<sup>73</sup> Siehe hierzu unten IV. 1.

<sup>74</sup> Ausführliche Darstellung in Ratsdok. 14914/13.

Unterstützung fand die Beschränkung der materiellen Zuständigkeit auf die sog. PIF-Delikte (insbesondere DE, FI, CY wies zudem auf die problematische Rechtsgrundlage für die Verfolgung zusammenhängender Straftaten nach Art. 13 VO-E EPPO); indes befürworten einige Mitgliedstaaten ein auf Komplementarität und Subsidiarität beruhendes System geteilter Zuständigkeiten anstelle einer ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft (u.a. CY, HR, HU, IT, PL; a.A. GR, BG). Etliche Mitgliedstaaten wünschen eine Beteiligung möglichst vieler Mitgliedstaaten, anstelle einer vorschnellen verstärkten Zusammenarbeit (insb. BG, DE, ES, FI, FR, LV); auf die besonderen Vorbehalte des Vereinigten Königreichs und auch Dänemarks sei aber hingewiesen. Allgemein wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, vorsichtig und umsichtig diesen sensiblen Vorschlag zu diskutieren; auch dies spricht für langwierige Verhandlungen im Rat.

### 3. Eurojust<sup>75</sup>

Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust)<sup>76</sup> sieht vor, die Zuständigkeit von Eurojust nunmehr unabhängig von der Zuständigkeit von Europol zu definieren; auch sind die im Zusammenhang stehenden Straftaten näher definiert (Art. 3 VO-E Eurojust). Die operativen Aufgaben und Befugnisse von Eurojust sollen neu gefasst werden (Art. 4 VO-E Eurojust). Bei der Wahrnehmung der operativen Befugnisse ist eine Stärkung der nationalen Mitglieder im Verhältnis zum Kollegium zu verzeichnen (Art. 5 VO-E Eurojust); auch im Übrigen soll der Status der nationalen Mitglieder verstärkt werden (Art. 7 ff. VO-E Eurojust). Die in Art. 19 ff. VO-E Eurojust geregelten operativen Fragen von Eurojust unterteilen sich in den Koordinierungsdauerdienst (Art. 19 VO-E Eurojust), die nationalen Eurojust-Koordinierungssysteme (Art. 20) und den Informationsaustausch (Art. 21 ff. VO-E Eurojust), einschließlich des Fallbearbeitungssystems und der Arbeitsdateien (Art. 24 ff. VO-E Eurojust). Neben den Regelungen des Datenschutzes (Art. 27 ff. VO-E Eurojust) dürfte die Vorschrift über den Datenaustausch mit Drittländern und internationalen Organisationen (Art. 45 VO-E Eurojust) Konfliktpotential bergen, da derselbe Regelungsentwurf in der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Europol-Verordnung zu Bedenken geführt hat.<sup>77</sup>

Ein erstes Stimmungsbild im Rat zeigte auch hinsichtlich dieses Vorschlags erhebliche Vorbehalte: Eurojust sei noch nicht die nötige Zeit gegeben worden, sich unter dem geänderten Eurojust-Beschluss<sup>78</sup> in der Praxis zu bewähren. Auch sei die Evaluierung nach Art. 41a Eurojust-Beschluss ebenso wie die sechste Evaluationsrunde auf Grundlage der Gemein-

<sup>75</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2011, 940 (942 f.).

<sup>76</sup> KOM (2013) 535 endg. v. 17.7.2013.

<sup>77</sup> Siehe unten II. 5.

<sup>78</sup> Beschluss des Rates v. 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (ABl. EG 2002 Nr. L 63, S. 1 i.d.F. CONSLEG 2002D0187 v. 4.6.2009).



samen Maßnahme 97/823/JI,<sup>79</sup> welche die Implementierung von Eurojust und des EJM in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand hat,<sup>80</sup> abzuwarten.

#### 4. OLAF<sup>81</sup>

Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.9.2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates<sup>82</sup> ist zum 1.10.2013 in Kraft getreten.

Zugleich zu den Legislativmaßnahmen hinsichtlich der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft legte die Kommission auch eine Mitteilung vor betreffend einer Verbesserung der OLAF-Governance und Stärkung der Verfahrensgarantien bei OLAF-Untersuchungen: Ein schrittweiser Ansatz zur Begleitung der Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.<sup>83</sup> Darin weist sie auf die „begrenzte Rolle“ hin, die OLAF nach Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zukommen wird, da es „nur noch eine erste Bewertung der Stichhaltigkeit der ihm vorliegenden Behauptungen vornehmen“ kann, im Übrigen aber nur „auf Ersuchen der Europäischen Staatsanwaltschaft dieser Hilfestellung leisten“ darf. Darin sei eine „grundlegende Verlagerung von *administrativen Untersuchungen* zu *gerichtlichen Ermittlungen*“ (*Hervorhebung* dort) zu sehen. Dies wird eine Aktualisierung des OLAF-Rechtsrahmens erforderlich machen; diesbezügliche Legislativmaßnahmen wird die Kommission „zu gegebener Zeit [...] vorlegen“. Die Kommission hält zudem eine Ausweitung der Verfahrensgarantien und eine institutionelle Stärkung der Gewährleistung dieser Garantien durch eine „Stelle zur ‚Kontrolle der Verfahrensgarantien‘“ für erwägenswert.

#### 5. Europol; CEPOL<sup>84</sup>

Am 27.3.2013 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammen-

arbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates<sup>85</sup> sowie eine begleitende Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung<sup>86</sup> vor. Der von der Kommission vorgesehene, neue Rechtsrahmen sieht vor, die Europäische Polizeiakademie (CEPOL) und deren Tätigkeiten zu Europol zu verlagern. Der strafatverhütende und strafverfolgende Tätigkeitsbereich von Europol wird durch Art. 3 Abs. 1 VO-E Europol nur grob umrissen, in Anhang 1 durch eine längliche Liste von Delikten und Deliktsbereichen näher spezifiziert. Zur Erfüllung dieser Aufgaben soll Europol nach Vorstellung der Kommission noch stärker als bisher als „Drehkreuz“ des Informationsaustauschs fungieren. So soll zu den Aufgaben Europols gehören, Informationen zu erheben, zu speichern, zu verarbeiten, zu analysieren und auszutauschen (Art. 4 Abs. 1 lit. a VO-E Europol); dies wird flankiert durch umfassende Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten an Europol (Art. 7 Abs. 5 lit. a VO-E Europol). Als Datenquellen stehen Europol zwar grundsätzlich nur öffentlich zugängliche Quellen, von Mitgliedstaaten erhobene sowie von europäischen oder internationalen Stellen bereitgestellte Daten zur Verfügung (Art. 23 VO-E Europol), so dass Europol Daten beim Betroffenen selbst nicht erheben darf, insbesondere nicht durch eigene (verdeckte) Ermittlungen. Diese Daten sollen für spezifische operative Analysen (Art. 24 Abs. 1 lit. c VO-E Europol), für strategische Analysen (Art. 24 Abs. 1 lit. b VO-E Europol), aber auch für sog. data mining (Art. 24 Abs. 1 lit. a VO-E Europol) zur Verfügung stehen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht die Verschmelzung von CEPOL mit Europol kritisch, da sie fürchten, die Aus- und Fortbildung könnte zu einem bloßen Annex der Tätigkeit von Europol degenerieren. Noch vor der Finalisierung dieses Gesetzgebungsverfahrens soll ohnehin, einem Wunsch des Vereinigten Königreichs folgend, der Sitz von CEPOL von Bramshill (UK) nach Budapest (HU) verlagert werden. Des Weiteren sind einige Mitgliedstaaten besorgt, dass Europol durch die schiere Masse an zu übermittelnden Informationen überfordert werden könnte.<sup>87</sup>

Zudem wurde nun auch die Frage der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen aufgeworfen.<sup>88</sup> Bislang ist für den Abschluss von Abkommen zwischen Europol und internationalen Partnern ein Ratsbeschluss ausreichend, aber auch notwendig; im Durchschnitt dauert ein solches Verfahren zum Abschluss eines strategischen Abkommens 14 Monate, für operationelle Abkommen drei Jahre. Art. 31 Abs. 1 lit. a, lit. b VO-E Europol sieht, soweit personenbezogene Daten mit internationalen Partnern ausgetauscht werden sollen, hingegen ein aufwändigeres Verfahren vor; Abkommen wären dann auf der Grundlage der allgemeinen

---

<sup>79</sup> Gemeinsame Maßnahme v. 5.12.1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen (ABl. EG 1997 Nr. L 344, S. 7).

