

Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick*

Von Wiss. Mitarbeiter Dr. **Dominik Brodowski**, LL.M. (Univ. Pennsylvania), Frankfurt a.M.

Neben der Legislative – die sich unter anderem mit dem institutionellen Gefüge und dort mit der Europäischen Staatsanwaltschaft befasste – prägte erneut die europäische Judikative entscheidend die strafrechtsrelevanten Entwicklungen auf europäischer Ebene in den vergangenen zwölf Monaten – und dies nicht unbedingt mit beschuldigtenfreundlicher Konsequenz: So missfiel dem EuGH das Abkommen zum Beitritt der EU zur EMRK; ihm zufolge sollen Verjährungsvorschriften des nationalen Strafrechts wegen des Anwendungsvorrangs des Europarechts unanwendbar bleiben müssen, wenn andernfalls Mehrwertsteuer-Betrügereien in vielen Fällen nicht hinreichend verfolgt werden können; so könnte eine Entscheidung des EuGH zu den Verfahrensgarantien bei Strafbefehlen gegenüber Beschuldigten mit Wohnsitz im Ausland letztlich ein mehr an Untersuchungshaft bedeuten; und so gerät der ordre public-Vorbehalt in § 73 S. 2 IRG vor dem EuGH in Gefahr. Diese und zahlreiche weitere Entwicklungen im Bereich der Europäisierung der Strafrechtspflege von November 2014 bis Oktober 2015 werden hier im Anschluss an ZIS 2015, 79, im Überblick vorgestellt und einer ersten Analyse unterzogen.

While the European legislators have been focusing largely on institutional affairs such as the European Public Prosecutor's Office, the European judicative has again shaped the developments of European Criminal Justice in the past twelve months – and not only for the better of the suspects: For instance, the ECJ rejected the proposed EU accession agreement to the ECHR; the ECJ decided that national statutes on limitation must not be taken into account due to the primacy of application of Union law if this would severely hamper the prosecution of VAT fraud; furthermore, a ECJ decision on minimum rights for foreign suspects may actually lead to more pre-trial custody; and the ordre public clause in the German transposition of the EAW may be endangered. These and several further developments in EU Criminal Justice between November 2014 and October 2015 are presented in this overview, which follows up on ZIS 2015, 79.

I. Strafrechtsverfassung

1. Beitritt zur EMRK¹

Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK sieht sich bis auf weiteres signifikanten Hürden ausgesetzt: Am 18.12.2014 verkündete der EuGH sein ablehnendes (Plenums-)Gutachten über die Vereinbarkeit des Entwurfs eines Abkommens zum Beitritt der EU zur EMRK mit dem Primärrecht der EU.²

* Fortsetzung von ZIS 2010, 376; ZIS 2010, 749; ZIS 2011, 940; ZIS 2012, 940; ZIS 2013, 455; ZIS 2015, 79. Alle in diesem Bericht aufgeführten EU-Rechtsakte und EU-Rechtsetzungsvorgänge sind in der Datenbank <http://db.eurocrim.org/> verfügbar.

¹ Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2015, 79 (82).

² EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014 m. Anm. u. Bespr. Breuer, EuR 2015, 330; Grabenwarter, EuZW 2015, 180;

Dabei überrascht die Deutlichkeit, mit welcher das Plenum des EuGH in diesem Gutachten einen Beitritt zur EMRK auf Grundlage dieses Abkommens ablehnt, vor allem angesichts des Einflusses, den der EuGH auf die Verhandlungen genommen hatte.

Das Gutachten selbst ist geprägt von einem ausgebildeten Selbstbewusstsein und zeugt von einem Selbstverständnis, dass europäisches Recht etwas Exzeptionelles sei (Rz. 158),³ dass eine externe Verankerung des Grundrechtsschutzes wegen der Autonomie des Unionsrechts – auch gegenüber dem Völkerrecht (Rz. 170) – unwillkommen (wenn auch nicht ausgeschlossen, Rz. 182) sei (Rz. 175 f.)⁴ und dass der EuGH jegliche – noch so marginale oder theoretische – Einschränkung seiner Jurisdiktion über die Auslegung von EU-Recht nicht hinzunehmen bereit sei.

Zur Untermauerung seiner ablehnenden Haltung bedient sich der EuGH dabei zunächst einiger Kunstgriffe: So schließt er aus der Klausel in Art. 6 Abs. 2 EUV, der Beitritt zur EMRK dürfe „nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union“ verändern – die eigentlich dazu gedacht war, einer grundrechtsgestützten expansiven Kompetenzausübung durch die EU vorzubeugen⁵ –, dass „die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union zu wahren“ (scil.: die Entscheidungskompetenzen des EuGH zu wahren) seien (Rz. 160 ff.). Das gewachsene System der Unionsrechtsordnung beruhe „auf der grundlegenden Prämisse, dass jeder Mitgliedstaat mit allen anderen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teilt [...]“. Diese Prämisse impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anerkennung dieser Werte und damit bei der Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden“ (Rz. 168).

Auf diesem „verfassungsrechtlichen Rahmen [...]“ (Rz. 177) aufbauend kritisiert der EuGH sodann am Beitrittsabkommen vor allem folgende Aspekte:

(1) Der EuGH befürchtet, die EU-Mitgliedstaaten könnten sich auf Art. 53 EMRK berufen, der ausdrücklich einen höheren Grundrechtsschutz als den von der EMRK vorgegebenen Mindeststandard zulässt. Das aber könnte, soweit durch das Unionsrecht zugleich ein Höchststandard an Grundrechtsschutz vorgegeben ist (so etwa – gemäß der Rechtsprechung in Rs. C-107/13 [Melloni] – hinsichtlich der Ablehnungs-

Lengauer, ZfRV 2015, 100; Schorkopf, JZ 2015, 781; Streinz, JuS 2015, 567; Thym, EuZW 2015, 180; Wendel, NJW 2015, 921.

³ Johansen, Øby-kanalen v. 10.1.2015, online abrufbar unter: <https://obykanalen.wordpress.com/2015/01/10/opinion-213-a-bag-of-coal-from-the-cjeu/> (31.10.2015).

⁴ Vgl. Besselink, Verfassungsblog v. 23.12.2014, online abrufbar unter:

<http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/> (31.10.2015).

⁵ Vgl. Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEU, 57. Lfg., Stand: August 2015, Art. 6 EUV Rn. 54 f.

gründe im RbEuHb), zu einem Widerspruch mit dem Primat des Unionsrechts führen (Rz. 188 f.).

(2) Der EuGH postuliert zum ersten Mal in dieser Deutlichkeit, dass „der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im Unionsrecht [...] [von jedem Mitgliedstaat] verlangt [...], namentlich in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, [...] dass er, abgesehen von außergewöhnlichen Umständen, davon ausgeht, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die dort anerkannten Grundrechte beachten“ (Rz. 191). Die Mitgliedstaaten seien daher unionsrechtlich dazu verpflichtet, „die Beachtung der Grundrechte durch die übrigen Mitgliedstaaten zu unterstellen, so dass sie weder die Möglichkeit haben, von einem anderen Mitgliedstaat ein höheres nationales Schutzniveau der Grundrechte zu verlangen als das durch das Unionsrecht gewährleistete, noch – von Ausnahmefällen abgesehen – prüfen können, ob dieser andere Mitgliedstaat in einem konkreten Fall die durch die Union gewährleisteten Grundrechte tatsächlich beachtet hat“ (Rz. 192). Das ist erneut als eine klare Absage an jeden Menschenrechts- oder ordre public-Vorbehalt im Rechtshilfe- und Auslieferungsrecht (so aber § 73 S. 2 IRG) zu verstehen. Man kann diese Aussage aber sogar dahingehend interpretieren, dass jeder solcher Vorbehalt (wie er nunmehr etwa in Art. 11 Abs. 1 RL 2014/41/EU [EIO] zu finden ist), mit dem europäischen Primärrecht unvereinbar sei.

Im Kontext der EMRK seien allerdings, so der EuGH, die Vertragsparteien untereinander gehalten, „die Beachtung der Grundrechte durch einen anderen Mitgliedstaat zu prüfen, obwohl das Unionsrecht diese Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Vertrauen verpflichtet“ (Rz. 194). Daraus entstehe ein unauflösbarer Widerspruch zwischen Primärrecht der EU und dem Beitrittsabkommen.

(3) Zwar sehe das Beitrittsabkommen einen Vorabbeurteilungsmechanismus (prior involvement-mechanism) vor. Mit diesem sollte – als funktionales Äquivalent zur im nationalen Kontext nötigen Rechtswegerschöpfung – dem EuGH die Möglichkeit eingeräumt werden, zunächst selbst über die Grundrechtskonformität von Unionsrecht und dessen Anwendung zu befinden, bevor eine externe Kontrolle durch den EGMR erfolgt. Hier hält es der EuGH aber für zwingend erforderlich, „dass in jeder beim EGMR anhängigen Rechtsache die Union vollständig und systematisch unterrichtet wird, damit ihr zuständiges Organ in die Lage versetzt wird, zu beurteilen, ob der Gerichtshof über die Frage, die Gegenstand einer solchen Rechtsache ist, bereits entschieden hat, und, sofern dies nicht der Fall ist, dieses Verfahren in die Wege zu leiten“. Das sei dem Beitrittsabkommen zufolge nicht gewährleistet; es sei nicht ausgeschlossen, dass der EGMR über eine das Unionsrecht betreffende Frage befinde und es unterlasse, dem EuGH vorab Gelegenheit zur Vorabbeurteilung zu geben (Rz. 236 ff.).

(4) An der Möglichkeit, dass Union und Mitgliedstaaten sich als Streitgenossen an demselben Verfahren beteiligen (co-respondent-mechanism), kritisiert der EuGH, dass hierfür der EGMR über die Zurechnung von etwaigen Verstößen zur Unionsebene oder zu dem bzw. den Mitgliedstaaten befinden müsse. Die Abgrenzung dieser Zurechnungssphären und

Zuständigkeiten sei allerdings Sache des EuGH (Rz. 220 ff.). Zudem sei nicht sichergestellt, dass sich die Union auch in einem Verfahren des Mitbeschwerdegegner-Mechanismus auf die Vorbehalte gegen die EMRK stützen könne, welche die EU prinzipiell einlegen könne (Rz. 227 f.).

(5) Ferner befürchtet der EuGH einen Konflikt zwischen den – zukünftig auf Grundlage des Protokolls Nr. 16 eventuell möglichen – Vorabentscheidungsersuchen zum EGMR und den Vorabentscheidungsersuchen zum EuGH gem. Art. 267 AEUV (Rz. 196 ff.). Außerdem sei nicht gewährleistet, dass die Streitbeilegung zwischen den Mitgliedstaaten, soweit Unionsrecht betroffen ist, primär Aufgabe des EuGH bleibe, und nicht Aufgabe des EGMR im Wege der Staatenbeschwerde werde (Rz. 201 ff.). Schließlich sei es nicht hinnehmbar, die gerichtliche Kontrolle im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die dem EuGH nur eingeschränkt eingeräumt ist, in den verbliebenen Bereichen der GASP ausschließlich dem EGMR zuzuweisen (Rz. 249 ff.).

