

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

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

*Ein neu gewähltes Europäisches Parlament und eine neue Kommission stehen vor der Herausforderung, die organisatorische Neuordnung der strafrechtlichen Sicherheitsarchitektur in Europa zu vollenden: Die Legislativmaßnahmen hin zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, aber auch die beachtlichen Neustrukturierungen von Eurojust und Europol dominierten das strafrechtspolitische Geschehen der vergangenen zwölf Monate. Daneben verblissen die neuen „strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – also das Nachfolgeprogramm des „Stockholmer Programms“. Größeres Augenmerk verdient daneben auch das sogenannte „Vierte Maßnahmenpaket“ mit Legislativvorschlägen zur Stärkung der Unschuldsvermutung, zum Schutz von beschuldigten Kindern und Jugendlichen sowie zur (strafrechtlichen) Prozesskostenhilfe. Diese und zahlreiche weitere Entwicklungen im Bereich der Europäisierung der Strafrechtspflege von November 2013 bis Oktober 2014 werden hier im Anschluss an ZIS 2013, 455 im Überblick vorgestellt und einer ersten Analyse unterzogen.*

*A recently elected European Parliament and Commission are tasked to finalize a new architecture of European Criminal Justice: The proposed measures to create a European Public Prosecutor's Office, but also a new legal basis for Eurojust and Europol have dominated the legislative activity in the past twelve months. In contrast, the new „strategic guidelines for legislative and operational planning for the coming years within the area of freedom, security and justice“, which serve as a follow-up to the Stockholm Programme, contain few specifics. More focus should be spent on the new proposals on the presumption of innocence, on special safeguards for children and on legal aid. These and several more developments in EU Criminal Justice between November 2013 and October 2014 are presented in this overview, which follows up on ZIS 2013, 455.*

## I. Strafrechtsverfassung

*1. Strategische Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts („Brüsseler Programm“)<sup>1</sup>*

*a) Strategische Leitlinien des Europäischen Rates*

Gestützt auf Art. 68 AEUV beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 26.-27.6.2014 in Ypern und Brüssel Schlussfolgerungen mit strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die

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

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt Brodowski, ZIS 2013, 455 (456).

kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>2</sup> Dabei handelt es sich nach den Programmen von Tampere<sup>3</sup> und von Den Haag<sup>4</sup> sowie dem Stockholmer Programm<sup>5</sup> um das vierte umfassende kriminalpolitische Programm der EU. Im Gegensatz vor allem zum Stockholmer Programm ist allerdings der Detaillierungsgrad dieser neuen Leitlinien gering, was den Akteuren und darunter vor allem der Kommission in den kommenden Jahren einen größeren Gestaltungsspielraum geben dürfte. Als neuartig hervorzuheben sind in diesem Programm vor allem die Bestrebungen, die grenzüberschreitende (Rn. 11) – bzw. im Rahmen der Grenzsicherung auch die vergemeinschaftete (Rn. 9) – operative Ausübung von Hoheitsgewalt auszudehnen.

Das Programm setzt die „allgemeine Priorität“ auf die einheitliche Umsetzung, wirksame Anwendung und Konsolidierung des bereits geschaffenen sowie des in Entstehung befindlichen *acquis communautaire* (Rn. 4). Augenmerk sei zudem zu richten auf den Schutz der Grundrechte, auch durch die Verabschiedung eines „soliden allgemeinen Rahmen[s] für den Datenschutz“ bis 2015 (Rn. 5), sowie auf die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Rn. 2).

Als zukünftige Legislativmaßnahmen benennt das „Brüsseler Programm“ mit der Schaffung eines „intelligente[n] Grenzmanagement[s] mit einem Ein-/Ausreise-Erfassungssystem und einem Registrierungsprogramm für Reisende“ (Rn. 9) und einer Entwicklung eines „EU-weiten System[s] der Fluggastdatensätze (PNR)“ (Rn. 10)<sup>6</sup> umfassende Datenspeicherverpflichtungen, welche im Lichte der EuGH-Rechtsprechung zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten besonders kritisch gesehen werden müssen. In langfristiger Perspektive schwebt dem Europäischen Rat vor, zu untersuchen, ein „europäische[s] System [...] von Grenzschutzbeamten mit dem Ziel [einzurichten], die Kontroll- und Überwachungskapazitäten an unseren Außengrenzen zu erhöhen“ (Rn. 9).