<sup>80</sup> Siehe hierzu *Vogel*, in: Böse (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit*, 2013, § 26 Rn. 27 f.

<sup>81</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (561); siehe ferner *Lingenthal*, *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2012, 195.

<sup>82</sup> ABl. EU 2013 Nr. L 248, S. 1.

<sup>83</sup> KOM 2013 (533) endg. v. 17.7.2013.

<sup>84</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2011, 940 (943); siehe ferner *Dick*, ZRP 2013, 117; *Albrecht*, *Europarecht* 2012, 230; monographisch *Schoppa*, *Europol im Verbund der Europäischen Sicherheitsagenturen*, 2013.

---

<sup>85</sup> KOM (2013) 173 endg. v. 27.3.2013.

<sup>86</sup> KOM (2013) 174 endg. v. 27.3.2013.

<sup>87</sup> Ratsdok. 8899/13 LIMITE; Ratsdok. 10213/13.

<sup>88</sup> Ratsdok. 13702/13.

primärrechtlichen Vorschrift (Art. 218 AEUV) abzuschließen. Dies erachten zumindest Teile des Rates als hinderlich.

### 6. Europäisches Justizielles Netz

Die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Justiziellen Netz (EJN) und dem E-Justiz-Projekt sind Gegenstand von Schlussfolgerungen des Rates, die er im Oktober 2013 angenommen hat. Wenn auch das Internet-Angebot des EJN<sup>89</sup> zukünftig in das allgemeine E-Justiz-Portal eingebettet werden soll, wird das EJN auch zukünftig „für seine eigenen Informationsseiten weiterhin allein verantwortlich sein.“

## III. Materielles Strafrecht

### 1. Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union<sup>90</sup>

Zwischen Kommission und Rat ist ein Streit darüber entbrannt, ob der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichteten Betrug<sup>91</sup> auf die Rechtsgrundlage des Art. 325 Abs. 4 AEUV – so die Kommission – oder aber auf Art. 83 Abs. 2 AEUV – so der Rat – zu stützen sei. Der Kommission zufolge ist Art. 325 Abs. 4 AEUV *lex specialis* zu Art. 83 Abs. 2 AEUV; dem Rat und einem Gutachten seines juristischen Dienstes<sup>92</sup> zufolge ist Art. 83 Abs. 2 AEUV *lex specialis* zu Art. 325 Abs. 4 AEUV. Das Gutachten stützt sich dabei zunächst auf die Erwägung, dass die Streichung der zuvor in Art. 280 EGV a.F. enthaltenen Strafrechtsklausel („Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.“) in Art. 325 Abs. 4 AEUV nicht überinterpretiert werden dürfe. Diese Streichung sei vielmehr systematisch zum ebenfalls durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügten Art. 83 Abs. 2 AEUV zu sehen, der für sämtliche strafrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen eine Spezialregelung enthalte. Dass Art. 325 Abs. 4 AEUV eine *lex specialis* sei, mittels derer von den strafrechtsspezifischen Vorgaben abgewichen werden dürfe, sei aus dem Wortlaut nicht ersichtlich und überzeuge auch systematisch nicht, da „sich diese Argumentation virtuell auf alle anderen Ermächtigungsbestimmungen ausdehnen [ließe], wodurch Artikel 83 Absatz 2 AEUV jede praktische Anwendbarkeit genommen würde“.<sup>93</sup> Die Konsequenzen dieses Streits sind beachtlich, da die Rechtsgrundlage Art. 83 Abs. 2 AEUV dazu führen würde, dass diese Richtlinie in den Anwendungsbereich des sog. Notbremsemechanismus (Art. 83 Abs. 3 AEUV) fiel und die räumliche Anwendbarkeit jedenfalls für Dänemark, ggf. aber

auch für Irland und für das Vereinigte Königreich nicht gegeben wäre.

Die allgemeine Ausrichtung des Rates sieht vor, den Anwendungsbereich der Richtlinie (Art. 1) im Vergleich zum Kommissionsvorschlag auf einen strafrechtlichen Ansatz zu beschränken; ferner sollen Umsatzsteuerbetrügereien nicht erfasst werden (Art. 2 S. 2). Die Mindeststrafvorschriften hinsichtlich eines Submissionsbetruges (zuvor Art. 4 Abs. 1) wurden entschärft. Ferner sieht Art. 8 anstelle der politisch wie rechtlich höchst umstrittenen Mindeststrafen nur vor, dass organisiert begangene Verhaltensweisen als „erschwerende Umstände“ zu berücksichtigen sind. Hinsichtlich juristischer Personen wurde der Katalog an vorzuhaltenden Sanktionen beibehalten; dieser lässt nach wie vor auch „non-criminal fines“ zu (Art. 9). Die Vorgaben zu Verjährungsregelungen wurden abgeschwächt (Art. 12).

### 2. Angriffe auf Informationssysteme<sup>94</sup>

Das Gesetzgebungsverfahren zur Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.8.2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates<sup>95</sup> konnte abgeschlossen werden. Die Pönalisierungspflichtung hinsichtlich eines rechtswidrigen Zugangs zu Informationssystemen (Art. 3 RL 2013/40/EU) enthält nunmehr einschränkend das Tatbestandsmerkmal der „Verletzung von Sicherungsmaßnahmen“, so dass insoweit § 202a StGB keiner Änderung bedarf. Ferner sind hier und bei den Pönalisierungspflichten betreffend rechtswidriger Systemeingriff (Art. 4 RL 2013/40/EU), rechtswidriger Eingriff in Daten (Art. 5 RL 2013/40/EU), rechtswidriges Abfangen von Daten (Art. 6 RL 2013/40/EU) und Tatwerkzeuge (Art. 7 RL 2013/40/EU) jeweils leichte Fälle ausgenommen. Der Schwerpunkt der Richtlinie und des Umsetzungsbedarfs in Deutschland liegt in der differenzierten Bestimmung von Mindesthöchststrafen (Art. 9 Richtlinie 2013/40/EU), die bei der Tatbegehung im Rahmen einer kriminellen Vereinigung, bei Verursachung eines schweren Schadens oder bei Angriffen gegen eine kritische Infrastruktur (Art. 9 Abs. 4 Richtlinie 2013/40/EU) auf ein Höchstmaß von mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe zu qualifizieren ist.

### 3. Insiderhandel und Marktmanipulation<sup>96</sup>

Während hinsichtlich einer wertpapierrechtlichen Verordnung über Insiderhandel und Marktmanipulation<sup>97</sup> im Trilog zwischen Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament bereits eine Einigung erzielt werden konnte,<sup>98</sup> sind deutliche Divergenzen hinsichtlich der Richtlinie

<sup>89</sup> <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/> (31.10.2013).

<sup>90</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (561 f.); siehe ferner zuletzt Brand, DRiZ 2012, 305; Kaijafa-Gbandi, EuCLR 2012, 319; Krüger, HRRS 2012, 311; Sturies, HRRS 2012, 273.

<sup>91</sup> KOM (2012) 363 endg. v. 11.7.2012; siehe zuvor KOM (2011) 272 endg. v. 23.5.2011; allgemeine Auffassung des Rates in Ratsdok. 10729/13.

<sup>92</sup> Ratsdok. 15309/12.