Quo vadis? Das Gutachten entfaltet gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV Bindungswirkung; zu einem Beitritt der EU zur EMRK muss entweder das Beitrittsabkommen oder aber das europäische Primärrecht geändert werden. Die erstgenannte Möglichkeit erscheint – auch angesichts der Spannungen, welche die Sonderwünsche der EU-Mitgliedstaaten und der EU bereits beim vorliegenden Beitrittsabkommen verursachten – auf überschaubare Zukunft abgeschlossen. Die zweitgenannte Möglichkeit wird bereits in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert; über eine Integrationsklausel könnten die Bedenken des EuGH übertrumpft werden („Notwithstanding [...] Opinion 2/13 of the Court of Justice of 18 December 2014“).⁶

Beachtenswert ist schließlich ein Signal aus Straßburg: Im Vorwort zum Jahresbericht des EGMR äußert sich dessen Präsident auch zum ablehnenden Gutachten des EuGH. Dieses sei

„a great disappointment. Let us not forget, however, that the principal victims will be those citizens whom this opinion (no. 2/13) deprives of the right to have acts of the European Union subjected to the same external scrutiny as regards respect for human rights as that which applies to each member State. More than ever, therefore, the onus will be on the Strasbourg Court to do what it can in cases before it to protect citizens from the negative effects of this situation.“⁷

⁶ *Besselink*, Verfassungsblog v. 23.12.2014, online abrufbar unter:

<http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/> (31.10.2015).

⁷ *Spielmann*, in: Council of Europe (Hrsg.), Annual Report 2014 of the European Court of Human Rights, 2015, online abrufbar unter:

http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2014_ENG.pdf (31.10.2015), S. 6.

Dies darf als Fingerzeig dahingehend gewertet werden, dass der EGMR nunmehr – in den Grenzen der Bosphorus-Rechtsprechung, vielleicht aber auch darüber hinausgehend – den Mitgliedstaaten zurechenbare, aber auf Unionsrecht rückführbare Menschenrechtsverletzungen strenger kontrollieren wird.⁸

Im Rat ist seit dem ablehnenden Gutachten des EuGH noch große Ratlosigkeit zu verzeichnen. Die lettische Ratspräsidentschaft wies in einer Notiz darauf hin, dass vor allem der Rechtsschutz im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und das vom EuGH hoch verortete Prinzip gegenseitigen Vertrauens größte Schwierigkeiten bereiten dürften.⁹ Die zukünftige luxemburgische Ratspräsidentschaft betonte am 15. und 16.6.2015 am Rande der 3396. Sitzung des Rats der Europäischen Union – Justiz und Inneres –, dass ein „politisches Signal“ hin zu einer Fortführung des Beitrittsprozesses notwendig sei. Greifbare Fortschritte oder auch nur eine vertiefte Diskussion der Lösungsansätze sind jedoch bislang nicht publik geworden. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass ein Beitritt etwa die interne und externe Glaubwürdigkeit der EU in Menschenrechtsfragen stärken könnte und zudem primärrechtliche Pflicht sei.¹⁰ Indes versuchte der Rat zugleich die Verantwortung auf die Kommission zu verlagern, mögliche Handlungswege zu einem EMRK-Beitritt unter Berücksichtigung der Maßstäbe des EuGH-Gutachtens zu entwickeln.

2. *Ne bis in idem* (Art. 54 SDÜ; Art. 50 GRC)¹¹

Das HansOLG Hamburg legte dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob der Vorbehalt Deutschlands zu Art. 54 SDÜ – namentlich nicht an das Doppelbestrafungsverbot gebunden zu sein, „wenn die Tat, die dem ausländischen Urteil zugrunde lag, ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet begangen wurde“ (vgl. Art. 55 Abs. 1 lit. a SDÜ) – noch Geltung beansprucht, und ob diese Einschränkung mit dem Primärrecht des Art. 50 GRC und der Schranken-Schranke in Art. 52 Abs. 1 GRC vereinbar sei.¹² Sei der Vorbehalt entfallen oder mit dem Primärrecht unvereinbar, stelle sich im konkreten Fall die weitere Problematik, dass in Polen ein Ermittlungsverfahren gegen den Beschuldigten „ohne eingehende Ermittlungen“ mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt worden sei. Dies begründe jedoch nach polnischem Recht ein begrenztes Verfolgungshindernis, das nur bei (hier nicht vorliegenden) neuen Erkenntnissen durchbrochen werden könne.

⁸ Vgl. auch *Schorkopf*, JZ 2015, 781 (784).

⁹ Ratsdok. 7812/15.

¹⁰ Ratsdok. 12528/15 LIMITE; Ratsdok. 9319/15.

¹¹ Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (81). Zu EuGH, Urt. v. 27.5.2014 – C-129/14 PPU, siehe ergänzend *Eckstein*, JR 2015, 421; zu EuGH, Urt. v. 5.6.2014 – C-398/12, siehe ergänzend *Burchard*, HRRS 2015, 26.

¹² EuGH, Urt. v. 27.11.2014 – C-486/14.

3. *Datenschutz*¹³

Auf seiner 3415. Sitzung am 8. und 9.10.2015 nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – eine allgemeine Ausrichtung über den Vorschlag für 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 an.¹⁴ Der Anwendungsbereich soll sich der allgemeinen Ausrichtung zufolge nicht nur auf Strafverfahren im engeren Sinne, sondern auch auf die Strafvollstreckung, die Straftatprävention und auch allgemein die Gefahrenabwehr beziehen (Art. 1 Abs. 1 RL-E), allerdings nur, soweit der Datenumgang durch nationale Behörden (und nicht durch EU-Institutionen wie Eurojust oder Europol) in unionsrechtlich überformten Bereichen (d.h. nicht im Bereich der Geheimdienste) erfolgt (Art. 2 Abs. 1, Abs. 3 RL-E). Im nationalen Kontext sei zwar ein höherer Datenschutzstandard zulässig als von der Richtlinie vorgegeben (Art. 1 Abs. 1a RL-E); dieser dürfe aber nicht zu einer Einschränkung des Datenaustauschs an andere Mitgliedstaaten führen (Art. 1 Abs. 2 lit. B RL-E). Es wird der Grundsatz einer gesetzlichen Grundlage für einen Datenumgang (Art. 4 Abs. 1 lit. a, Art. 7 RL-E) ebenso statuiert wie eine Zweckbindung, das Gebot der Verhältnismäßigkeit und einer nur befristeten Datenspeicherung (Art. 4 lit. b, lit. c, lit. E RL-E). (Voll-)automatisierte Entscheidungen, welche in „relevante“ Interessen einer Person eingreifen, sind untersagt, es sei denn, dies sei erstens gesetzlich vorgesehen und es stünden zweitens Schutzmechanismen zur Verfügung, einschließlich der Möglichkeit, einen Menschen mit dieser Frage zu befragen (Art. 9 RL-E). Die Einschränkungen (Art. 13 RL-E) zum Auskunftsrecht (Art. 12 RL-E) sind umfassend; erfreulich hingegen die klaren Maßgaben zur Datenlöschung und zur Datenkorrektur in Art. 15 RL-E. Den Transfer personenbezogener Daten ins Ausland legitimiert Art. 33 RL-E für die Zwecke des in Art. 1 Abs. 1 RL-E genannten Zweckverbands, soweit ein Angemessenheitsbeschluss der Kommission (Art. 34 RL-E) vorliegt (wozu auch Angemessenheitsbeschlüsse nach der Datenschutz-Grundverordnung zählen) oder soweit auf sonstige Art und Weise hinreichende Gewähr für die Einhaltung eines Datenschutzstandards im Drittstaat gegeben ist (Art. 35, Art. 36 RL-E). Stammen die an einen Drittstaat zu übermittelnden Daten aus einem anderen Mitgliedstaat, so ist grundsätzlich die Zustimmung jenes Mitgliedstaats einzuholen, es sei denn, unverzügliches Handeln ist zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren erforderlich (Art. 33 Abs. 1 lit. d, Abs. 2 RL-E). Die Datenschutzaufsicht soll auch die Befugnis erhalten, einen rechtswidrigen Datenumgang temporär oder endgültig zu unterbinden (Art. 46 Abs. 1a lit. e RL-E).

¹³ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (458).

¹⁴ Ratsdok. 12555/15; Kommissionsvorschlag in KOM (2012) 10 endg. v. 25.1.2012

4. Europäische Sicherheitsagenda/Erneuerte Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union¹⁵

a) Europäische Sicherheitsagenda

Am 28.4.2015 legte die Kommission eine Mitteilung „Die Europäische Sicherheitsagenda“ vor,¹⁶ die sich in der Tradition der EU-Strategie der Inneren Sicherheit sieht. Darin bekennt sich die Kommission – wenn auch in recht abstrakten und wenig ambitionierten Tönen – dazu, dass eine „uneingeschränkte Einhaltung der Grundrechte gewährleiste[t]“ werden müsse. Daneben sei im Bereich der Inneren Sicherheit ein transparentes, demokratisch kontrolliertes Vorgehen erforderlich, aber auch eine „bessere Umsetzung und Anwendung der geltenden EU-Rechtsinstrumente“. Die „internen und externen Aspekte der Sicherheit“ sollten dabei in einem „kohärentere[n] agenturen- und bereichsübergreifende[n] Konzept“ münden.

Die Europäische Sicherheitsagenda setzt drei zentrale Prioritäten bei der Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität einschließlich des Menschenhandels und der Cyberkriminalität. Darauf aufbauend werden jedoch Querschnittsmaßnahmen vorgeschlagen, die Auswirkungen weit über diese Kriminalitätsbereiche haben dürften. An Handlungsaufträgen benennt die Sicherheitsagenda insbesondere eine Effektivierung des Informationsaustauschs und auch der Informationsbevorratung, namentlich durch ein EU-System für Fluggastdatensätze (PNR), durch eine Effektivierung der Anwendung des Prüm-Vertrages in der Praxis und durch eine Ausweitung des Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS). Auch ein Europäischer Kriminalaktennachweis (EPRIS) wird erwogen; ebenso verbleibt eine Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten jedenfalls mittelfristig auf der europäischen Agenda. Beachtenswert ist ferner, dass die Kommission anregt, die Lösung der „grenzüberschreitenden praktischen und rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit der Erhebung und der Zulässigkeit von Beweismitteln“ aus Anlass der Terrorismusbekämpfung zu regeln sowie „gemeinsame Regeln für die ohne vorhergehende Verurteilung vorgenommene Einziehung von Vermögen aus Straftaten“ voranzubringen. In Bezug auf Cyberkriminalität wird ein „rascherer grenzübergreifender Zugriff auf Beweise und Informationen“ gefordert; auch soll in der „Zusammenarbeit mit IT-Unternehmen [...] auch den Bedenken der Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf die neuen Verschlüsselungstechniken Raum gegeben werden“.

b) Erneuerte Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union

Auf seiner 3396. Sitzung am 15. und 16.6.2015 nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – Schlussfolgerungen zur erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020) an.¹⁷ Diese sollen, gemeinsam mit den vorbereitenden Schlussfolgerungen des Rates zur Entwicklung einer erneuerten Strategie der inneren Si-

cherheit der Europäischen Union vom 4./5.12.2014,¹⁸ die Erneuerung der „Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union für 2015-2020“ darstellen. Ausgehend vom Postulat einer „ständig zunehmenden Bedrohung insbesondere durch Terrorismus und schwere und organisierte Kriminalität“ bestimmt der Rat für die kommenden Jahre die folgenden Schwerpunkte für den Bereich der inneren Sicherheit der Europäischen Union: Terrorismus (einschließlich dessen Finanzierung und einschließlich verstärkter Grenzsicherheit), schwere und organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität und Cybersicherheit. An konkreten, unverzüglichen Maßnahmen fordert der Rat eine Verstärkung des Rechtsrahmens für Feuerwaffen und eine rasche Schaffung eines wirksamen EU-Systems für Fluggastdatensätze. Im Übrigen beauftragt der Rat den COSI-Ausschuss mit der Erstellung eines „zielgerichteten Durchführungsdocument[s] mit einer Liste von vorrangigen Maßnahmen zur Umsetzung der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020)“.