Weitere Maßnahmen erachtet der Europäische Rat zudem u.a. in folgenden Bereichen als notwendig:

<sup>2</sup> ABl. EU 2014 Nr. C 240, S. 13; zur in den letzten Monaten nur begrenzten Umsetzung der darin enthaltenen strafrechtlichen Leitlinien siehe Ratsdok. 14208/14.

<sup>3</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Tampere am 15. und 16.10.1999, online unter: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm) (15.1.2015).

<sup>4</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. EU 2005 Nr. C 53, S. 1.

<sup>5</sup> Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. EU 2010 Nr. C 115, S. 1.

<sup>6</sup> Siehe hierzu noch unten IV. 5.

- „die Bemühungen um die Stärkung der Rechte von Beschuldigten und Verdächtigen in Strafverfahren fortzusetzen; [...]
- den Opferschutz zu stärken; [...]
- den Informationsaustausch zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten zu intensivieren;
- unter anderem durch das Voranbringen der Verhandlungen über die Europäische Staatsanwaltschaft betrügerisches Verhalten und Verhalten zum Nachteil des EU-Haushalts zu bekämpfen;
- grenzüberschreitende Tätigkeiten und die operative Zusammenarbeit zu erleichtern“ (Rn. 11).

Im Vorfeld hatten sich Europäisches Parlament, Kommission, Rat<sup>7</sup> und die Mitgliedstaaten<sup>8</sup> zur Europäischen Kriminalpolitik post-Stockholm positioniert; besonderes Augenmerk verdienen dabei ein Initiativbericht des Europäischen Parlaments sowie drei Mitteilungen der Kommission.

*b) Initiativbericht des Europäischen Parlaments zur Halbzeitbilanz des Stockholmer Programms*

Das Europäische Parlament nutzte seinen am 2.4.2014 angenommenen Initiativbericht zur Halbzeitbilanz des Stockholmer Programms zur kriminalpolitischen Positionierung.<sup>9</sup> Darin begrüßt es, dass nunmehr das Europäische Parlament aufgrund der „Ausweitung [...] des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ häufiger beteiligt werden muss. In strafrechtlicher Hinsicht „ermutigt [es] die Kommission, effektiv auf die Errichtung eines Übereinkommens über internationale Strafurteile hinzuwirken, mit dem ähnliche Ziele wie mit der Brüssel I-Verordnung verfolgt würden“.<sup>10</sup> Hinsichtlich der

<sup>7</sup> Ratsdok. 9531/1/14 REV 1 LIMITE.

<sup>8</sup> Im Rat gesammelte Überlegungen der Mitgliedstaaten sind abgedruckt in Ratsdok. 17808/1/13 REV 1 LIMITE. Darin wird u.a. gefordert: Die Implementierung eines europäischen PNR-Systems, das auch innereuropäische Flüge erfasst; die Einführung von Mindeststrafvorschriften hinsichtlich Dokumentenfälschung und Nutzung einer falschen Identität; die Bekämpfung von Menschenhandel, Drogen- und Waffenschmuggel, Korruption und Betrug mit internationaler Dimension; die Bekämpfung von Verletzung geistigen Eigentums sowie der Umweltkriminalität; die Verwirklichung eines Mindeststandards an Verfahrensrechten; der Transfer von Strafverfahren; eine Neuregelung von ne bis in idem, denn Art. 50 ff. SDÜ seien, so der österreichische Input, veraltet und auch für den EuGH nicht länger handhabbar; die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft; die Reform von Eurojust; und die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen – dies allerdings vor allem durch Motivation der Nichtmitgliedstaaten, die hierfür nützlichen Konventionen des Europarats zu ratifizieren.

<sup>9</sup> Initiativbericht 2013/2024 (INI) in der Fassung des Dokuments 7\_TA-PROV(2014)0276/A7-0153/2014. Die Zwischenevaluation durch den Rat ist in Ratsdok. 15921/12 zu finden; vgl. hierzu Brodowski, ZIS 2013, 455 (456).