<sup>93</sup> Ratsdok. 15309/12, S. 5.

<sup>94</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2011, 940 (945) m.w.N.; siehe ferner Buono, CRi 2013, 103.

<sup>95</sup> ABI. EU 2013 Nr. L 218, S. 8; siehe zuvor KOM (2010) 517 endg. v. 30.9.2010.

<sup>96</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (562 f.); siehe ferner Kert, NZWiSt 2013, 252.

<sup>97</sup> Kommissionsvorschlag in KOM (2011) 651 endg. v. 20.10.2011, geändert durch KOM (2012) 421 endg. v. 25.7.2012.

<sup>98</sup> Ratsdok. 12906/13.

des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulationen<sup>99</sup> zu verzeichnen. Der allgemeinen Ausrichtung<sup>100</sup> des Rates zufolge sei die Pönalisierungsverpflichtung hinsichtlich Insiderhandel (Art. 3) auf vorsätzlich begangene („intentionally“) und schwere Verstöße einzuzugrenzen, für die Erwägungsgrund 10a die Höhe des Gewinns, das Volumen des beakkelten Geschäfts sowie die Auswirkungen auf die Marktintegrität als Kriterien benennt. Ergänzt werden solle dies durch eine Strafvorschrift der unrechtmäßigen Verbreitung von Insiderinformationen (Art. 3a), sprich außerhalb der dafür vorgesehenen Veröffentlichungswege. Indes sei bei diesem, gefährliches Vorverhalten erfassenden Deliktstatbestand die Presse- und Meinungsfreiheit zu berücksichtigen (Art. 3a Abs. 3). Marktmanipulation sei auch nur zwingend bei schweren Verstößen zu inkriminieren; Erwägungsgrund 10b führt diese näher aus. Mindesthöchststrafen oder gar Mindeststrafen enthält dieser Richtlinienvorschlag nach wie vor nicht; die von manchen Mitgliedstaaten aufgeworfene Frage nach ne bis in idem-Problematiken bei parallelen Administrativ- und Strafsanktionen soll dem Rat zufolge durch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie und der Verordnung gelöst werden (Erwägungsgrund 15b). Der Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments<sup>101</sup> vertritt hingegen eine deutlich punitive Linie, die sich u.a. in einer Strafbarkeit für „fahrlässig(e)“ (engl. „recklessly“) Marktmanipulation und in der Einführung von Mindesthöchststrafen äußert. Ob auf dieser Grundlage ein Kompromiss im Trilog gefunden werden kann, erscheint nach derzeitigem Stand zweifelhaft.

#### 4. Betäubungsmittel<sup>102</sup>

Am 17.9.2013 legte die Kommission zwei Legislativmaßnahmen zur Betäubungsmittelkriminalität vor, die das Ziel verfolgen, rascher auf neue psychoaktive Substanzen, die bislang noch keinem Verbot unterfallen (sog. „legal highs“) mit administrativen und auch mit strafrechtlichen Mitteln zu reagieren. Mit einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue psychoaktive Substanzen<sup>103</sup> soll der Kommission die Möglichkeit gegeben werden, abhängig von den Risiken durch eine Entscheidung eine vorübergehende (Art. 9 Abs. 1 VO-E) oder dauerhafte (Art. 12 Abs. 1 VO-E) Verbrauchermarktbeschränkung oder eine dauerhafte Marktbeschränkung (Art. 13 Abs. 1 VO-E) anzuordnen; Verstöße hiergegen sind mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen zu belegen (Art. 17 Abs. 1 VO-E). Die nur bei schwerwiegenden Risiken zulässigen dauerhaften Marktbeschränkungen nach Art. 13 Abs. 1 VO-E sollen zugleich aber auch als Türöffner für strafrechtliche Regelungen wirken: Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur

---

<sup>99</sup> Ursprünglich KOM (2011) 654 endg. v. 20.10.2011, geändert durch KOM (2012) 420 endg. v. 25.7.2012.

<sup>100</sup> Ratsdok. 17642/12.

<sup>101</sup> A7-0344/2012.

<sup>102</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (381).

<sup>103</sup> KOM (2013) 619 endg. v. 17.9.2013.

Änderung des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates vom 25.10.2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels hinsichtlich der Drogendefinition<sup>104</sup> sieht eine Neufassung des Art. 1 Nr. 1 Rahmenbeschluss 2004/757/JI<sup>105</sup> vor, der dynamisch auf die jeweils durch Kommissionsentscheidung mit einer dauerhaften Marktbeschränkung belegten Substanzen verweist. Die Mitgliedstaaten sollen dann jeweils binnen maximal zwölf Monaten nach Inkrafttreten einer solchen dauerhaften Marktbeschränkung eine strafrechtliche Durchsetzungsmöglichkeit schaffen (Art. 9 Abs. 3, Abs. 4 Rahmenbeschluss-E).

#### 5. Geldfälschung

Am 5.2.2013 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates vor.<sup>106</sup> Hervorzuheben ist hierbei, dass der ursprüngliche Kommissionsvorschlag in Art. 5 ein differenziertes Sanktionsregime mit Mindeststrafen und Mindesthöchststrafen vorsieht, und dass gem. Art. 9 die Mitgliedstaaten „wirksame Ermittlungsinstrumente, wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität oder anderen schweren Straftaten verwendet werden, zur Verfügung“ stellen müssen. Erwägungsgrund 22 führt dies mit Verweisen unter anderem auf die „Überwachung des Kommunikationsverkehrs, die verdeckte Überwachung einschließlich elektronischer Überwachung (und) die Überwachung von Kontobewegungen oder sonstige Finanzermittlungen“ näher aus. In seiner allgemeinen Ausrichtung hierzu<sup>107</sup> entschärfte der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – auf seiner 3260. Sitzung am 7./8.10.2013 den Kommissionsvorschlag allerdings dahingehend, dass er auf Mindeststrafen verzichtet und lediglich Mindesthöchststrafen (Art. 5 Abs. 3) bzw. die Möglichkeit einer Freiheitsstrafe (Art. 5 Abs. 2) vorschreibt.

#### 6. Geldwäsche

Der von der Kommission am 5.2.2013 vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlament und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (sog.

---

<sup>104</sup> KOM (2013) 618 endg. v. 17.9.2013.

<sup>105</sup> Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates v. 25.10.2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels (ABl. EU 2004 Nr. L 335, S. 8).

<sup>106</sup> KOM (2013) 42 endg. v. 5.2.2013; zuvor Rahmenbeschl. 2000/383/71 des Rates v. 29.5.2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro (ABl. EU 2000 Nr. L 140, S. 1 i.d.F. CONSLEG 2000-F0383 v. 13.12.2001).

<sup>107</sup> Ratsdok. 14671/13.

Vierte Anti-Geldwäscherichtlinie)<sup>108</sup> enthält zwar vordergründig nur Vorgaben hinsichtlich administrativer Maßnahmen einschließlich Administrativsanktionen (Art. 55), die allerdings weitergehenden strafrechtlichen Sanktionen nicht entgegenstehen (Art. 55 Abs. 2). Es drohen indes mittelbar erhebliche strafrechtliche Konsequenzen, denn die Kommission plant, noch 2013 eine auf Art. 83 Abs. 1 AEUV gestützte strafrechtliche Harmonisierungsmaßnahme<sup>109</sup> vorzulegen, die an diese Richtlinie anknüpfen soll. Bemerkenswert ist nämlich, dass der Vorschlag als Vortaten neben Terrorismus<sup>110</sup>, Betäubungsmittelkriminalität<sup>111</sup>, organisierte Kriminalität<sup>112</sup>, Betrug zum Nachteil der EU<sup>113</sup> und Bestechung auch auf „alle Straftaten, einschließlich Steuerstraftaten im Zusammenhang mit direkten und indirekten Steuern, die mit [...] einer Freiheitsstrafe oder einer die freiheitsbeschränkenden Maßregel der Sicherung und Besserung von mindestens mehr als sechs Monaten belegt werden können“, verweist (Art. 3 Abs. 4, *Hervorhebung* hier).