5. Opt-out des Vereinigten Königreichs¹⁹

Wie sich bereits abzeichnete, wurde auf Ersuchen des Vereinigten Königreichs mit Beschlüssen der Kommission²⁰ und des Rates²¹ vom 1.12.2014 dafür Sorge getragen, dass weite Teile des *acquis* weiterhin auf das Vereinigte Königreich Anwendung finden. Hierzu zählen namentlich Art. 54 SDÜ, der RbEuHb, die sog. Schwedische Initiative, Eurojust und Europol.

II. Institutionen

1. Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO)²²

In den Gremien des Rates sowie in Diskussionen auf den 3354., 3376. und 3396. Sitzungen am 4. und 5.12.2014, am 12. und 13.3.2015 bzw. am 15. und 16.6.2015 des Rates der Europäischen Union – Justiz und Inneres – konnte eine weit-

¹⁸ Ratsdok. 15670/14.

¹⁹ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (82 ff.).

²⁰ Beschluss der Kommission v. 1.12.2014 über die Mitteilung der Absicht des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland, sich an Rechtsakten der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen wurden und die nicht Teil des Schengen-Besitzstandes sind, zu beteiligen, ABl. EU 2014 Nr. L 345, S. 6.

²¹ Beschluss des Rates v. 1.12.2014 über die Mitteilung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, dass es sich an einigen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes, die in Rechtsakten der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen enthalten sind, beteiligen möchte, und zur Änderung der Beschlüsse 2000/365/EG und 2004/926/EG, ABl. EU 2014 Nr. L 345, S. 1.

²² Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (83 ff. m.w.N.), sowie ergänzend *Damaskou*, *New Journal of European Criminal Law* 6 (2015), 126; *Zerbes*, ZIS 2015, 145.

¹⁵ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (79 ff.).

¹⁶ KOM (2015) 185 endg. v. 28.4.2015.

¹⁷ Ratsdok. 9798/15.

gehende konzeptionelle Einigung hinsichtlich der ersten 16 Artikel einer Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft erzielt werden.²³ Die Verordnung soll einen subsidiären Generalverweis auf das Recht desjenigen Mitgliedstaats enthalten, dessen Europäischer Delegierter Staatsanwalt für den Fall zuständig zeichnet (Art. 5 Abs. 3 VO-E); Vorgaben der Verordnung gehen dem nationalen Recht jedoch stets vor.

An einem College-basierten Modell und am Konzept eines einheitlichen Amtes mit dezentraler Struktur (Art. 7 Abs. 1 VO-E) wurde in Abweichung vom Kommissionsvorschlag festgehalten. In diesem College sind die Vertreter der Mitgliedstaaten, die Europäischen Staatsanwälte, die auf Vorschlag der Mitgliedstaaten (je einer Dreierliste) vom Rat ausgewählt und ernannt werden sollen, sowie der Europäische Generalstaatsanwalt vereinigt. Das College selbst hat zwar keine operativen Befugnisse hinsichtlich der einzelnen Verfahren (Art. 8 Abs. 2 VO-E); aus ihm werden jedoch mehrere sogenannte Ständige Kammern gebildet, die eine allgemeine Kontrolle ausüben und nur in begrenztem Umfang ein Weisungsrecht gegenüber den ermittelnden Akteuren in den Mitgliedstaaten innehaben sollen (Art. 9 Abs. 2 VO-E). Die Kommission und manche Mitgliedstaaten favorisieren allerdings, dieses Weisungsrecht auszudehnen und somit zu einer engmaschigeren Aufsicht zu gelangen. Dem aktuellen Verhandlungsstand zufolge sollen den Ständigen Kammern vorbehalten sein insbesondere die Entscheidungen über die Bestimmung des Forums, über die Anklageerhebung und die Einstellung des Verfahrens (Art. 9 Abs. 3, Abs. 3a VO-E). Die Ermittlungen engmaschig überwachen soll jeweils ein Europäischer Staatsanwalt (Art. 11 Abs. 1 VO-E), während die eigentlichen Untersuchungshandlungen im Regelfall (Ausnahme: Selbsteintrittsrecht gem. Art. 23 Abs. 5 VO-E) von den – in den mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden angesiedelten – Europäischen Delegierten Staatsanwälten vorgenommen werden sollen (Art. 12 Abs. 1 VO-E).

Der im Folgenden wiedergegebene, neueste Verhandlungsstand²⁴ hinsichtlich der Art. 17 bis 37 VO-E stößt jedoch noch auf teils erheblichen Widerstand einzelner Mitgliedstaaten, so etwa seitens Deutschlands hinsichtlich der Regelung zur Telekommunikationsüberwachung, seitens Portugal hinsichtlich der Unabhängigkeit der (nationalen) Justiz und seitens Malta hinsichtlich der Zulässigkeit von Beweisen.

Hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 17 VO-E) ist auf die entsprechende Diskussion zur PIF-Richtlinie zu verweisen (siehe unten III. 2.). Die persönliche und örtliche Zuständigkeit orientiert sich an dem Territorialitäts- sowie dem aktiven Personalitätsprinzip (Art. 18 VO-E). Es soll ein Legalitätsprinzip herrschen (Art. 22 Abs. 1, Abs. 2 VO-E). Erhält die Europäische Staatsanwaltschaft – etwa auf entsprechenden Hinweis der nationalen Strafverfolgungsbehörden (Art. 19

VO-E) – Kenntnis von einer nationalen Strafverfolgung, die der Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft unterfällt, so hat sie das (Evokations-)Recht, die Ermittlungen an sich zu ziehen (Art. 20 VO-E). Davon soll sie aber in Fällen mit geringem Schaden nur dann Gebrauch machen, wenn Auswirkungen auf Unionsebene zu erwarten sind oder wenn ein europäischer Amtsträger beschuldigt wird (Art. 20 Abs. 6 VO-E). Innerhalb der Europäischen Staatsanwaltschaft soll ein Europäischer Delegierter Staatsanwalt desjenigen Mitgliedstaats mit der Strafverfolgung betraut werden, in dem der Schwerpunkt der Straftatbegehung liegt. Abweichungen hiervon sind nur in begründeten Fällen möglich und müssen sich dann zunächst am gewöhnlichen Aufenthaltsort des Beschuldigten und nur hilfsweise an der Staatsangehörigkeit und höchst hilfsweise am Ort des Schadenseintritts orientieren (Art. 22 Abs. 3 VO-E). Nur in außergewöhnlichen Fällen darf der Europäische Staatsanwalt die Ermittlungen persönlich an sich ziehen (Art. 23 Abs. 4 VO-E).

Ein Katalog an Ermittlungsmaßnahmen soll bei PIF-Delikten zur Verfügung stehen müssen, soweit diese als Höchststrafe mindestens vier Jahre Freiheitsstrafe vorsehen (Art. 25 Abs. 1 VO-E). Bei einer Telekommunikationsüberwachung, einer Herausgabe- und Entschlüsselungsanordnung und einem Quick Freeze von Telekommunikations-Verbindungsdaten darf das nationale Recht noch zusätzliche Bedingungen für die Vornahme der Ermittlungsmaßnahme vorsehen (Art. 25 Abs. 1b VO-E); besondere Privilegien und Immunitäten (etwa betreffend Berufsgeheimnisträger, siehe hierzu auch Art. 24 VO-E) sind nach Maßgabe des nationalen Rechts zu achten (Art. 25 Abs. 1a VO-E). Die Vornahme aller Ermittlungsmaßnahmen ist nur nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zulässig (Art. 25 Abs. 3 VO-E). Bei der transnationalen Vornahme von Ermittlungsmaßnahmen entscheidet der mit dem Verfahren befasste Europäische Delegierte Staatsanwalt nach Maßgabe der *lex fori* über die Anordnung, betraut aber sodann einen Europäischen Delegierten Staatsanwalt des anderen Mitgliedstaats mit der Ausführung (Art. 26 Abs. 1, Abs. 2 VO-E). Jener hat nur ein begrenztes Remonstrationsrecht (Art. 26 Abs. 6 VO-E). Richtervorbehalte sollen nur in einem Mitgliedstaat zu achten sein, primär im Ausführungsmitgliedstaat und dann nach der *lex loci* (Art. 26 Art. 4 UAbs. 1, UAbs. 2 VO-E). Sieht allerdings nur die *lex fori* (und nicht auch die *lex loci*) einen Richtervorbehalt vor, so ist dieser Richtervorbehalt nach der *lex fori* zu achten (Art. 26 Art. 4 UAbs. 3 VO-E). Die Ausführung der Maßnahme richtet sich nach der EPPO-Verordnung und der *lex loci*; vom verfahrensführenden Europäischen Delegierten Staatsanwalt angegebene Form- und Verfahrensvorschriften sind jedoch zu achten, soweit sie nicht dem nationalen *ordre public* des ausführenden Mitgliedstaats widersprechen (Art. 27 VO-E).

Für die Anordnung einer Untersuchungshaft gilt die Besonderheit, dass der verfahrensführende Europäische Delegierte Staatsanwalt hier auf einen Europäischen Haftbefehl zurückgreifen muss, sofern sich der Beschuldigte nicht im selben Mitgliedstaat befindet (Art. 28 Abs. 2 VO-E). In diesem Kontext missfällt, dass auf Alternativen zur Untersu-

²³ Ratsdok. 9372/15. Seitdem erfolgte „technische Aktualisierungen“ zu den Art. 1 bis 16 wurden in Ratsdok. 10264/15 konsolidiert.

²⁴ Ratsdok. 12621/15; Ratsdok. 11045/15.

chungshaft – etwa nach Maßgabe des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI²⁵ – nicht eingegangen wird.

Nach Abschluss der Ermittlungen legt der Europäische Delegierte Staatsanwalt die Sache über einen Europäischen Staatsanwalt einer Ständigen Kammer vor, die sodann über die Anklageerhebung (Art. 29 ff. VO-E) oder über die Einstellung des Verfahrens – mit oder ohne eine „Transaktion“ – entscheidet. Dabei klärt sie insbesondere, ob das Verfahren mit anderen Verfahren zu verbinden ist (Art. 30 Abs. 3 VO-E) und in welchem Mitgliedstaat die Anklageerhebung erfolgen soll (Art. 30 Abs. 2, Abs. 4 VO-E). Die Ständige Kammer entscheidet zudem, ob nach einem mitgliedstaatlichen Urteilsspruch ein Rechtsmittel einzulegen bzw. aufrechtzuerhalten ist (Art. 30 Abs. 6 VO-E). Die Gründe für eine Verfahrenseinstellung benennt Art. 33 Abs. 1 VO-E. Da sich diese etwa nicht nur auf den Mangel an Beweisen (lit. f), Verjährung (lit. d), ne bis in idem (lit. e) oder den Tod des Beschuldigten bezieht (lit. a Alt. 1), sondern auch auf die Auflösung einer beschuldigten juristischen Person (lit. a Alt. 2), wird – im Einklang mit der (vorläufigen) Definition in Art. 2 lit. a VO-E – deutlich, dass der Entwurf auch auf die strafrechtliche (vgl. Art. 4 VO-E) Verfolgung von Unternehmen abzielt. Größere Unklarheiten herrschen hinsichtlich Verfahrenseinstellungen nach dem Opportunitätsprinzip (sog. „Transaktionen“); diesbezüglich kündigte die luxemburgische Ratspräsidentschaft für die kommenden Wochen die Vorlage eines neuen Regelungsvorschlags an.