<sup>10</sup> Verordnung des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen

Verfahrensrechte bekräftigt es seine „feste [...] Überzeugung, dass insbesondere die Prozesskostenhilfe effektiv gewährleistet sein muss, damit die Richtlinie über das Recht auf einen Rechtsbeistand wirksam umgesetzt werden kann“<sup>11</sup> und verweist auf die Notwendigkeit, den „Fahrplan der Beschuldigtenrechte“ fortzusetzen und weiterzuentwickeln (u.a. betreffend Schutz von Zeugen und Informanten, Untersuchungshaft, Inhaftierung von Minderjährigen).

*c) Kommissionsmitteilungen u.a. zur EU-Justizagenda für 2020*

Die Kommission legte am 11.3.2014 drei Mitteilungen vor: „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“<sup>12</sup>; „Die EU-Justizagenda für 2020 – Stärkung von Vertrauen, Mobilität und Wachstum in der Union“<sup>13</sup> sowie „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“<sup>14</sup>.

Erstere Mitteilung, „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, thematisiert „systembedingte Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit“, die abgewendet werden sollen, bevor sie die Schwelle des Art. 7 EUV erreichen. Dabei legt die Kommission ein materiales Verständnis des Rechtsstaatsbegriffs zugrunde. Zentraler Wirkmechanismus soll im Falle einer systemischen Gefährdung ein dreistufiges Verfahren sein – erstens eine Kommissionsstellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit, die einen vertraulichen Dialog mit dem jeweiligen Mitgliedstaat in Gang setzen soll; zweitens eine „Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit“ und drittens ein Monitoring, ob die in der Empfehlung aufgezeigten Missstände behoben werden.

Ihre EU-Justizagenda für 2020 gliedert die Kommission in die Leitthemen „Konsolidierung, Kodifizierung und Ergänzung“. Unter ersterem versteht die Kommission unter anderem eine bessere Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten, den Einsatz von e-Justiz und eine effektive Nutzung der bestehenden bzw. der ohnehin geplanten Kooperationsmechanismen einschließlich Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft. Zum zweiten, so die Kommission, „könnte untersucht werden, ob die Notwendigkeit besteht, die Verfahrensrechte im Strafprozess in einem einzigen Instrument zu kodifizieren“. Den dritten Aspekt – eine Ergänzung – erwägt die Kommission in dieser Mitteilung lediglich zur „Stärkung des gegenseitigen Vertrauens“ sowie zur effektiveren Entschädigung von Opfern.

In ihrer Mitteilung „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“ ist aus strafrechtlicher Sicht bedeutsam die Forderung, die Strategie der Inneren Sicherheit zu aktualisieren.<sup>15</sup> Schwerpunkte seien erstens bei der Schwächung internationaler krimineller Netzwerke zu setzen, u.a. durch eine Effektivierung von Gemeinsamen Ermittlungs-

in Zivil- und Handelssachen (EuGVVO), ABl. EG 2001 Nr. L 12, S. 1.

<sup>11</sup> Zu dieser Richtlinie siehe noch unten IV. 1.

<sup>12</sup> KOM (2014) 158 endg. v. 11.3.2014.

<sup>13</sup> KOM (2014) 144 endg. v. 11.3.2014.

<sup>14</sup> KOM (2014) 154 endg. v. 11.3.2014.

<sup>15</sup> Zur Abschlussevaluation der Strategie der Inneren Sicherheit siehe auch KOM (2014) 365 endg. v. 20.6.2014.