### 7. Terrorismus<sup>114</sup>

Die Frage des Rechtsschutzes gegen ein Einfrieren von Vermögenswerten von Individuen und Organisationen (sog. „smart sanctions“, Art. 75 AEUV) zur Austrocknung der Finanzierung des Terrorismus ist untrennbar mit dem Namen Yassin Abdullah Kadi verbunden; inzwischen hat seine zweite Klage gegen seine Listung den EuGH erreicht. Nachdem der EuGH seiner ersten Klage mit Urteil vom 3.9.2008 stattgegeben hatte,<sup>115</sup> wurde Kadi zwar eine Zusammenfassung der Gründe mitgeteilt, aufgrund derer der UN-Sanktionenausschuss seine Listung für erforderlich hielt. Das EuG hielt dies jedoch für unzureichend und hob seine neuerliche Listung in der Ver-

ordnung (EG) Nr. 1190/2008 vom 28.11.2008<sup>116</sup> durch Urteil vom 30.9.2010 auf.<sup>117</sup> Hiergegen legten Kommission, Rat und das Vereinigte Königreich Rechtsmittel zum EuGH ein, welche die Große Kammer des EuGH mit Urteil vom 18.7.2013 zurückwies.<sup>118</sup> Zwar waren die praktischen Auswirkungen dieses Rechtsstreits begrenzt, denn Kadi wurde zwischenzeitlich durch eine Entscheidung des UN-Sanktionsausschusses von der Liste genommen; gleichwohl sind die Rechtsfragen – auch hinsichtlich des Eigentumsschutzes bei einem über zehnjährigen Einfrieren von Vermögenswerten – von unverändert hohem Interesse, was auch die fortdauernde Zulässigkeit des Verfahrens begründet.

Während Generalwalt *Bot* in seinen Schlussanträgen noch vertreten hatte, europäische Gerichte sollten nur hinsichtlich der „formellen Rechtmäßigkeit“ von Listungsentscheidungen „eine normale Kontrolle durch [...] führen, während hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit dieser Verordnung eine beschränkte Kontrolle durchgeführt werden sollte“<sup>119</sup> und sollten dem verfahrensrechtlich weiterentwickelten UN-Sanktionssystem im Geiste von Vertrauen und Kollaboration („confidence and collaboration“)<sup>120</sup> begegnen, wendete sich der EuGH unter Verweis auf seine ständige Rechtsprechung seit „Kadi I“ entschieden gegen den Einwand des Rates, Listungsentscheidungen basierend auf dem Sanktionsregime der Vereinten Nationen seien nicht justiziabel. Auch hält der EuGH an einem materiellen Prüfungsmaßstab fest. Er anerkennt aber ein gewisses Geheimhaltungsbedürfnis bei sensiblen Informationen, dem er durch ein „in camera“-Verfahren Rechnung tragen möchte.<sup>121</sup>

### 8. Waffenkriminalität

In einer Mitteilung zu „Schusswaffen und die innere Sicherheit der EU“<sup>122</sup> kündigt die Kommission an, eine Harmonisierung der strafrechtlichen Regelungen betreffend Schusswafendelikte zu prüfen. „Denkbar“, so die Kommission, „wären einheitlich definierte Straftatbestände für die illegale Herstellung von und den illegalen Handel mit Schusswaffen, die Manipulation von Kennzeichnungen, den illegalen Besitz von Schusswaffen und die Absicht, Schusswaffen zu liefern“.<sup>123</sup>

<sup>108</sup> KOM (2013) 45 endg. v. 5.2.2013; siehe hierzu *Zentes/Glaab*, BB 2013, 707.

<sup>109</sup> Im derzeitigen Sekundärrecht enthält allein der 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) eine Geldwäsche betreffende Harmonisierungsvorschrift, die sich allerdings weitestgehend auf einen Verweis auf manche Vorschriften des Übereinkommens des Europarats von 1990 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (SEV Nr. 141) beschränkt.

<sup>110</sup> I.S.d. Art. 1 bis 4 Rahmenbeschluss 2002/475/JI (ABl. EG 2002 Nr. L 164, S. 3 i.d.F. CONSLEG 2002F0475 v. 8.12.2008).

<sup>111</sup> I.S.d. Art. 3 Abs. 1 lit. a VN-Übereinkommen gegen unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (BGBl. II 1993, S. 1136).

<sup>112</sup> I.S.d. Art. 1 Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI (ABl. EG 1998 Nr. L 351, S. 1).

<sup>113</sup> I.S.d. Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. EG 1995 Nr. C 316, S. 49), „zumindest in schweren Fällen“.

<sup>114</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2011, 940 (944).

<sup>115</sup> EuGH, Urt. v. 3.9.2008 – C-402/05.

<sup>116</sup> ABl. EU 2008 Nr. L 322, S. 25.

<sup>117</sup> EuG, Urt. v. 30.9.2010 – T-85/09; siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (752).

<sup>118</sup> EuGH, Urt. v. 18.7.2013 – C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P m. Bespr. *Beukelmann*, NJW-Spezial 2013, 504.

<sup>119</sup> Schlussanträge des Generalanwalts v. 19.3.2013 – C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, Rn. 95.

<sup>120</sup> Schlussanträge des Generalanwalts v. 19.3.2013 – C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, Rn. 85 (engl. Fassung).

<sup>121</sup> Krit. hierzu *Yang*, in: *Avbelj/Fontanelli/Martinico* (Hrsg.), *Kadi on Trial, A multifaceted analysis of the Kadi judgment*, 2014; deutsche Zusammenfassung unter <http://www.juwiss.de/102-2013/> (31.10.2013).

<sup>122</sup> KOM (2013) 716 endg. v. 21.10.2013.

<sup>123</sup> KOM (2013) 716 endg. v. 21.10.2013, S. 19 f.

9. *Sicherstellung und Einziehung von Vermögen*<sup>124</sup>

Der Trilog über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union<sup>125</sup> dauert noch an. Als Anknüpfungstaten für Sicherstellung und Einziehung dienen gem. Art. 2 nur bereits harmonisierte Strafvorschriften, um eine Konformität mit der gewählten Rechtsgrundlage (Art. 83 Abs. 1 AEUV) zu erreichen. Der Kommissionsvorschlag wurde im Übrigen deutlich entschärft: Zu einer erweiterten Einziehung (Art. 4) ist eine Überzeugung des Gerichts von der kriminellen Herkunft der einzuziehenden Vermögenspositionen vonnöten, während die Kommission hier noch eine überwiegende Wahrscheinlichkeit hatte ausreichen lassen wollen. Ferner ist die erweiterte Einziehung nur bei „schweren“ ökonomischen Straftaten verpflichtend; aufhorchen lässt allerdings die auf Wunsch des Europäischen Parlaments eingefügte Liste derjenigen Delikte, die als „schwere“ ökonomische Straftaten gelten: Neben der Herstellung von Kinderpornographie<sup>126</sup>, schwere Eingriffe in informationstechnische Systeme<sup>127</sup>, organisierte Kriminalität<sup>128</sup> sollen dies auch sonstige Straftaten mit einer Mindesthöchststrafe von vier (!) Jahren; dies führte dazu, dass das Instrument der erweiterten Einziehung etwa auch bei einem Diebstahl nach § 242 Abs. 1 StGB und bei einem Betrug nach § 263 Abs. 1 StGB zur Verfügung stehen müsste.