Die Verfahrensgarantien für Beschuldigte in Art. 35 VO-E erschöpfen sich erstens in einem Generalverweis auf die Grundrechtecharta (Abs. 1), zweitens in einem Verweis auf die durch Richtlinien festgesetzten Mindeststandards (Abs. 2) sowie drittens in einem Verweis auf das nationale Recht (Abs. 3).

Beweismittel dürfen von den nationalen Gerichten nicht allein deswegen als unzulässig erachtet bzw. als unverwertbar zurückgewiesen werden, weil sie nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats erhoben wurden (Art. 31 Abs. 1 VO-E).

Rechtsschutz soll grundsätzlich vor nationalen Gerichten zu suchen sein (Art. 36 Abs. 2, Art. 37 VO-E). Im Wesentlichen sollen nur Fragen der Zuständigkeitsverteilung zwischen der nationalen und der europäisierten Strafverfolgung (Art. 20, Art. 21 VO-E) durch das EuG kontrollierbar sein (Art. 36 Abs. 1 VO-E).

2. Eurojust

a) Neuer Rechtsrahmen²⁶

Auf seiner 3376. Sitzung am 12. und 13.3.2015 nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – eine vollständige allgemeine Ausrichtung über den Vorschlag für eine

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen an.²⁷ Regelungen, welche die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft betreffen, bleiben jedoch bis auf weiteres außen vor.

Die Zuständigkeit von Eurojust soll sich auch auf sonstige, nicht in Anhang 1 genannte Delikte erstrecken, soweit dies ein betroffener Mitgliedstaat wünscht (Art. 3 Abs. 1a RL-E); der Anhang 1 wurde um qualifizierten Diebstahl und die Entführung von Luftfahrzeugen und Schiffen ergänzt. Zwar soll die Kommission weiterhin befugt sein, Eurojust Fälle zu unterbreiten; dies soll aber von der Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats abhängig gemacht werden (Art. 3 Abs. 4 RL-E). Die nationalen Mitglieder – die auch Polizeibeamte sein dürfen (Art. 7 Abs. 3 RL-E) – sollen jeweils für vier Jahre bestimmt werden (Art. 7 Abs. 3a RL-E). Deren Befugnisse sollen von den Mitgliedstaaten auch über den in Art. 8 RL-E festgelegten Mindestkatalog hinausgehend erweitert werden können (Art. 8 Abs. 1a RL-E). Zu diesem Mindeststandard gehört zwar an sich auch die Befugnis, Rechtshilfeersuchen (auch nach der Europäischen Ermittlungsanordnung) notfalls eigenständig zu stellen und zu bewilligen (Art. 8 Abs. 2, Abs. 3 RL-E). Aus Rücksicht auf Verfassungsvorbehalte und grundlegende Aspekte der nationalen Strafrechtsordnung könne aber davon abgewichen werden; dann müsse das Nationale Mitglied den zuständigen Stellen das jeweilige Vorgehen zur unverzüglichen Erledigung vorschlagen (Art. 8 Abs. 4, Abs. 5 RL-E). Die Organisationsstruktur wurde dahingehend angepasst, dass das College – ohne Beteiligung der Kommission – auch in administrativen Grundfragen die Entscheidungen treffe, aber durch einen Exekutivausschuss für administrative Fragen unterstützt werde (Art. 10 ff. RL-E).

Die Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten an Eurojust über potentielle Fälle, an denen sich Eurojust beteiligen könne, wurden entschlackt: Eine Mitteilungspflicht bestehe, soweit „mindestens drei Mitgliedstaaten unmittelbar berührt und für den Ersuchen oder Entscheidungen betreffend die justizielle Zusammenarbeit [...] an mindestens zwei Mitgliedstaaten gerichtet wurden“ und eines der folgenden Kriterien erfüllt sei:

- Es handelt sich um eine im Höchstmaß mit mindestens fünf oder sechs Jahren bedrohte Straftat einer der in Art. 21 Abs. 5 lit. a RL-E genannten Kategorien,
- es sei die Beteiligung einer kriminellen Organisation zu vermuten, oder
- es bestehe die Vermutung, dass die Europäische Union oder weitere, noch nicht näher bestimmte Mitgliedstaaten betroffen sind.

Der Datenaustausch zu Drittstaaten unterliegt nunmehr einem Zustimmungsvorbehalt (Art. 38 Abs. 4, Abs. 5 RL-E); die Koordinierung der von Drittstaaten eingehenden Rechtshil-

²⁵ Rahmenbeschl. 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.

²⁶ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (85).

²⁷ Ratsdok. 6643/15; zuvor Ratsdok. 5142/15. Der Kommissionsvorschlag ist zu finden in KOM (2013) 535 endg. v. 17.7.2013.

feersuchen durch Eurojust unterliegt ebenfalls einem Zustimmungsvorbehalt des betroffenen Mitgliedstaats (Art. 43b Abs. 1 RL-E). Bei an Drittstaaten ausgehenden Rechtshilfeersuchen, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen, ist Eurojust indessen zwingend zu beteiligen (Art. 43b Abs. 3 RL-E).

Für operative Daten sehen Art. 26a ff. RL-E ein eigenständiges Datenschutzregime vor, das u.a. spezifische Löschungsfristen kennt (Art. 28 RL-E). Die Datenschutzaufsicht obliegt einerseits einem internen, unabhängigen Datenschutzbeauftragten (Art. 31 RL-E), andererseits einem (auch formalisierten, Art. 35 RL-E) Verbund, der aus den nationalen Datenschutzbehörden (Art. 34a RL-E) und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (Art. 34b RL-E) gebildet wird. Auf Grundlage dieser allgemeinen Ausrichtung folgt nun der Trilog mit dem Europäischen Parlament und der Kommission.

b) Externe Evaluation

Eine externe Evaluation des bestehenden Eurojust-Beschlusses sowie der Aktivitäten von Eurojust wurde im Juli 2015 veröffentlicht.²⁸ Darin wird die operative Tätigkeit von Eurojust gelobt. Die Governance-Strukturen von Eurojust und die strategische Einflussnahme durch Eurojust seien jedoch verbesserungsfähig.

c) Vermögenssicherstellung und -abschöpfung

Im Juni 2015 berichtete Eurojust über seine Erfahrungen im Bereich der Vermögenssicherstellung und der Vermögensabschöpfung.²⁹ Es stellte darin signifikante Unterschiede im materiellen wie prozessualen Recht der Mitgliedstaaten fest, welche die transnationale Vermögensabschöpfung erschweren; die Rahmenbeschlüsse über die Europäische Sicherstellungsanordnung³⁰ und über die Europäische Einziehungsentscheidung³¹ würden in der Praxis nicht im erhofften Umfang genutzt, da diese und insbesondere auch das Formblatt der Europäischen Sicherstellungsanordnung mühselige Formalien vorsähen.³² Dennoch favorisiert Eurojust die Nutzung dieser Rechtsinstrumente als „best practice“³³; daneben wies Eurojust auch auf nationale „best practices“ (wie eine Beweislastumkehr)³⁴ hin.

III. Materielles Strafrecht

1. Musterbestimmungen im Bereich des materiellen Strafrechts³⁵

Am 12.5.2015 trafen sich auf Einladung von MdEP Dennis De Jong Vertreter der europäischen Legislativorgane im Rahmen einer „Criminal Law Contact Group“ (CLCG), um über eine kohärente Herangehensweise bei zukünftigen Legislativmaßnahmen im Bereich des materiellen Strafrechts zu diskutieren.³⁶ Basierend auf erstens den Schlussfolgerungen des Rates über Musterbestimmungen als Orientierungspunkte für die Beratungen des Rates im Bereich des Strafrechts,³⁷ zweitens der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht“³⁸ sowie drittens einer Resolution des Europäischen Parlaments über einen EU-Ansatz für das Strafrecht³⁹ wurde festgestellt, dass hinsichtlich der materiellen Prinzipien (u.a. ultima ratio, Verhältnismäßigkeit, Bestimmtheit, Fokussierung auf vorsätzliche Verstöße)⁴⁰ im Ausgangspunkt Konsens herrsche, dass eine Einigung über Musterbestimmungen im Detail jedoch ausgesprochen schwierig sein dürfte. Zudem gebe es ohnehin kein entsprechendes Verhandlungsmandat seitens des Rates. Allerdings zeigten sich alle beteiligten Institutionen offen, einen informellen Austausch über die Kohärenz und Qualität der Gesetzgebung fortzuführen.

2. Korruption; Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (PIF); Unanwendbarkeit unionsrechtswidriger Verjährungsvorschriften⁴¹

Der Trilog über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug schreitet voran.⁴² Dem letzten veröffentlichten Verhandlungsstand zufolge gibt es noch vier wesentliche ungeklärte Aspekte: Erstens, ob eine Bestimmung über Handlungen im Zusammenhang mit einem Submissionsbetrug aufzunehmen sei (Art. 4 Abs. 1 RL-E), zweitens die Maßgaben für die Sanktionierung schwerer Delikte (Art. 7 Abs. 3 RL-E) – etwa ab einer Schadenshöhe von € 100.000,- –, drittens die (neuartigen) Mindestvorgaben, wann frühestens Verjährung eintreten darf (Art. 12 RL-E) sowie viertens die Frage, ob auch Umsatzsteuerbetrü-

²⁸ Ratsdok. 11260/15

²⁹ Ratsdok. 10179/15 LIMITE

³⁰ Rahmenbeschl. 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.

³¹ Rahmenbeschl. 2006/783/JI des Rates v. 6.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen i.d.F. CONSLEG 2006F0783 v. 28.3.2009.

³² Ratsdok. 10179/15 LIMITE, S. 4 ff., S. 7 ff.

³³ Ratsdok. 10179/15 LIMITE, S. 9.

³⁴ Ratsdok. 10179/15 LIMITE, S. 22.

³⁵ Siehe zuvor Brodowski, ZIS 2010, 376 (381), sowie Brodowski, ZIS 2012, 558 (558).

³⁶ Ratsdok. 10137/15.

³⁷ Ratsdok. 16798/09.

³⁸ KOM (2011) 573 endg. v. 20.9.2011.

³⁹ Europäisches Parlament, Initiativbericht 2010/2310(INI).

⁴⁰ Vgl. hierzu die vergleichende Darstellung in Ratsdok. 10137/15, Annex 1.

⁴¹ Siehe zuletzt Brodowski, ZIS 2015, 79 (86 m.w.N.), sowie Grünewald, JR 2015, 245.

⁴² Ratsdok. 8604/15 sowie Ratsdok. 15221/14; Positionierung des Parlaments in Ratsdok. 6964/14; allgemeine Ausrichtung des Rates in Ratsdok. 10729/13; zuvor KOM (2012) 363 endg. v. 11.7.2012.

gereien in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen sollen.