gruppen (GEG/JIT). Deren „praktische Zusammenarbeit“ dürfe „nicht durch unterschiedliche nationale Vorschriften zu Ermittlungstechniken verhindert“ werden – mit anderen Worten erwägt die Kommission hier eine Harmonisierung von Ermittlungsmaßnahmen oder jedenfalls eine umfassende transnationale Verwertbarkeit von Beweisen. Auch „solle geprüft werden, ob es notwendig ist, die bewusste Inanspruchnahme der Dienste von Opfern des Menschenhandels unter Strafe zu stellen“ sei. Ferner sei, so die Kommission, ein EU-PNR-System zu implementieren.<sup>16</sup> Einen weiteren Schwerpunkt sieht sie bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität: Dort sieht sie einen Bedarf, die „operative Kapazität zur Bekämpfung der Cyberkriminalität“ und insbesondere das bei Europol angesiedelte EC<sup>3</sup> auszubauen;<sup>17</sup> auf internationaler Ebene solle weiterhin das Budapester Übereinkommen des Europarats als Grundlage der internationalen Zusammenarbeit dienen. Die übrigen Schwerpunkte (u.a. Terrorismusbekämpfung und externe Dimension) respektive die dabei konkret ins Auge gefassten Maßnahmen weisen keinen spezifisch strafrechtlichen Bezug auf.

## 2. *ne bis in idem* (Art. 54 SDÜ; Art. 50 GRC)

Auf Vorlage des OLG Nürnberg<sup>18</sup> entschied die Große Kammer des EuGH,<sup>19</sup> dass das Vollstreckungselement in Art. 54 SDÜ fortbesteht, auch wenn in der höherrangigen Norm (Art. 50 GRC) selbst keine entsprechende Einschränkung zu finden ist.<sup>20</sup> Denn Art. 54 SDÜ stelle eine Einschränkung des Art. 50 GRC dar, die mit der Schrankenregelung in Art. 52 Abs. 1 GRC vereinbar sei. Allerdings komme es zu solch einer Kollision ohnehin nur in Fällen, „in denen das derzeit im Unionsrecht vorgesehene System – aus welchem Grund auch immer – nicht ausgereicht hat, um auszuschließen, dass Personen, die in der Union rechtskräftig verurteilt wurden, der Strafe entgehen“ (Rn. 66 ff., insb. Rn. 71). Mithin besteht ein (indes noch nicht justiziables) Primat der Auslieferung zur Strafvollstreckung, der Vollstreckungsübernahme und (zuvor) der Koordination der Strafverfolgung.<sup>21</sup>

In einem anderen Vorabentscheidungsersuchen hatte sich der EuGH mit der Frage auseinanderzusetzen, ob Entscheidungen mit bloß begrenzter Rechtskraft<sup>22</sup> zu einem europä-

isch-transnationalen *ne bis in idem* (Art. 54 SDÜ, Art. 50 GRC) führen. Gegen einen Italiener mit Wohnsitz in Belgien wurden sowohl von italienischen als auch von belgischen Strafverfolgungsbehörden – nicht näher koordinierte – Ermittlungen wegen derselben Sexualdelikte geführt. Mit Entscheidung vom 15.12.2008 lehnte das erstinstanzliche belgische Gericht die Anklageerhebung ab (*non-lieu*), was in weiteren Instanzen und endgültig am 2.12.2009 bestätigt wurde. Die Rechtskraft dieser Entscheidung ist begrenzt, kann aber nur bei Vorliegen neuer Beweismittel durchbrochen werden. Indessen hatte bereits am 19.12.2008 ein italienischer Untersuchungsrichter das Hauptverfahren gegen den Beschuldigten vor dem Tribunale di Fermo eröffnet, das dort am 9.12.2009 begann. *Ne bis in idem*? Die Große Kammer des EuGH bekräftigte in ihrem – den Schlussanträgen *Sharpstons*<sup>23</sup> folgenden – Urteil,<sup>24</sup> dass auch Entscheidungen mit bloß begrenzter Rechtskraft zu einem Doppelverfolgungsverbot führen. Eine Wiedereröffnung des Verfahrens könne, so der EuGH, „gegen die gleiche Person aufgrund der gleichen Tatsachen ... nur in dem Vertragsstaat eingeleitet werden,“ in dem der Beschluss mit bloß begrenzter Rechtskraft erlassen wurde (Rn. 40). Diese Sichtweise überzeugt und führt zu einem praxistauglichen Handlungsmaßstab. Allerdings kann sie unter Umständen auch zu einem „Wettlauf der Strafverfolgung“<sup>25</sup> führen.