Weiterer Klärungsbedarf besteht allerdings noch über die weitere Verwendung konfiszierter Vermögenswerte – das Europäische Parlament wünscht die Möglichkeit, diese für spezifische öffentliche und soziale Projekte einzusetzen – und vor allem über das Einziehungsverfahren abseits einer strafrechtlichen Verurteilung (non-conviction based confiscation): Das Europäische Parlament fordert, dieses Verfahren auch nach dem Tod des Beschuldigten zur Verfügung zu stellen; dies hält der Rat bislang für unvereinbar mit dem Sanktionensbegriff in der Rechtsgrundlage der Richtlinie (Art. 83 Abs. 1 AEUV) und will dieses Verfahren nur bei dauernder Verhandlungsunfähigkeit oder Flucht eingeführt wissen.

Angesichts der Fragmentierung des Rechtsrahmens – so wird der Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates vom 24.2.2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und

Vermögensgegenständen aus Straftaten<sup>129</sup> nur teilweise ersetzt – und aufgrund der bloß materiell-rechtlichen Ausrichtung dieser Richtlinie forderte der Rat zudem die Kommission auf, weitere (Legislativ-)Vorschläge zu unterbreiten.<sup>130</sup>

**IV. Strafverfahrensrecht**

1. *Recht auf Rechtsbeistand und Kontaktaufnahme*<sup>131</sup>

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme wurde von beiden Gremien bereits beschlossen;<sup>132</sup> die Veröffentlichung im Amtsblatt steht indes noch aus. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist prinzipiell auf Ermittlungs- und Strafverfahren begrenzt, die zu einer Freiheitsstrafe führen können; „in Bezug auf geringfügige Zuwiderhandlungen“ entfaltet die Richtlinie nur bei „Verfahren vor einem in Strafsachen zuständigen Gericht“ Anwendung (Art. 2 Abs. 4); dies betrifft in Deutschland etwa Bußgeldverfahren nach dem OWiG. In Verfahren betreffend einen Europäischen Haftbefehl ist das Recht auf einen Rechtsbeistand sowohl im Ausstellungs- wie auch im Vollstreckungsstaat zu gewährleisten (Art. 10).

Grundsätzlich ist ein umfassender, vertraulicher und unverzüglicher „Zugang zu einem Rechtsbeistand“ zu gewähren, auch vor einer ersten Beschuldigtenvernehmung (Art. 3 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 lit. a). In einer solchen Vernehmung darf der Rechtsbeistand sodann auch „wirksam“ teilnehmen; eine rein passive Rolle als bloßer „Zuhörer“ genügt folglich nicht (Art. 3 Abs. 3 lit. b). Hingegen ist bei Gegenüberstellungen und Tatortrekonstruktionen allein von einem Anwesenheitsrecht des Rechtsbeistands die Rede (Art. 3 Abs. 3 lit. c). Allerdings räumt die Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die Inanspruchnahme des Rechts auf einen Rechtsbeistand zurückzustellen bei Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit einer Person (Art. 3 Abs. 6 lit. a) sowie wenn sofortiges Handeln der Ermittlungsbehörden notwendig ist, um eine ernsthaft Gefahr für die Strafverfolgung zu beseitigen (Art. 3 Abs. 6 lit. b).

Zumindest auf den ersten Blick wird die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Beschuldigtem und seinem Verteidiger umfassend gewährleistet. Zu beachten ist allerdings die einschränkende Klausel „bei der Wahrnehmung des im Rahmen dieser Richtlinie vorgesehenen Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand“ (Art. 4 S. 1). Ob dies als Einfallstor für Eingriffe in die Kommunikation zwischen Beschuldigtem und seinem Verteidiger dienen kann, bleibt abzuwarten; Erwägungsgründe 33 und 34 sprechen jedenfalls davon, dass „rechtmäßige Überwachungsmaßnahme(n)“ etwa der Nachrichtendienste, aber auch im Rahmen von Ermittlungen, die gegen den Rechtsbeistand geführt werden, unberührt bleiben sollen.

<sup>124</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (563 f.); siehe ferner *Maugeri*, *New Journal of European Criminal Law* 3 (2012) 257; *Vogel*, in: Rui (Hrsg.), *Non conviction based confiscation in Europe: human rights, effective implementation, international cooperation* (im Erscheinen).

<sup>125</sup> Kommissionsvorschlag in KOM (2012) 85 endg. v. 12.3.2012; allgemeine Ausrichtung des Rates in Ratsdok. 17287/12; Verhandlungsstand in Ratsdok. 14603/13.

<sup>126</sup> I.S.d. Art. 5 Abs. 6 Richtlinie 2011/93/EU (ABl. EU 2011 Nr. L 335, S. 1).

<sup>127</sup> I.S.d. Art. 4 und 5 Richtlinie 2013/40/EU (ABl. EU 2013 Nr. L 218, S. 8), soweit eine signifikante Anzahl von informationstechnischen System durch ein Angriffsmittel i.S.d. Art. 7 RL 2013/40/EU betroffen ist.

<sup>128</sup> I.S.d. Art. 2 Rahmenbeschluss 2008/841/JI (ABl. EU 2008 Nr. L 300, S. 42), ggf. unter weiteren Einschränkungen.

<sup>129</sup> ABl. EU 2005 Nr. L 68, S. 49.

<sup>130</sup> Ratsdok. 17287/12.

<sup>131</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (564 f.) m.w.N.

<sup>132</sup> I.d.F. PE-CONS 40/13; Kommissionsvorschlag in KOM (2011) 326 endg. v. 8.6.2011.

Die „Kontaktaufnahme“ wurde – wie vom Rat vorgeschlagen – primär durch eine Benachrichtigungspflicht ersetzt (Art. 5), von der ebenfalls bei Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder bei ernsthaften Gefahren für die Strafverfolgung abgewichen werden kann (Art. 5 Abs. 3). Die Kontaktaufnahme durch den Beschuldigten selbst ist größeren Einschränkungsmöglichkeiten unterworfen (Art. 6). Insgesamt unterliegen sämtliche Abweichungsmöglichkeiten einer an der Rechtsprechung des EGMR orientierten Abwägungslösung (Art. 8). Anstelle des von der Kommission favorisierten Beweisverwertungsverbots bei Verstößen ist ebenfalls nur noch eine Abwägungslösung vorgesehen (Art. 12 Abs. 2); allgemein ist ein „wirksamer Rechtsbehelf“ vorzusehen, um die in der Richtlinie enthaltenen Rechte durchsetzen zu können (Art. 12 Abs. 1). Die Umsetzungsfrist beträgt drei Jahre (Art. 15 Abs. 1 S. 1).

## 2. Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten<sup>133</sup>

Die Große Kammer des EuGH befasste sich am 9.7.2013 mit den verbundenen Vorabentscheidungsersuchen Rs. C-293/12 (Vorlage durch den High Court of Ireland) und Rs. C-594/12 (Vorlage durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof) und damit mit der Grundrechtskonformität der 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;<sup>134</sup> am 7.11.2013 wird der Generalanwalt seine Schlussanträge halten. Das von der Kommission ange strengte Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung dieser Richtlinie durch Deutschland (Rs. C-329/12) ist bislang nicht terminiert.

## 3. Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdatensätzen (PNR)<sup>135</sup>

Mit 30 zu 25 Stimmen empfahl der LIBE-Ausschuss dem Europäischen Parlaments, den (Kommissions-)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<sup>136</sup> abzulehnen und die Kommission aufzufordern, diesen Legislativvorschlag zurückzuziehen. Am 10.7.2013 wurde dieser Legislativvorschlag vom Plenum des Europäischen Parlaments allerdings wieder an den LIBE-Ausschuss zur erneuten Befassung zurückverwiesen. In weiterem Zusammenhang ist auch auf den Kommissionsvorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) im Rahmen ihres „smart borders package“ genannten Gesetzgebungspakets hinzuweisen,

der eine Datenbank mit Informationen über Drittstaatsangehörige, die in die EU einreisen, vorsieht.<sup>137</sup>

## 4. Opferschutz<sup>138</sup>

Die Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI wurde im Amtsblatt veröffentlicht<sup>139</sup> und ist gemäß deren Art. 27 bis zum 16.11.2015 in nationales Recht umzusetzen.