Hinsichtlich des letztgenannten Aspekts hatte sich zunächst eine Kompromisslinie abgezeichnet, dass Umsatzsteuerbetrügereien – der Vorstellung des Rates entsprechend – aus dem Anwendungsbereich der PIF-Richtlinie ausgenommen werden sollen (Art. 2 UAbs. 2 RL-E), aber in besonders schweren Konstellationen grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbezogener Straftaten die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft begründet werden soll. Die Große Kammer des EuGH entschied jedoch im September 2015,⁴³ dass Mehrwertsteuerbetrügereien dem EU-Betrugsbekämpfungsgebot des Art. 325 Abs. 1, Abs. 2 AEUV sowie dem Art. 1 lit. b PIF-Übereinkommen⁴⁴ unterfallen. Da derartige Betrügereien somit der Rechtsprechung des EuGH zufolge bereits einem harmonisierten Strafrechtsregime unterliegen, ist die ablehnende Verhandlungsposition des Rates nunmehr erheblich geschwächt.⁴⁵

Daneben ist ein zweiter Aspekt dieses EuGH-Urteils hervorzuheben: Dem EuGH zufolge unterliegen auch strafrechtliche Verjährungsvorschriften dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts. Dem vorliegenden, italienischen Gericht zufolge droht nach dortigem Recht nach Ablauf von siebeneinhalb bis knapp neun Jahren der Eintritt einer absoluten Verfolgungsverjährung. Der EuGH unterstellte nun – der Vorlage entsprechend –, dass infolge dieser nationalen Verjährungsregelung de facto Straflosigkeit „in einer beträchtlichen Anzahl“ von PIF-Straftaten eintritt. Das aber widerspreche Art. 325 Abs. 1 AEUV. Wegen des Anwendungsvorrangs des Europarechts sei daher die nationale Verjährungsregelung unanwendbar. Solch eine ungeschriebene Nichtanwendbarkeit nationaler Verjährungsregelungen zu Lasten des Beschuldigten verstoße, so der EuGH, auch nicht gegen das Rückwirkungsverbot oder gegen das Bestimmtheitsgebot (bzw., in europagrundrechtlicher Terminologie, gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, Art. 49 Abs. 1 GRC).

3. Betäubungsmittelstrafrecht⁴⁶

In den Gremien des Rates herrscht derzeit größere Unsicherheit, wie zukünftig auf europäischer Ebene auf neue psychoaktive Substanzen reagiert werden soll. Die Kommissionsvorschläge für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue psychoaktive Substanzen⁴⁷ und für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 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 hinsichtlich der Drogendefinition⁴⁸ werden von manchen Mitgliedstaaten wegen der damit verfolgten Vollharmonisierung kritisiert. Daher wird teils erwogen, einen strafrechtsbezogenen Ansatz, gestützt auf Art. 83 Abs. 1 AEUV, zu wählen; andere Stimmen plädieren für eine Beibehaltung des bisherigen Regelungssystems basierend auf Beschluss 2005/387/JI, wenn auch – so ein aktuelles Urteil des EuGH⁴⁹ – das Parlament vor Erlass von Durchführungsbeschlüssen durch den Rat zwingend anzuhören sei.

§ 19 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 GÜG stellt u.a. den Besitz und das Handeltreiben mit Grundstoffen unter Strafe, die für die unerlaubte Herstellung von Betäubungsmitteln missbraucht werden können, und verweist hinsichtlich der Definition des Grundstoffs dynamisch auf zwei EU-Verordnungen zu Drogenausgangsstoffen.⁵⁰ Deren maßgebliche Art. 2 lit. a schließen jedoch jeweils bestimmte Darreichungsformen aus, namentlich „Mischungen und Naturprodukte, die erfasste Stoffe enthalten und so zusammengesetzt sind, dass diese nicht einfach verwendet oder leicht und wirtschaftlich extrahiert werden können,“ sowie Arzneimittel und Tierarzneimittel. Zwei Strafsenate des BGH ersuchten im Wege der Vorabentscheidung den EuGH um Klärung der Frage, ob sich die Einschränkung, „dass [die erfassten Stoffe] nicht einfach verwendet oder leicht und wirtschaftlich extrahiert werden können“, auch auf Arzneimittel und Tierarzneimittel bezieht, oder ob jene generell nicht von den EU-Verordnungen und damit auch nicht von den Strafvorschriften des GÜG erfasst würden.⁵¹ Unter Verweis auf die divergierenden Sprachfassungen der ursprünglichen Verordnung, welche erstgenannte Auslegung nicht zulasse, und unter Verweis auf das bei Arzneimitteln bestehende, gesonderte Kontrollregime folgte die 5. Kammer des EuGH in ihrem Urteil⁵² der letztgenannten Auffassung, dass Arzneimittel stets kein „erfasster Stoff“ im Sinne der EG-Verordnungen und so auch keine verbotene Substanz im Sinne des § 1 Nr. 1 GÜG sind. Dem ist auch im Hinblick auf die Neufassungen der EG-Verordnungen zuzustimmen, die zum 30.12.2013 in Kraft traten, und die auch in der deutschen Sprachfassung eine gegenteilige Auslegung nicht mehr zulassen. Unter lex mitior-Gesichtspunkten überzeugt jedoch die pauschale Behauptung des EuGH nicht, dass

⁴³ EuGH, Urt. v. 8.9.2015 – C-105/14 (Taricco u.a.).

⁴⁴ Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. EG 1995 Nr. C 316, S. 49.

⁴⁵ Vgl. Ratsdok. 12088/15.

⁴⁶ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (86); zu EuGH, Urt. v. 10.7.2014 – Rs. C-358/13 u.a., siehe ergänzend *Oğlakcioğlu*, StV 2015, 166.

⁴⁷ Ratsdok. 9045/14; zuvor KOM (2013) 619 endg. v. 17.9.2013.

⁴⁸ Ratsdok. 9046/14; zuvor KOM (2013) 618 endg. v. 17.9.2013

⁴⁹ EuGH, Urt. v. 16.4.2015 – C-317/13, C-679/13.

⁵⁰ Verordnung (EG) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.2.2004 betreffend Drogenausgangsstoffe in der Fassung CONSLEG 2004R0273 v. 30.12.2013 sowie Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates v. 22.12.2004 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern in der Fassung CONSLEG 2005R0111 v. 30.12.2013.

⁵¹ BGH, Beschl. v. 22.10.2013 – 3 StR 124/13, sowie BGH, Beschl. v. 5.12.2013 – 1 StR 388/13.

⁵² EuGH, Urt. v. 5.2.2015 – C-627/13, C-2/14.

die Neufassung der EG-Verordnungen „auf die Ausgangsverfahren nicht anwendbar“ sei (Rz. 23); dies wäre im Hinblick auf die diesbezügliche Diskussion über Blankettverweise jedenfalls vertieft zu prüfen gewesen.

4. Wertpapierhandelsstrafrecht

Die Auslegung des Begriffs der Insider-Information nach Art. 1 Nr. 1 der Marktmissbrauchsrichtlinie⁵³ und insbesondere der darin enthaltenen Maßgabe, dass es sich um eine „präzise Information“ handeln müsse, war Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens des Cour de Cassation. Im März 2015 entschied die Zweite Kammer des EuGH,⁵⁴ dass dieses Merkmal nicht voraussetze, dass man mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Kurstendenz vorhersagen kann, die aus dem Bekanntwerden der Insidertatsache resultieren würde. Es reiche aus, dass diese Information „von einem verständigen Anleger als Teil der Grundlage seiner Anlageentscheidung genutzt werden“ könne (Rz. 34); unterschiedliche Anleger könnten dieselbe Information nämlich auch unterschiedlich bewerten (Rz. 36). Das dürfte die Beweisführung zum Nachweis eines wertpapierhandelsrechtlichen Verstoßes – insbesondere von Straftaten nach § 38 Abs. 1 WpHG und Ordnungswidrigkeiten nach § 39 Abs. 1 Nr. 2 lit. c WpHG – erleichtern.

IV. Strafverfahrensrecht

1. Unschuldsvermutung, Recht auf Anwesenheit⁵⁵

Auf seiner 3354. Sitzung am 4. und 5.12.2014 erzielte der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – eine allgemeine Ausrichtung über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren.⁵⁶ Der temporale Anwendungsbereich der Richtlinie soll sich erstrecken vom Zeitpunkt, ab dem jemand einer Straftat verdächtigt oder beschuldigt wird (selbst wenn er hierüber noch nicht in Kenntnis gesetzt wurde) bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens (Art. 2 RL-E-Rat – hierzu zählen ausdrücklich nicht Beschwerden vor dem EGMR, Erwägungsgrund 8 RL-E-Rat), der personelle Anwendungsbereich nur auf natürliche Personen (Art. 2 RL-E-Rat, Erwägungsgrund 10 RL-E-Rat). Bedenken des Bundesrats folgend wurde klargestellt, dass es keine Verletzung des Anwesenheitsrechts sei, wenn der Angeklagte wegen ungebührlichen Verhaltens oder zum Schutz eines Zeugen vorübergehend aus dem Gerichtssaal

entfernt werden müsse (Art. 8 Abs. 4 RL-E-Rat, Erwägungsgrund 22a RL-E-Rat). Eine in Abwesenheit des Angeklagten verhängte Strafe solle vorläufig vollstreckt werden dürfen, selbst wenn der Angeklagte das Recht haben sollte, dieses Urteil nachträglich anzufechten (Art. 8 Abs. 3 RL-E-Rat, Erwägungsgrund 22e RL-E-Rat).

Der Rat hält an den bedenklichen Möglichkeiten für eine Beweislastumkehr ebenso fest (Art. 5 Abs. 2 RL-E-Rat, Erwägungsgrund 15 RL-E-Rat) wie am Maßstab der Beurteilung, ob eine Verletzung des Schweigerechts (Art. 6 Abs. 1a RL-E-Rat) vorliegt: Dies soll sich nach wie vor am Gesamtabwägungsmaßstab des EGMR orientieren (Erwägungsgrund 20a RL-E-Rat). In geringfügigen Verfahren seien die Mitgliedstaaten zudem befugt, auf die Gewährleistung des Schweigerechts zu verzichten (Art. 6 Abs. 5 RL-E-Rat). Nicht vom Schutzbereich des Schweigerechts erfasst sein sollen nicht nur „Atemluft-, Blut- und Urinproben sowie Körpergewebe für einen DNA-Test“, sondern auch jegliches Material, zu dem es eine gesetzliche Dokumentations- und Mitteilungspflicht gebe (Art. 6 Abs. 2 RL-E-Rat, Erwägungsgrund 16 RL-E-Rat). Darunter könnte etwa auch die im Vereinigten Königreich bestehende und strafbewehrte Verpflichtung subsumiert werden, den Ermittlungsbehörden auf deren Verlangen hin Passwörter mitzuteilen.

Der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bezieht in seinem von MdEP Nathalie Griesbeck vorbereiteten Abschlussbericht deutlich Stellung gegen diese Restriktionen, welche der Rat und teils auch die Kommission im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen haben.⁵⁷ So sei dem LIBE-Ausschuss zufolge der Anwendungsbereich auch auf juristische Personen und auf Verfahren der Europäischen Staatsanwaltschaft zu erstrecken (Art. 2 RL-E-EP, Erwägungsgründe 8, 8a, 11a RL-E-EP), und so sei diese Richtlinie bereits mit dem gegen eine bestimmte Person gerichteten Verdacht anzuwenden und nicht erst bei Mitteilung des Beschuldigten hierüber (Art. 2 RL-E, Erwägungsgrund 9 RL-E-EP). Eine Umkehr der Beweislast, so der LIBE-Ausschuss, sei in Strafverfahren nicht hinnehmbar (Art. 5 Abs. 2a RL-E-EP); der höchst problematische Erwägungsgrund 17 (bloße Limitierung von Aussagezwang) sei zu streichen. Auch soll die Klausel gestrichen werden, dass ein höheres Schutzniveau „der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, die mit diesen Mindestvorschriften erleichtert werden soll, nicht entgegenstehen“ dürfe (vormaliger Erwägungsgrund 29 Satz 2). Ebenfalls solle klargestellt werden, dass das „Aussageverweigerungsrecht [...] unter keinen Umständen gegen den Verdächtigen oder Beschuldigten verwendet oder als Bestätigung der Anklagepunkte gewertet werden“ dürfe (Erwägungsgründe 19, 19a; Art. 6 Abs. 2a RL-E-EP). Allerdings dürfe Kooperationsbereitschaft des Verdächtigen oder Beschuldigten als mildernder Umstand gewertet werden (Art. 6 Abs. 2b RL-E-EP). Im Falle eines Verstoßes gegen die Mindestvorgaben der Richtlinie solle ein Beweisverwertungsverbot greifen (Art. 10 Abs. 3, Erwägungsgründe 20a, 20b). Abwesenheitsurteile sollen nach Vorstellung des Europäischen Parlaments nur dann zulässig sein, wenn diese le-

⁵³ Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.1.2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation i.d.F. CONSLEG 2003L0006 v. 4.1.2011.