## 3. *Verwerfungskompetenz bei europaverfassungswidrigen Normen des nationalen Rechts*

Mit Vorabentscheidungsersuchen vom 8.3.2013 hatte der OGH den EuGH um Klärung der Frage ersucht, bei welchem (nationalen) Gericht die Verwerfungskompetenz für Normen liegt, die gegen Art. 47 GRC verstoßen. Möglich wäre einerseits, dass jedes Gericht allein im konkreten Fall die entsprechende Vorschrift wegen widersprechendem höherrangigem Recht für unanwendbar hält (und man damit der GRC bloßen

---

der Eröffnung des Hauptverfahrens, die jeweils zur Folge haben, dass „nur auf Grund neuer Tatsachen oder Beweismittel“ Klage erhoben werden kann (§§ 174 Abs. 2, 211 StPO), in weiterem Kontext auch an Verfahrenseinstellungen nach § 153a StPO und an Strafbefehle, die jeweils lediglich eine Sperrwirkung für die Verfolgung der Tat als Vergehen enthalten (§§ 153a Abs. 1 S. 5, 373a Abs. 1 StPO), sowie an die Durchbrechung der Rechtskraft durch das Wiederaufnahmeverfahren zuungunsten des Verurteilten, § 362 StPO.

<sup>23</sup> Bedenklich erscheint lediglich die Randbemerkung *Sharpstons* in ihren Schlussanträgen, dass Art. 54 SDÜ nur ein Verfahrenshindernis für das erstinstanzliche Verfahren bis hin zum Urteilsspruch darstelle, nicht jedoch für ein etwaiges Rechtsmittelverfahren oder für das Strafvollstreckungsverfahren (Rn. 49). Für die gegenteilige Sichtweise sprechen zum einen Art. 50 GRC („erneut verfolgt oder bestraft“, *Hervorhebungen des Verf.*) und zum anderen die mit Art. 50 GRC, Art. 54 SDÜ verfolgten Schutzzwecke.

<sup>24</sup> EuGH, Urt. v. 5.6.2014 – C-398/12 = NJW 2014, 3010 m. Bespr. *Gaede*, NJW 2014, 2990.

<sup>25</sup> *Sharpston*, Schlussanträge zu EuGH, Urt. v. 5.6.2014 – Rs. C-398/12, Rn. 51: „Strafverfolgungsrennen“.

<sup>16</sup> Siehe hierzu noch unten IV. 5.

<sup>17</sup> KOM (2012) 140 endg. v. 28.3.2012; siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (561), sowie *Ellermann/Drewer*, DSB 2012, 151.

<sup>18</sup> OLG Nürnberg, Beschl. v. 19.3.2014 – 2 Ws 98/14.

<sup>19</sup> EuGH, Urt. v. 27.5.2014 – C-129/14 PPU (*Spasic*) = NJW 2014, 3007 m. Bespr. *Gaede*, NJW 2014, 2990; *Meyer*, HRRS 2014, 270.

<sup>20</sup> Zu dieser Streitfrage siehe zuvor *Böse*, GA 2011, 504 (506 ff.); *Burchard/Brodowski*, StraFo 2010, 179 (183); *Eckstein*, ZStW 124 (2012), 490 (523); *Hackner*, NStZ 2011, 425 (429); *Heger*, ZIS 2009, 406 (408); *Merkel/Scheinfeld*, ZIS 2012, 206 (212).

<sup>21</sup> Siehe bereits *Burchard/Brodowski*, StraFo 2010, 179 (184 f.).

<sup>22</sup> Man denke insoweit im nationalen Recht etwa an die Ablehnung eines Klageerzwingungsantrags oder die Ablehnung

Anwendungsvorrang zukommen lässt), oder andererseits, dass diese Frage an das zur allgemeinen Verwerfung von Normen kompetente Gericht zu verweisen ist.<sup>26</sup> Auch hierzu wird diskutiert, ob bei einer europarechtlich gebotenen Nichtanwendung einer Vorschrift des nationalen Rechts eine Entscheidung des BVerfG herbeizuführen ist.<sup>27</sup> In seinem Urteil folgte die Fünfte Kammer des EuGH<sup>28</sup> den Schlussanträgen des Generalanwalts *Yves Bot* und befand, dass es allein eine Frage des nationalen Rechts sei, ob Vorschriften des nationalen Rechts, die gegen Art. 47 GRC verstoßen, von jedem nationalen Gericht verworfen werden können oder ob insoweit eine Vorlagepflicht zu nationalen (Verfassungs-) Gerichten zu beachten ist. Indessen dürfe eine solche nationale Vorschrift den Primat des EuGH im Allgemeinen und die Durchführung von Vorabentscheidungsverfahren im Speziellen nicht beeinträchtigen.