## 5. Untersuchungshaft

Die Europäische Kommission veröffentlichte einen Bericht<sup>140</sup> über die Antworten auf ihr Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs.<sup>141</sup> Hinsichtlich Alternativen zu Freiheitsentziehungen sollte der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten zufolge eine Bewertung des existierenden Rechtsrahmens abgewartet werden.<sup>142</sup> Mehr Wohlwollen wurde Vorschlägen hinsichtlich „soft law“-Maßnahmen zuteil.

## 6. EURODAC

Auf Grundlage einer neuen Eurodac-Verordnung<sup>143</sup> sollen die Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern zentral in den Com-

<sup>137</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (KOM (2013) 95 endg. v. 28.2.2013).

<sup>138</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (565 f.); zum Opferschutzpaket siehe ferner Bock, ZIS 2013, 201. Zur thematisch verwandten gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen siehe noch unten V. 3.

<sup>139</sup> ABl. EU 2012 Nr. L 315, S. 57.

<sup>140</sup> <http://tinyurl.com/abgwjgj> (Stand: 31.10.2013).

<sup>141</sup> KOM (2011) 327 endg. v. 14.6.2011.

<sup>142</sup> 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) sowie Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABl. EU 2008 Nr. L 337, S. 102 i.d.F. CONSLEG 2008F0947 v. 28.3.2009).

<sup>143</sup> Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.6.2013 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz

<sup>133</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (566) m.w.N.

<sup>134</sup> ABl. EU 2006 Nr. L 105, S. 54; Evaluation in KOM (2011) 225 endg. v. 18.4.2011.

<sup>135</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (566).

<sup>136</sup> KOM (2011) 32 endg. v. 2.2.2011.

putersystemen der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen gespeichert werden. Die Speicherfrist beträgt bis zu 10 Jahre (Art. 12, 13 Eurodac-VO) bei Personen, die internationalen Schutz beantragen, bzw. bis zu 18 Monate bei Personen, „die beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden“ (Art. 16 Eurodac-VO). Auf diese Fingerabdruckdaten dürfen ab dem 20.7.2015 von den Mitgliedstaaten benannte Behörden, „die für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten zuständig sind“ (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Eurodac-VO) über eine „nationale Prüfstelle“ (Art. 6 Eurodac-VO) nach Maßgabe von Art. 20 Eurodac-VO zugreifen: Erstens ist die Nutzung von Eurodac subsidiär, das heißt, dass vorrangig Abfragen in den nationalen Fingerabdruckdatenbanken der Mitgliedstaaten – auch über das Prüm-System – zu erfolgen haben. Zweitens muss ein Abgleich „für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten“ allgemein und auch im Einzelfall erforderlich sein; drittens müssen „hinreichende Gründe zu der Annahme [vorliegen], dass der Abgleich wesentlich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung einer der fraglichen Straftaten beitragen wird“. Unter ähnlichen Maßstäben ist auch Europol zum Zugriff befugt (Art. 21 Eurodac-VO).

## V. Zusammenarbeit in Strafsachen

### 1. Europäischer Haftbefehl<sup>144</sup>

In drei Grundsatzentscheidungen Radu, Melloni und Jeremy F. urteilte der EuGH, dass der Katalog der Ablehnungsgründe in Art. 3, 4 und 4a des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (RbEuHb)<sup>145</sup> abschließend ist.<sup>146</sup> Auch Art. 53 GRC gestatte es dem

---

zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. EU 2013 Nr. L 180, S. 1).

<sup>144</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (567 f.) m.w.N.; siehe ferner *Miettinen*, New Journal of European Criminal Law 4 (2013) 99; *Grasso*, New Journal of European Criminal Law 4 (2013) 120.

<sup>145</sup> ABl. EG 2002 Nr. L 190, S. 1 i.d.F. CONSLEG 2002-F0584 v. 28.3.2009.

<sup>146</sup> EuGH (Große Kammer), Urt. v. 29.1.2013 – C-396/11 (Radu); EuGH (Große Kammer), Urt. v. 26.2.2013 – C-399/11 PPU (Melloni); EuGH, Urt. v. 30.5.2013 – C-168/13 (Jeremy F.) m. Anm. und Bespr. *Böhm*, StraFo 2013, 177; *Brodowski*, HRRS 2013, 54; *Gaede*, NJW 2013, 1279; *Krahnenpol*, ZfP 2013, 90; *Streinz*, JuS 2013, 661; *Vogel*, StV-Editorial 5/2013; siehe ferner *Tinsley*, EuCLR 2012, 338 zur Vorlageentscheidung in Rs. C-396/11 sowie *Manzano*, EuCLR 2013, 79 zur Vorlageentscheidung in Rs. C-399/11 PPU.

Vollstreckungsmitgliedstaat nicht, die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls unter Verweis auf weitergehende nationale Verfassungsgarantien oder Grundrechte zu verweigern. Denn dies würde, „indem die Einheitlichkeit des im Rahmenbeschluss festgelegten Grundrechtsschutzstandards in Frage gestellt wird, zu einer Verletzung der Grundsätze des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung, die der Rahmenbeschluss stärken soll, führen und daher die Wirksamkeit dieses Rahmenbeschlusses beeinträchtigen“.<sup>147</sup> Primär und nahezu ausschließlich sei, so der EuGH, für die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes des Verfolgten der Ausstellungmitgliedstaat zuständig: Da die „jeweiligen nationalen Rechtsordnungen in der Lage sind, einen gleichwertigen und wirksamen Schutz der auf Unionsebene und insbesondere in der Charta anerkannten Grundrechte zu bieten, [ist] es die Rechtsordnung des Ausstellungmitgliedstaats [...], in der Personen, gegen die ein Europäischer Haftbefehl erlassen wurde, etwaige Rechtsschutzmöglichkeiten nutzen können, die es gestatten, die Rechtmäßigkeit des Verfahrens der Strafverfolgung, der Strafvollstreckung oder der Verhängung einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung oder auch des strafrechtlichen Hauptverfahrens, das zur Verhängung dieser Strafe oder Maßregel geführt hat, in Frage zu stellen“.<sup>148</sup> Neben den in Art. 3, 4 und 4a RbEuHb genannten Ablehnungsgründe stünde somit nur die in Erwägungsgrund 10 RbEuHb genannte Möglichkeit zur Verfügung, „dem zufolge die Anwendung des Mechanismus des Europäischen Haftbefehls nur ausgesetzt werden darf, wenn eine schwere und anhaltende Verletzung der in Art. 6 Abs. 1 EU enthaltenen Grundsätze durch einen Mitgliedstaat vorliegt und diese vom Rat gemäß Art. 7 Abs. 1 EU mit den Folgen von Art. 7 Abs. 2 festgestellt wird“.<sup>149</sup> Das allerdings ist kein tauglicher justizieller und justizialer Mechanismus zur Gewährleistung eines hinreichenden (Auffang-)Grundrechtsschutzes im Einzelfall. Des Weiteren entzog der EuGH mit dieser Rechtsprechung implizit einem auf Art. 1 Abs. 3 RbEuHb gründenden ordre public-Vorbehalt – wie in § 73 S. 2 IRG enthalten – den europarechtlichen Boden. Dem OLG München<sup>150</sup> zufolge

<sup>147</sup> EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – C-399/11 PPU (Melloni), Rn. 63.

<sup>148</sup> EuGH, Urt. v. 30.5.2013 – C-168/13 (Jeremy F.), Rn. 50. Zur Bekräftigung dieser Aussage verweist der EuGH auf sein Urt. v. 22.12.2010 – C-491/10 PPU (Joseba Andoni Aguirre Zarraga ./ Simone Pelz), welches das Verfahren zur Rückführung eines entführten Kindes nach der Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 betraf. Eine solche Rückführungsentscheidung wird gem. Art. 42 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 jedoch „in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und kann dort vollstreckt werden, ohne dass es einer Vollstreckbarerklärung bedarf und ohne dass die Anerkennung angefochten werden kann“. Die Gleichsetzung des RbEuHb-Verfahrens mit jenem Verfahren überzeugt nicht, da die Art. 3 ff. RbEuHb ein justizielles Anerkennungsverfahren voraussetzen und der RbEuHb daher gerade keinen solchen Automatismus kennt.