⁵⁴ EuGH, Urt. v. 11.3.2015 – C-628/13 = NJW 2015, 1663 m. Anm. u. Bespr. *Kalss/Nicolussi*, NJW 2015, 1665; *Klöhn*, NZG 2015, 809; *Kumpmann*, EuZW 2015, 389; *Rückert/Rahlmeyer*, GWR 2015, 124; *Seibt/Kraack*, EWIR 2015, 237; *Wilsing/Kleemann*, DStR 2015, 958; *Zetzsche*, AG 2015, 381.

⁵⁵ Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (89 ff. m.w.N.).

⁵⁶ Ratsdok. 16531/14; Kommissionsvorschlag in KOM (2013) 821 endg. v. 27.11.2013.

⁵⁷ PE546.756v02-00.

diglich auf eine Geldstrafe lauten, oder wenn der Beschuldigte ausdrücklich auf seine Anwesenheit verzichtet habe (Art. 8 Abs. 2a RL-E-EP, Erwägungsgrund 21a). Zur mittelbaren Wahrung der Unschuldsvermutung in der Presse sei das „Erscheinungsbild der Verdächtigen oder Beschuldigten“ angemessen zu gestalten (Art. 4a RL-E-EP); so sei „dafür Sorge [zu] tragen, dass das Erscheinen oder der Auftritt eines Verdächtigen oder Beschuldigten im Gerichtssaal vor dem Verfahren und während des Verfahrens angemessen ist, da von Beginn an der Eindruck von Schuld erweckt werden könnte, wenn Verdächtige oder Beschuldigte in den Medien in Glaskäfigen, separiert oder in Handschellen, mit Fußschellen oder in Gefängniskleidung präsentiert werden“ (Erwägungsgrund 13d RL-E-EP).

Trotz dieser teils diametralen Positionen konnte im Trilog eine vorläufige Einigung über erste Aspekte erzielt werden.⁵⁸ So soll in Art. 1 RL-E klargestellt werden, dass sich die Richtlinie nur auf bestimmte Aspekte der Unschuldsvermutung bezieht. Die zeitliche Anwendbarkeit der Richtlinie soll sich danach richten, ob ein Verdacht gegen eine bestimmte Person besteht (Art. 2 Satz 2 RL-E). Einigkeit herrscht ferner dahingehend, dass kooperatives Verhalten des Beschuldigten bei der Strafzumessung honoriert werden darf (Art. 6 Abs. 2b RL-E). Die Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Schutz des (physischen) Erscheinungsbildes der Verdächtigen oder Beschuldigten (Art. 4a RL-E) stieß auf Wohlwollen seitens der anderen Trilogpartner, ebenso die Aufnahme einer Pflicht, den Beschuldigten über sein Schweigerecht zu informieren (Art. 6 Abs. 1b, 1c RL-E mit Querverweisen auf RL 2012/13/EU⁵⁹). Größere Differenzen herrschen dem letzten veröffentlichten Verhandlungsstand zufolge insbesondere hinsichtlich der Anwendbarkeit der Richtlinie auf juristische Personen (Art. 2 Satz 1 RL-E), hinsichtlich Ausnahmen vom Schweigerecht bei geringfügigen Delikten (Art. 6 Abs. 5 RL-E), hinsichtlich der Notwendigkeit einer Verteidigung bei Abwesenheitsverfahren (Art. 8 Abs. 2 RL-E) sowie hinsichtlich der Frage, ob bei Verstößen gegen die Mindestvorgaben der Richtlinie ein Beweisverwertungsverbot folgen soll (Art. 10 RL-E).

2. Verfahrensgarantien für besonders schutzbedürftige Beschuldigte, insbesondere Kinder und Jugendliche⁶⁰

In seinem Abschlussbericht zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder⁶¹ fordert der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments, dass bezüglich Kindern und Jugendlichen in keinem Fall vom Recht auf einen Rechtsbeistand derogiert werden dürfe (Art. 6 Abs. 1a RL-E). Das hält der Rat für

⁵⁸ Ratsdok. 11112/15.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (91 f. m.w.N.).

⁶¹ PE541.593v02-00; Kommissionsvorschlag KOM (2013) 822 endg. v. 27.11.2013.

schlicht nicht durchsetzbar, etwa im Dschungel von Französisch Guayana.⁶² Grundsätzlich seien Vernehmungen von Kindern und Jugendlichen audiovisuell aufzuzeichnen, es sei denn, dies sei nicht im Interesse des Kindes (Art. 9 Abs. 1 RL-E).

3. Prozesskostenhilfe⁶³

Auf seiner 3376. Sitzung am 12. und 13.3.2015 nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – eine allgemeine Ausrichtung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über vorläufige Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte, denen die Freiheit entzogen ist, sowie über Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls an.⁶⁴ Diese Verhandlungsposition des Rates enthält einen an Art. 6 Abs. 3 lit. c EMRK angelehnten Ausschlussgrund, demzufolge bei wenig komplexen Sachverhalten oder einer nur geringen drohenden Rechtsfolge das Recht auf vorläufige Prozesskostenhilfe entfallen kann (Art. 4 Abs. 2a RL-E-Rat, Erwägungsgrund 10b RL-E-Rat). Das ist bemerkenswert, weil sich die Richtlinie ohnehin nur auf Situationen beziehen soll, in denen Beschuldigten die Freiheit entzogen wird (Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 lit. a RL-E-Rat), oder in denen ein Europäischer Haftbefehl verfahrensgegenständlich ist (Art. 1 Nr. 1 lit. B RL-E-Rat). Außerdem betont der Rat seine Sichtweise, dass es sich bei der vorläufigen Prozesskostenhilfe um einen „Notfallmechanismus“ handelt (Erwägungsgrund 12a RL-E-Rat), dessen es bei nur kurzzeitigen Freiheitsbeschränkungen – etwa zu informatorischen Befragungen oder bei Identitätsfeststellungen – nicht bedürfe. Ebenfalls bedenklich erscheint die Perpetuierung der Möglichkeiten, das Recht auf wirksame Verteidigung zu derogieren (Art. 2 Abs. 2 RL-E-Rat i.V.m. Art. 3 Abs. 5, Abs. 6 RL 2013/48/EU), sowie dass die Prozesskostenhilfe in Fällen des Europäischen Haftbefehls auf den Vollstreckungsstaat begrenzt werden soll (Art. 5 RL-E-Rat): Da einem im Ausstellungsmitgliedstaat tätigen Verteidiger nur eine unterstützende Rolle zukomme, gebe es – so der Rat – kein wesentliches Interesse dafür, dass dem Beschuldigten auch dort (und nicht nur im Vollstreckungsmitgliedstaat) Prozesskostenhilfe zu gewähren sei. Das entrisse jedoch der Richtlinie ihr Herzstück: Da der Europäische Haftbefehl wegen der eng begrenzten Ablehnungsgründe vor allem im Ausstellungsmitgliedstaat rechtlich angegriffen werden muss, ist ein effektiver Rechtsbeistand auch im Ausstellungsmitgliedstaat unabdingbar. Positiv zu bewerten ist, dass vorläufige Prozesskostenhilfe in Fällen des Freiheitsentzugs vor jeglicher Vernehmung zu gewähren ist (Art. 4 Abs. 2 RL-E-Rat).

Auf Initiative des Berichterstatters MdEP Dennis de Jong griff der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments diesen Aspekt in seinem Abschlussbericht⁶⁵ auf (Art. 4a RL-E-EP) und sucht diese Richtlinie mit der Richtlinie über das

⁶² Ratsdok. 7503/15 LIMITE.

⁶³ Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (92 f.).

⁶⁴ Ratsdok. 6603/15; Kommissionsvorschlag in KOM (2013) 824 endg. v. 27.11.2013.

⁶⁵ PE544.135v02-00.

Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand zu verknüpfen und daher den Anwendungsbereich der Richtlinie tendenziell auszudehnen. Außerdem soll in Europäischen Haftbefehls-Verfahren nicht nur im Ausstellungs- und Vollstreckungsstaat das Recht auf Prozesskostenhilfe bestehen, sondern auch in allen weiteren Staaten, in denen Untersuchungshandlungen vorgenommen werden. Nicht ganz ersichtlich ist indessen, warum letzteres nur in Fällen des Europäischen Haftbefehls – und nicht etwa generell bei europäisch-transnationalen Beweiserhebungen – der Fall sein soll.

4. Gerichtssprache und Zustellungsvorschriften im Lichte europäischer Mindestgarantien⁶⁶

In seiner ersten Entscheidung über die Richtlinien über Verfahrensgarantien für Beschuldigte hatte der EuGH auf Vorlage des AG Laufen (Oberbayern) über Besonderheiten des Strafbefehlsverfahrens gegen Beschuldigte mit Wohnsitz im EU-Ausland zu befinden.⁶⁷

Dass ein Einspruch gegen einen Strafbefehl schriftlich in der Gerichtssprache Deutsch einzulegen sei, stehe nicht notwendigerweise im Widerspruch zur Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren.⁶⁸ Erstens gebe es die alternativen Möglichkeiten, Einspruch zu Protokoll der Geschäftsstelle oder über einen Rechtsbeistand einzulegen; hierbei sei die Hinzuziehung eines Dolmetschers zu gewähren (Art. 2 RL 2010/64/EU; Rz. 41 f.). Zweitens seien für das weitere gerichtliche Verfahren nur „wesentliche“ Dokumente zu übersetzen (Art. 3 RL 2010/64/EU), wobei sich die Wesentlichkeit auf „die Wahrnehmung [der] Verteidigungsrechte“ und die Gewährleistung eines fairen Verfahrens beziehe, und sich daher in der Regel nur auf „von den zuständigen Behörden [...] abgefasste[n] Schriftstücke“ beziehe (Rz. 43 ff.). Dass ein Einspruch zu diesen Dokumenten zählt, zweifelt der EuGH aus europarechtlicher Perspektive an; ob das nationale Recht darüber hinausgehend die Übersetzung verlange, sei vom nationalen Gericht zu entscheiden (Rz. 47 ff.).

Da jedoch ein Strafbefehl im Falle eines Einspruchs die Anklageschrift ersetze, sei dieser jedoch als „Unterrichtung über den Tatvorwurf“ nach Art. 3 Abs. 1 lit. c, Art. 6 RL 2012/13/EU⁶⁹ anzusehen (Rz. 60 ff.). Diese Unterrichtung dürfe nicht das mit der RL 2012/13/EU „angestrebte Ziel beeinträchtigen, das [...] darin besteht, Personen, die der Begehung einer Straftat verdächtigt oder beschuldigt werden, die Vorbereitung ihrer Verteidigung zu ermöglichen und ein faires Verfahren zu gewährleisten“ (Rz. 63). Indes: Werden –

wie im Ausgangsfall – Zustellungsbevollmächtigte (etwa Bedienstete des Gerichts oder Polizeibeamte) benannt, so beginnt die Frist für die Einlegung des Einspruchs nach deutschem Recht bereits mit der Zustellung an diese zu laufen. Hierin sieht der EuGH zum einen eine Beeinträchtigung der Verteidigungsmöglichkeiten, zum anderen eine Diskriminierung von nicht in Deutschland wohnhaften Beschuldigten. Daher müsse, so der EuGH, auch bei Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten „der Beschuldigte tatsächlich über die volle Frist für einen Einspruch gegen den Strafbefehl verfüg[en]“ können; diese Frist dürfe daher erst mit seiner tatsächlichen Kenntnismahme zu laufen beginnen (Rz. 64 ff.).