<sup>149</sup> EuGH, Urt. v. 30.5.2013 – C-168/13 (Jeremy F.), Rn. 49.

<sup>150</sup> OLG München, Beschl. v. 15.5.2013 – OLG Ausl 31 Ausl A 442/13 (119/13), juris.

haben deutsche Behörden und Gerichte unbeschadet dieser EuGH-Entscheidungen in Verfahren des intra-europäischer Auslieferungsverkehrs § 73 S. 2 IRG anzuwenden und daher „weiterhin im Einzelfall [zu prüfen], ob die Erledigung der Auslieferung zu den in Art. 6 EUV enthaltenen Grundsätzen in Widerspruch stände“.

Zu den Einzelfragen der drei Entscheidungen: Wenig überraschend urteilte der EuGH im Fall Radu, dass die verfolgte Person vor Erlass eines Europäischen Haftbefehls nicht angehört werden muss. In der Rs. Melloni hatte sich der EuGH mit Verurteilungen in absentia zu befassen: Im Lichte der EGMR-Rechtsprechung zu dieser Problematik sei Art. 4a Rb-EuHb mit der GRC, insbesondere mit Art. 47, 48 Abs. 2 GRC, vereinbar. In der Rs. Jeremy F. schließlich entschied der EuGH auf Vorlage des Conseil Constitutionnel über die Vorgaben hinsichtlich der im Vollstreckungsstaat einzuhaltenden Entscheidungsfristen: Art. 27 Abs. 4, Art. 28 Abs. 3 lit. c Rb-EuHb, die nachträgliche „Entscheidungen“ zu Spezialitätsbindungen bzw. zu einer weiteren Auslieferung betreffen, enthalten hierfür eine starre Frist von 30 Tagen; Art. 17 Rb-EuHb – dort ist eine Regelfrist von zehn bzw. 60 Tagen normiert – spricht hingegen von „endgültigen Entscheidungen“. Daraus schließt der EuGH, dass das nationale Recht gegen Entscheidungen gem. Art. 27 Abs. 4, Art. 28 Abs. 3 lit. c Rb-EuHb durchaus Rechtsbehelfe mit Suspensiveffekt vorhalten kann, auch wenn hierdurch die 30-Tage-Frist nicht eingehalten werden kann, solange nur die Maximalfrist des Art. 17 Rb-EuHb eingehalten wird.

Kroatien hatte knapp vor seinem EU-Beitritt ein Gesetz (sog. *lex Perković*) erlassen, mit dem die Anwendbarkeit des Europäischen Haftbefehls gemäß Art. 32 Rb-EuHb auf Taten begrenzt wurde, die nach dem 7.8.2002 begangen wurden. Kroatischen Medienberichten zufolge sei dies eine Reaktion auf das Bestreben der Bundesanwaltschaft, am Tag des EU-Beitritts Kroatiens Europäische Haftbefehle gegen den ehemaligen kroatischen Geheimdienstoffizier Josip Perković und gegen seine Komplizen wegen Mordes an einem Exil-Kroaten im Jahre 1983 zu erlassen. Wegen dieser Sache war bereits ein Exilkroate durch das OLG München<sup>151</sup> wegen Mordes zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt worden. Diese Einschränkung des Rb-EuHb durch Kroatien hält die Europäische Kommission für nicht zulässig; sie drohte daraufhin mit Maßnahmen nach Art. 39 der Beitrittsakte wegen „ernste(r) Mängel“ „bei der Umsetzung oder der Durchführung von Rechtsakten“. Das ist insoweit hervorzuheben, als dass ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung des Rb-EuHb gegenüber Nicht-Beitrittsstaaten erst ab dem 1.12.2014 eingeleitet werden kann. Kroatien kündigte zwischenzeitlich an, bis zum 1.1.2014 diese Einschränkung im kroatischen Auslieferungsrecht wieder aufzuheben.

Im Rahmen eines Pilotprojekts e-CODEX<sup>152</sup> soll der elektronische Austausch von Akten betreffend Europäischer Haftbefehle zwischen den Justizbehörden zunächst Frankreichs,

Deutschlands und Spaniens getestet werden. Unter Rückgriff auf die jeweilige nationale Infrastruktur – etwa auf das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) – werden hierzu zunächst ausgewählte Justizbehörden aus den Grenzregionen sowie das Bundesamt für Justiz (BfJ) vernetzt.

## 2. Europäische Ermittlungsanordnung<sup>153</sup>

Mit gleichlautenden Schreiben<sup>154</sup> forderten die Delegationen aus Belgien, Bulgarien, Estland, Italien, Polen, Slowenien, Spanien, Österreich und Schweden die Ratspräsidentschaft dazu auf, alsbald einen erfolgreichen Abschluss des Trilog zur Initiative einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen<sup>155</sup> anzustreben. Die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments zielt unter anderem auf einen verbesserten Datenschutz bei der weiteren Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 18 Abs. 2a, 4a, 4b, Art. 18a EIO-E) sowie grundsätzlich eine Kostenteilung zwischen Anordnungs- und Vollstreckungsstaat (Art. Y EIO-E) vor; der Rat hatte hier grundsätzlich dem Vollstreckungsstaat die Pflicht zur Tragung der Kosten auferlegt. Auf einen weiteren Kritikpunkt des Parlaments ist die Ratspräsidentschaft bereit, in Art. 5a Abs. 3 EIO-E klarzustellen, dass u.a. die Erforderlichkeit (necessity) und Verhältnismäßigkeit durch den Vollstreckungsmitgliedstaat (und dort durch dessen Gerichte und Ermittlungsrichter, alternativ aber auch durch deren Staatsanwaltschaften) nachgeprüft werden müsse. Die Ratspräsidentschaft lehnt jedoch die Forderung des Parlaments ab, auch der Verteidigung das Recht einzuräumen, eine Europäische Ermittlungsanordnung zu beantragen.<sup>156</sup>

## 3. Schutzmaßnahmen in Zivilsachen<sup>157</sup>

Die Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.6.2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen<sup>158</sup> ermöglicht es, dass Aufenthalts-, Annäherungs- und Kontaktverbote, die von Verwaltungsbehörden oder Gerichten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und unter Wahrung von Mindestgarantien (Art. 6 VO 606/2013) erlassen wurden und die von der geschützten Person durch Vorlage einer Bescheinigung (Art. 5 ff. VO 606/2013) anderen Mitgliedstaaten zur Kenntnis gebracht wurden, dort ohne ein weiteres Anerkennungsverfahren (Art. 4, 15 VO 606/2013) für maximal zwölf Monate durchsetzbar sind. Nur aufgrund von faktischen Gegebenheiten sei eine Anpassung der Schutzmaßnahme nach der

<sup>151</sup> OLG München, Urt. v. 16.7.2008 – 6 St 005/05 (2) 3 BJs 27/04-2 (6) 3 StE 2/05-2 (2).

<sup>152</sup> <http://www.e-codex.eu/pilots/european-arrest-warrent.html> (31.10.2013).

<sup>153</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (568 f.); siehe ferner Ahlbrecht, StV 2013, 114; Heydenreich, StraFo 2012, 439.

<sup>154</sup> Ratsdok. 6532/13.

<sup>155</sup> Zuletzt Ratsdok. 16120/12; partielle allgemeine Ausrichtungen in Ratsdok. 18918/11; Ratsdok. 11735/11; ursprünglich Ratsdok. 9145/10.

<sup>156</sup> Siehe zu alledem Ratsdok. 16120/12.