Wie sich diese Anforderungen im deutschen Strafprozessrecht berücksichtigen lassen, ist noch ungeklärt. Generalanwalt Yves Bot hatte zum einen erwogen, zwischen der Vollstreckbarkeit und der formellen Rechtskraft (entgegen § 449 StPO) zu differenzieren. Demnach wären Strafbefehle wie bisher nach deutschem Recht vollstreckbar, wenn binnen zwei Wochen nach Zustellung an den Zustellungsbevollmächtigten kein Einspruch eingelegt wurde. Legt der Beschuldigte binnen zwei Wochen nach seiner Kenntnismahme vom Strafbefehl Einspruch ein, so könnten – so Bot – die Vorschriften über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand genutzt werden. Dies würde jedoch neben der Anerkennung eines Wiedereinsetzungsgrundes eine europarechtskonforme Auslegung der dort genannten Wochenfrist als zweiwöchige Frist erfordern. Faktisch ist daher zu befürchten, dass infolge dieses an sich beschuldigtenfreundlichen Urteils des EuGH deutsche Strafverfolgungsbehörden bei Beschuldigten mit Wohnsitz im Ausland (noch) weniger als bisher vom Strafbefehlsverfahren Gebrauch machen und vermehrt Untersuchungshaft anordnen werden.

5. Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten)⁷⁰

Nachdem der LIBE-Ausschuss am 15.7.2015 seine Position zum 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 beschlossen hatte, hat nun ein Trilog über dieses Gesetzgebungsvorhaben begonnen.⁷¹ Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments Timothy Kirkhope forderte indessen – über die Position des Europäischen Parlaments hinausgehend – auch Daten betreffend Flüge innerhalb der Europäischen Union zu erheben und auf Vorrat zu speichern. Auf der 3415. Sitzung am 8. und 9.10.2015 bekräftigte der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – das mit dem Europäischen Parlament vereinbarte Ziel, das Legislativverfahren bis Ende 2015 abzuschließen.

⁶⁶ Siehe zuletzt Brodowski, ZIS 2015, 79 (93), sowie Christl, NSStZ 2014, 376; Schneider, StV 2015, 379.

⁶⁷ EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-216/14 (Covaci).

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Siehe zuletzt Brodowski, ZIS 2015, 79 (94 m.w.N.).

⁷¹ PE549.223v03-00; KOM (2011) 32 endg. v. 2.2.2011.

V. Zusammenarbeit in Strafsachen

1. Überblick über Instrumente der Zusammenarbeit

In einem Ratsdokument liefert das Europäische Justizielle Netz (EJN) einen Überblick über die Funktionalität der EJN-Website⁷² und die dort angebotenen Informationen zu Instrumenten der justiziellen Zusammenarbeit in der Europäischen Union und deren Umsetzung.⁷³ Von einer Nutzung der auf jener Website angebotenen Möglichkeit, online einen Europäischen Haftbefehl zu erstellen, ist jedoch wegen der unzureichenden Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit⁷⁴ dringend abzuraten.

2. Europäischer Haftbefehl⁷⁵

Auf Vorlage des irischen High Court entschied der EuGH, dass ein Europäischer Haftbefehl auch dann zu vollstrecken und die Übergabe zu bewirken ist, wenn die in Art. 17 RbEuHb⁷⁶ genannten Zeitvorgaben für die Erledigung eines solchen Haftbefehls abgelaufen sind. Auch ist der Ablauf dieser Fristen für sich genommen nicht ausreichend, die Aussetzung der Auslieferungshaft zu begründen.⁷⁷

Die europarechtliche Konformität von § 73 S. 2 IRG – der Vorbehalt des europäischen ordre public (insbesondere) bei der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls – steht infolge eines Vorabentscheidungsersuchens des HansOLG Bremen⁷⁸ auf dem Prüfstand.⁷⁹ Nach Überzeugung des vorliegenden *Senats* bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die mit einem Europäischen Haftbefehl gesuchte Person nach ihrer Überstellung nach Ungarn Haftbedingungen ausgesetzt sein könnte, die dem europäischen ordre public widersprechen. Daher wäre – nach Ansicht des *Senats* – die Auslieferung gemäß § 73 S. 2 IRG unzulässig, es sei denn, diese Besorgnis ließe sich durch eine konkrete Zusicherung der Einhaltung von Haftbedingungen entkräften. Im Lichte der Rechtsprechung des EuGH insbesondere in den Rechtssachen Radu, Melloni und Jeremy F.⁸⁰ sowie im Lichte seines Gutachtens

zum Beitrittsabkommen zur EMRK⁸¹ ist zu erwarten, dass der EuGH auf das (normativ postulierte) gegenseitige Vertrauen verweisen wird, das einer solchen gegenseitigen Einzelfallkontrolle und damit dem Erfordernis einer konkreten Zusicherung entgegenstehe.

In einem weiteren Vorabentscheidungsverfahren wurde der EuGH um Klärung der Frage ersucht, ob einem Europäischen Haftbefehl stets ein „herkömmlicher“ Haftbefehl im Ausstellungsmitgliedstaat zugrunde liegen muss.⁸²

3. Austausch von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit⁸³

Die Richtlinie (EU) 2015/413 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.3.2015 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte⁸⁴ ist in Kraft getreten und ersetzt die – vom EuGH wegen der gewählten Rechtsgrundlage für nichtig erklärte⁸⁵ – Richtlinie 2011/82/EU, ohne am materiellen Regelungsgehalt wesentlich etwas zu verändern.⁸⁶

4. Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten⁸⁷

Anfang Februar 2015 legte das Generalsekretariat des Rates einen Überblick über den Umsetzungsstand des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI des Rates v. 30.11.2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren vor.⁸⁸ Bislang hätten 15 Mitgliedstaaten die Umsetzung mitgeteilt.

Eurojust berichtete Anfang Juni 2015 über seine Arbeit bei der Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten.⁸⁹ Darin bestätigt Eurojust, dass Parallelermittlungen bzw. Spiegelverfahren ein weitverbreitetes Phänomen seien und mitnichten nur genuin (Menschen- und Drogenhandel) oder typisch (Cyberkriminalität, Mehrwertsteuerbetrügereien) transnationale Straftaten betreffen. Solche Parallelermittlungen seien höchst hilfreich bei der Kriminalitätsbekämpfung, insbesondere im Hinblick auf den Austausch von Informationen. Schwierigkeiten (Ressourcenvergeudung, Gefährdung des Ermittlungserfolges, ne bis in idem) gebe es nur dann, wenn solche Parallelermittlungen nicht koordiniert würden.

⁷² <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/> (31.10.2015).

⁷³ Ratsdok. 8567 REV 1/15; siehe zuvor RS-Nr. 128/2011.

⁷⁴ Beispielsweise erfolgt – trotz entsprechenden Hinweises an das EJN – bis heute (31.10.2015) keinerlei Transportverschlüsselung der übermittelten Daten.

⁷⁵ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (96 f. m.w.N.).

⁷⁶ Rahmenbeschl. des Rates v. 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten i.d.F. CONSLEG 2002F0584 v. 28.3.2009.

⁷⁷ EuGH, Urt. v. 16.7.2015 – C-237/15 PPU (Francis Langan).

⁷⁸ Vorlagebeschl. v. 23.7.2015 – 1 Ausl. A 3/15 = NStZ-RR 2015, 322.

⁷⁹ Das Verfahren vor dem EuGH wird unter dem Aktenzeichen C-404/15 (Pál Aranyosi) geführt.

⁸⁰ 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.); siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (469 f. m.w.N.), sowie ergänzend *Safferling*, NStZ 2014, 545.

⁸¹ EuGH (Plenum), Gutachten 2/13 v. 18.12.2014. Siehe hierzu oben I. 1.

⁸² Das Verfahren vor dem EuGH wird unter dem Aktenzeichen C-241/15 (Bob-Dogi) geführt.

⁸³ Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (98 f. m.w.N.).

⁸⁴ ABl. EU 2015 Nr. L 68, S. 9.

⁸⁵ EuGH, Urt. v. 6.5.2014 – C-43/12.

⁸⁶ Siehe zuvor KOM (2014) 476 endg. v. 18.7.2014 sowie P8_TC1-COD(2014)0218.

⁸⁷ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (98 m.w.N.), sowie ergänzend *Böse/Meyer/Schneider*, GA 2014, 572; *Thorhauer*, New Journal of European Criminal Law 6 (2015), 78.

⁸⁸ Ratsdok. 5881/15, der Rahmenbeschluss ist abgedruckt in ABl. EU 2009 Nr. L 328, S. 42.

⁸⁹ Ratsdok. 9474/15.

Kompetenzkonflikte würden zumeist konsensual gelöst; auf das formale System des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI müsse daher nur begrenzt zurückgegriffen werden. Ein (unverbindliches) Ersuchen nach Art. 7 Abs. 1 lit. a sublit. ii Eurojust-Beschluss⁹⁰ sei nur in vier Verfahren, eine unverbindliche schriftliche Stellungnahme nach Art. 7 Abs. 2 Eurojust-Beschluss bislang nie abgegeben worden. Bei der Suche nach einer Lösung positiver Kompetenzkonflikte habe sich, so Eurojust, die flexible Handhabung der Kriterien bewährt. Als weiteren Lösungsmechanismus weist Eurojust auf die Übertragung von Strafverfahren hin, für die es indessen keinen einheitlichen Rechtsrahmen in der EU gebe. Diesbezüglich ist zu ergänzen, dass Deutschland das Konzept einer solchen Übertragung (einschließlich einer Übertragung der Strafverfolgungszuständigkeit) gänzlich fremd ist. Größere praktische Schwierigkeiten würden sich laut Eurojust bei negativen Kompetenzkonflikten ergeben, bei denen – eigentlich zuständige – Mitgliedstaaten die Strafverfolgung unter Verweis auf Opportunitätsregeln nicht vornehmen wollen.

Hinsichtlich der Frage, ob Parallelverfahren das Risiko eines *ne bis in idem* bergen, gebe es vor allem in folgenden vier Fallkonstellationen Klärungsbedarf:

- Strafverfahren wegen der Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung einerseits; Strafverfahren wegen der in dieser Vereinigung begangenen Einzeltaten andererseits⁹¹;
- Ermittlungsverfahren, die in einem Mitgliedstaat konsensual eingestellt wurden⁹²;
- konkurrierende Ersuchen um Auslieferung oder Strafvollstreckung; sowie
- Aufeinandertreffen von Administrativsanktionen und strafrechtlichen Ermittlungen.

5. Bereinigung des *acquis*; Europäische Beweisverordnung

Die (Kommissions-)Vorschläge für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufhebung bestimmter Rechtsakte in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁹³ wurden in den Gremien des Rates⁹⁴ sowie im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments⁹⁵ unter anderem dahingehend modifiziert, dass auch die Europäische Beweisverordnung⁹⁶ wegen deren Ersetzung

⁹⁰ Beschl. des Rates v. 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität i.d.F. CONSLEG 2002D0187 v. 4.6.2009.

⁹¹ Vgl. EuGH, Urt. v. 16.11.2011 – C-261/09 (Mantello).

⁹² Vgl. EuGH, Urt. v. 22.12.2008 – C-491/07 (Turanský).

⁹³ KOM (2014) 713 endg. v. 28.11.2014; KOM (2014) 714 endg. v. 28.11.2014; KOM (2014) 715 endg. v. 28.11.2014.