<sup>157</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (569); siehe ferner Kohler/Pintens, FamRZ 2012, 1425; Wagner, NJW 2012, 1333 (1334 f.); ders., NJW 2013, 3128 (3130).

<sup>158</sup> ABl. EU 2013 Nr. L 181, S. 4.



lex loci möglich (Art. 11 VO 606/2013); eine materielle Nachprüfung ist hingegen explizit ausgeschlossen (Art. 12 VO 606/2013). Allerdings sieht Art. 13 VO 606/2013 bei Verstößen gegen den nationalen ordre public und bei widersprechenden Gerichtsentscheidungen im Vollstreckungsstaat die Möglichkeit zur Ablehnung der Vollstreckung vor. Zwar ist die Verordnung bereits in Kraft getreten (Art. 22 UAbs. 1 VO 606/2013); entscheidend ist jedoch die in Art. 22 UAbs. 2 und 3 VO 606/2013 geregelte Gültigkeit:<sup>159</sup> Diese beginnt erst „ab dem 11. Januar 2015“ (Art. 22 UAbs. 2 VO 606/2013), also „für Schutzmaßnahmen, die am oder nach dem 11. Januar 2015 angeordnet wurden, unabhängig davon, wann das Verfahren eingeleitet worden ist“ (Art. 22 UAbs. 3 VO 606/2013).

#### 4. Prümer Beschluss

Im Dezember 2012 legte die Kommission ihren Bericht zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI des Rates vom 23.6.2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität („Prümer Beschluss“) vor.<sup>160</sup> Die Umsetzung<sup>161</sup> sei – vor allem hinsichtlich des Zugriffs auf Fingerabdruck- und Fahrzeugdaten – noch unzureichend; die von den Mitgliedstaaten vorgetragene administrative, technischen und finanziellen Gründe hält die Kommission für wenig stichhaltig.

#### 5. Führungsaufsicht im EU-Ausland; gegenseitige Anerkennung von Alternativsanktionen

Einer Entscheidung des OLG München<sup>162</sup> zufolge ist es „möglich, Führungsaufsichtsweisungen für den Fall zu erteilen, dass die verurteilte Person nach Entlassung ihren Aufenthalt im Ausland, namentlich in anderen Mitgliedstaaten der EU, nimmt, und diese Weisungen entsprechend auszugestalten.“ Zwar habe Deutschland den Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und

Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen<sup>163</sup> noch nicht ausdrücklich in innerstaatliches Recht umgesetzt; ausgehende Ersuchen seien jedoch nach allgemeinen Regeln möglich.<sup>164</sup>

## VI. Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen

### 1. Zusammenarbeit mit dem IStGH<sup>165</sup>

Am 31.1.2013 legten die Kommission und die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik ein Gemeinsames Arbeitsdokument über die Förderung des Komplementaritätsprinzips vor.<sup>166</sup> Das Dokument zielt darauf ab, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten auf relevante Staaten einwirken und diese darin unterstützen, deren Kriminaljustizsysteme zur Verfolgung von Kriegsverbrechen und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu effektivieren.

### 2. Island und Norwegen – EU-Rechtshilfeübereinkommen<sup>167</sup>

Das Übereinkommen zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29.5.2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001<sup>168</sup> trat zum 1.1.2013 in Kraft.<sup>169</sup>

### 3. USA – SWIFT/TFTP-Abkommen<sup>170</sup>

Eine zweite Evaluation<sup>171</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>172</sup> berichtet von einer deutlich gesunkenen Anzahl von Suchanfragen. Indes ist weiterhin unklar, wie umfangreich die übermittelten Datenbestände sind. Ferner lasse sich aufgrund US-amerikanischer Vorgaben hinsichtlich der Geheimhaltung des TFTP-Programms die Nützlichkeit des Programms und des TFTP-Abkommens nicht umfassend bewerten; dieser Eindruck wird durch die Enthüllungen im

<sup>159</sup> Zur Unterscheidung dieser beiden Daten vgl. EuGH, Urt. v. 17.11.2011 – C-412/10 (Deo Antoine Homawoo/GMF Assurances SA), Rn. 24: Der „Gesetzgeber [darf] den Zeitpunkt des Inkrafttretens vom Zeitpunkt des Beginns der Anwendung der Regelung, die er erlässt, unterscheiden, indem er den letztgenannten Zeitpunkt gegenüber dem erstgenannten hinausschiebt. Eine solche Vorgehensweise kann es insbesondere, sobald der Rechtsakt in Kraft getreten und damit Teil der Rechtsordnung der Union geworden ist, den Mitgliedstaaten oder den Organen der Union ermöglichen, auf der Grundlage dieses Rechtsakts die ihnen obliegenden vorab bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen, die sich als unerlässlich für dessen spätere vollständige Anwendung auf sämtliche Rechtssubjekte, für die er gilt, erweisen“.

<sup>160</sup> KOM (2012) 732 endg. v. 7.12.2012; Beschluss: ABl. EU 2008 Nr. L 210, S. 1; Durchführungsbeschluss: ABl. EU 2008 Nr. L 210, S. 12.

<sup>161</sup> Aktueller Umsetzungs- und Implementierungsstand in Ratsdok. 5074/6/13.

<sup>162</sup> OLG München NStZ-RR 2013, 211.

<sup>163</sup> ABl. EU Nr. L 337, S. 102 i.d.F. CONSLEG 2008F0947 v. 28.3.2009; siehe hierzu *Neveu*, *New Journal of European Criminal Law* 4 (2013), 134.

<sup>164</sup> OLG München NStZ-RR 2013, 211 (212).

<sup>165</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2011, 940 (954).

<sup>166</sup> „Toolkit for Bridging the gap between international & national justice“, SWD (2013) 26 endg. v. 31.1.2013; auch abgedruckt in Ratsdok. 6783/13.

<sup>167</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (570) m.w.N.

<sup>168</sup> ABl. EU 2004 Nr. L 26, S. 3.

<sup>169</sup> ABl. EU 2012 Nr. L 322, S. 1.

<sup>170</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2011, 940 (953 f.).

<sup>171</sup> SWD (2012) 454 v. 14.12.2012; erste Evaluation in SEK (2011) 438 v. 30.3.2011.

<sup>172</sup> ABl. EU 2010 Nr. L 195, S. 5.

Rahmen des sog. NSA-Skandals noch verstärkt. Infolgedessen fordern Teile des Europäischen Parlaments die Suspendierung oder Kündigung dieses Abkommens. Auf welchem unionsinternen Weg dies in Gang gesetzt werden könnte, ist primärrechtlich nicht eindeutig geklärt; während einige Mitglieder des Europäischen Parlaments die Kommission in die Pflicht zu nehmen suchen, verweist nämlich die Literatur auf eine entsprechende Anwendung des Art. 218 Abs. 6 AEUV und damit auf den Rat.<sup>173</sup>

#### *4. PNR-Abkommen mit Kanada*

Die Kommission unterbreitete am 18.7.2013 Vorschläge gerichtet auf die Annahme von Beschlüssen des Rates über die Unterzeichnung bzw. den Abschluss des Abkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR).<sup>174</sup> Dieses Abkommen soll das bestehende Abkommen aus dem Jahr 2006 ersetzen.<sup>175</sup> Art. 16 sieht eine Höchst-Speicherfrist von 5 Jahren vor; nach Ablauf von 30 Tagen soll der Zugriff jedoch höheren prozeduralen Hürden unterliegen, die nach zwei Jahren noch weiter verschärft werden. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu diesem Abkommen sowie die Annahme dieser Beschlüsse durch den Rat stehen noch aus.

---

<sup>173</sup> *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 49), 43. Lfg., Stand: März 2011 2013, Art. 218 AEUV Rn. 61.

<sup>174</sup> KOM (2013) 528 endg. v. 18.7.2013; KOM (2013) 529 endg. v. 18.7.2013

<sup>175</sup> ABl. EU 2006 Nr. L 82, S. 15.