⁹⁴ Ratsdok. 6066 REV 1/15.

⁹⁵ PE 567.595v01-00; PE 567.588v01-00; PE 567.590v01-00.

⁹⁶ Rahmenbeschl. 2008/978/JI des Rates v. 18.12.2008 über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, ABl. EU 2008 Nr. L 350, S. 72.

durch die Europäische Ermittlungsverordnung⁹⁷ aufgehoben werden soll.

VI. Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen

1. Europarat – Terrorismus

Am 15.6.2015 unterbreitete die Kommission Vorschläge für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus sowie des Zusatzprotokolls zu jenem Übereinkommen.⁹⁸ Nach Annahme durch den Rat der Europäischen Union – Umwelt – auf seiner 3409. Sitzung am 18.9.2015⁹⁹ wurden diese Beschlüsse zwischenzeitlich im Amtsblatt veröffentlicht,¹⁰⁰ von dieser Unterzeichnung zu trennen ist der (zukünftige) Abschluss durch die EU. Deutschland hat – im Unterschied zu einigen anderen Mitgliedstaaten – das Übereinkommen bereits ratifiziert,¹⁰¹ so dass sich die für Deutschland ergebenden Konsequenzen aus der zusätzlichen Zeichnung des Übereinkommens durch die EU in Grenzen halten. Doch das eigentliche Ziel der Zeichnung des Übereinkommens ist lediglich, den Boden dafür zu bereiten, dass die EU das Zusatzprotokoll zeichnen kann.¹⁰²

Jenes Zusatzprotokoll, das erst am 19.5.2015 vom Ministerkomitee des Europarats zur Unterzeichnung und Ratifikation durch die Vertragsstaaten des Übereinkommens vorgelegt wurde, sieht mehrere und teils neuartige Pönalisierungsverpflichtungen vor: So ist die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung – mit nur einem recht schwach ausgeprägten Vorsatzelement – (Art. 1 ZP) ebenso unter Strafe zu stellen wie die Unterweisung im Umgang mit Waffen, Sprengstoffen und Gefahrstoffen zu Zwecken des Terrorismus (Art. 2 ZP) und die (auch nur versuchte) Ausreise in der Absicht, im Ausland einen Terrorakt zu begehen oder diesen zu unterstützen (Art. 3 ZP). Auch die bloße Finanzierung einer solchen Ausreise (Art. 4 ZP) sowie weitere Unterstützungs-

⁹⁷ Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3.4.2014 über die Europäische Ermittlungsverordnung in Strafsachen, ABl. EU 2014 Nr. L 130, S. 1.

⁹⁸ KOM (2015) 292 endg. v. 15.6.2015 (zu SEV Nr. 196) sowie KOM (2015) 291 endg. v. 15.6.2015 (zum Zusatzprotokoll).

⁹⁹ Ratsdok. 11217/15; Ratsdok. 11218/15.

¹⁰⁰ Beschl. (EU) 2015/1913 des Rates v. 18.9.2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196), ABl. EU 2015 Nr. L 280, S. 22, sowie Beschl. (EU) 2015/1914 des Rates v. 18.9.2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196), ABl. EU 2015 Nr. L 280, S. 24.

¹⁰¹ BGBl. II 2011, S. 300.

¹⁰² Vgl. KOM (2015) 292 endg. v. 15.6.2015, S. 4.

handlungen bei einer solchen Ausreise (Art. 5 ZP) sind dem Zusatzabkommen zufolge unter Strafe zu stellen.¹⁰³

2. Island und Norwegen – Auslieferungsverkehr¹⁰⁴

Mit Beschluss des Rates v. 27.11.2014 und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments wurde das Übereinkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Island und Norwegen genehmigt;¹⁰⁵ mit Unterzeichnung durch einen Vertreter des Rates, Islands und Norwegens kann es nun binnen kürzerer Zeit in Kraft treten. Das Übereinkommen transponiert das System des Europäischen Haftbefehls auch auf den Auslieferungsverkehr mit Island und Norwegen, aber mit gewichtigen Ausnahmen bzw. Ausnahmemöglichkeiten: Die beiderseitige Strafbarkeit wird auch bei den Listendelikten geprüft, es sei denn, die EU gibt im Namen des jeweiligen Mitgliedstaats eine entsprechende Erklärung ab. Die Auslieferung eigener Staatsangehöriger ist indessen kein Ablehnungsgrund, es sei denn, die EU gibt im Namen des jeweiligen Mitgliedstaats eine entsprechende Erklärung ab. Deutschland ist infolge Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG – der nur von Mitgliedstaaten der EU und internationalen Gerichtshöfen spricht – dazu verpflichtet, auf eine entsprechende Erklärung der EU betreffend deutscher Staatsangehöriger hinzuwirken.

3. Vereinigte Staaten von Amerika

a) Datenschutzabkommen („umbrella agreement“)¹⁰⁶

Ein Entwurf eines Abkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union über den Schutz personenbezogener Daten bei der Verhütung, Ermittlung, Aufspürung und Verfolgung von strafbaren Handlungen (Agreement between the United States of America and the European Union on the Protection of Personal Information Relating to the Prevention, Investigation, Detection, and Prosecution of Criminal Offences) wurde Anfang September 2015 von Vertretern der US-Regierung und der EU-Kommission paraphrasiert.¹⁰⁷

Dieses „umbrella agreement“ genannte Abkommen dient nicht selbst als Grundlage für den Datenaustausch; jeder solche Datenaustausch erfordert vielmehr eine eigenständige Rechtsgrundlage (Art. 1 Abs. 3 Abk-E). Transatlantischer Datenaustausch, der im Bereich der Strafverfolgung und -verhütung einschließlich der Terrorismusbekämpfung erfolgt (Art. 3 Abk-E), wird dem Datenschutzregime des Abkom-

mens unterworfen, das seinem Selbstverständnis zufolge auf ein hohes Niveau von Datenschutz abzielt (Art. 1 Abs. 1 Abk-E). Darüber hinausgehende Datenschutzanforderungen sollen jedoch unzulässig sein (Art. 5 Abs. 3 Abk-E). Der Datenumgang soll einer grundsätzlichen Zweckbindung unterliegen (Art. 6 Abs. 1 Abk-E), jedoch soll jede mit dem ursprünglichen Zweck nicht „inkompatibel“ weitere Datenverwendung zulässig sein (Art. 6 Abs. 2 Abk-E). Die weitere Übermittlung personenbezogener Daten an einen Drittstaat unterliegt dem Vorbehalt der Zustimmung desjenigen Staates, aus dem die Daten ursprünglich herrühren (Art. 7 Abk-E). (Voll-)Automatisierte Entscheidungen sind nur auf gesetzlicher Grundlage und bei möglicher Befassung einer natürlichen Person zulässig (Art. 15 Abk-E). Bestimmungen zur Datenvalidität (Art. 8 Abk-E) und -sicherung (Art. 9 bis 11 Abk-E), eine Löschungspflicht – allerdings allein nach dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit der fortdauernden Datenspeicherung – (Art. 12 Abk-E), ein – eingeschränkter und nicht notwendigerweise kostenfreier – Auskunftsanspruch (Art. 16 Abk-E) und ein Korrekturanpruch des Betroffenen (Art. 17 Abk-E) runden den operativen Teil des Abkommens ab. Rechtsschutz ist nur hinsichtlich einer Verweigerung der Auskunft oder der Korrektur personenbezogener Daten sowie bei einer absichtlichen oder wissentlichen, unrechtmäßigen Preisgabe („disclosure“) personenbezogener Daten vorzusehen (Art. 19 Abk-E).

Die Unterzeichnung des Abkommens soll aufgeschoben werden, bis der im US-Kongress anhängige Entwurf eines Gesetzes über eine (begrenzte) Gewährung von Rechtsschutz für Nichtansässige (Judicial Redress Act of 2015)¹⁰⁸ beschlossen wird. Das US-Repräsentantenhaus nahm den Gesetzentwurf am 20.10.2015 an; die Entscheidung im Senat steht noch aus.

b) TFTP-Abkommen¹⁰⁹

Im Mai 2015 überprüfte die Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol zum vierten Mal die bei Europol erfolgende praktische Handhabung 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 für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus.¹¹⁰ Zwar gebe es einigen Raum für Verbesserungen – insbesondere bei der Behandlung „ungewöhnlicher“ Anfragen seitens der USA –, doch falle die Evaluierung von Europol positiv aus. Allerdings erkennt die Gemeinsame Kontrollinstanz an, dass auf Grundlage des Abkommens und trotz aller Einschränkungsversuche durch das Abkommen ein „massiver, regelmäßiger Datentransfer von der EU in die USA erfolge“ („massive, regular, data transfer from the EU to the US“).¹¹¹

¹⁰³ Vgl. hierzu – in Deutschland – das GVVG-ÄndG, BGBl. I 2015, S. 926; monographisch hierzu *Sieber/Vogel*, Terrorisfinanzierung, 2015.

¹⁰⁴ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (471 m.w.N.).

¹⁰⁵ ABl. EU 2014 Nr. L 343, S. 1.

¹⁰⁶ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (101 m.w.N.).

¹⁰⁷ Das Abkommen selbst wurde noch nicht offiziell veröffentlicht; zur Vorbereitung des Abkommens siehe Ratsdok. 9637/15; Ratsdok. 8761/14 RESTREINT UE sowie KOM (2010) 252 endg.

¹⁰⁸ US House of Representatives, H.R. 1428 – 114th Congress sowie US Senate, S. 1600 – 114th Congress.

¹⁰⁹ Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2015, 79 (101 m.w.N.).

¹¹⁰ Ratsdok. 12338/15; das Abkommen ist abgedruckt in ABl. EU 2010 Nr. L 195, S. 5.

¹¹¹ Ratsdok. 12338/15, S. 2.

c) Rechtshilfeübereinkommen

Unbestätigten Informationen zufolge sind im Zuge der Evaluation des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Rechtshilfe¹¹² auch Vorgespräche hinsichtlich einer Ergänzung dieses Abkommens im Gange. Diese sollen insbesondere den verdeckten Zugriff auf Telekommunikationsdaten respektive auf solche Daten betreffen, die bei Internetdienstleistern gespeichert werden. Dabei handelt es sich insbesondere auch um einen Wunsch von amerikanischer Seite, in einem einfachen Verfahren auf Daten zugreifen zu können, die auf europäischem Boden gespeichert sind.

4. PNR-Abkommen mit Drittstaaten

Eine Reihe von Drittstaaten wünscht bzw. verlangt den Abschluss bilateraler Verträge über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten), namentlich Russland, Mexiko, Argentinien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Südkorea, Brasilien, Japan und Saudi-Arabien.¹¹³ Insbesondere Mexiko und Argentinien sollen mit finanziellen Sanktionen für die Fluggesellschaften drohen, wenn die Europäische Union nicht alsbald ernsthaft in Verhandlungen über den Abschluss solcher Abkommen eintrete. Die EU hat daher Verhandlungen mit Mexiko über ein entsprechendes bilaterales Abkommen aufgenommen. Angesichts der zunehmenden Zahl von Drittstaaten, welche die Übermittlung von Fluggastdatensätzen fordern, wurde in den Gremien des Rats diskutiert, ein Modellabkommen zu entwickeln, an dem sich zukünftige bilaterale Abkommen orientieren sollten. Alternativ sei ein multilaterales Abkommen vorstellbar.¹¹⁴

¹¹² Vgl. Ratsdok. 9637/15; das Abkommen ist abgedruckt in ABl. EU 2003 Nr. L 181, S. 34.

¹¹³ Ratsdok. 6857/15.

¹¹⁴ Ratsdok. 10838/15.