#### 4. Beitritt zur EMRK<sup>29</sup>

Am 5. und 6.5.2014 fand vor der Große Kammer des EuGH eine mündliche Verhandlung zur Frage statt, ob der Vertragsentwurf zum Beitrittsabkommen mit dem Primärrecht der Europäischen Union vereinbar ist (Gutachten 2/13). Das inzwischen veröffentlichte, ablehnende Gutachten vom 18.12.2014 wird im nächsten Bericht besprochen werden.

#### 5. Opt-out des Vereinigten Königreichs<sup>30</sup>

Zum 1.12.2014 hat das Vereinigte Königreich von der ihm im Vertrag von Lissabon<sup>31</sup> eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen opt-out vom *acquis* im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu erklären. Da sich das Vereinigte Königreich an etlichen zentralen Rechtsakten auch in Zukunft selektiv beteiligen möchte (opt-back in), hat es mit Kommission und Gremien des Rates bereits informelle Absprachen über das *Procedere* am 1.12.2014 getroffen.<sup>32</sup> An diesem Tag wird das Vereinig-

te Königreich um die Beteiligung an zentralen Rechtsakten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (etwa dem Europäischen Haftbefehl oder Art. 54 ff. SDÜ)<sup>33</sup> ersuchen und der Rat sowie die Kommission wohl noch am selben Tag die fortdauernde Beteiligung des Vereinigten Königreichs an diesen Rechtsakten beschließen.<sup>34</sup> Um auch trotz eines solch schnellen *Procedere* eine nahtlose Bindung des Vereinigten Königreichs zu erreichen, schlug die Kommission dem Rat vor, eine Übergangsregelung für die Zeit bis zum 7.12.2014 zu beschließen.<sup>35</sup>

Hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Bewährungsmaßnahmen und Alternativsanktionen<sup>36</sup> wird das Vereinigte Königreich noch die daraus folgenden Vorteile überprüfen und sich dann ob eines opt-in entscheiden; hinsichtlich des vergemeinschafteten Vertrags von Prüm<sup>37</sup> wird das Vereinigte Königreich spätestens Anfang 2016 mitteilen, ob es sich daran beteiligen möchte.<sup>38</sup>

Überdies entfaltet der opt-out keine Wirkung hinsichtlich derjenigen Maßnahmen, die unter dem Vertrag von Lissabon beschlossen oder auch nur geändert wurden. Hierzu zählen zentrale Bausteine des Europäischen Strafrechts, insbesondere die Europäische Ermittlungsanordnung,<sup>39</sup> die Europäische Schutzanordnung<sup>40</sup> und die Richtlinien zum Opferschutz.<sup>41</sup>

<sup>26</sup> In Österreich der Verfassungsgerichtshof, in Deutschland für formelle Gesetze des Bundes das Bundesverfassungsgericht, Art. 100 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG.

<sup>27</sup> So *Wackerbarth/Kreße*, EuZW 2010, 252; skeptisch indessen BVerfGE 129, 186.

<sup>28</sup> EuGH, Urt. v. 11.9.2014 – C-112/13.

<sup>29</sup> Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (455), sowie ferner, statt vieler, *Callewaert*, StV 2014, 504; *Ludwigs*, EuGRZ 2014, 273.

<sup>30</sup> Vgl. zuletzt *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (458 f.).

<sup>31</sup> Art. 10 Abs. 4 Protokoll Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, ABl. EU 2012 Nr. C 326, S. 322.

<sup>32</sup> Nach Auslegung des Vertragstextes durch die Organe der EU können nämlich erst dann förmliche Beschlüsse über die fortdauernde oder erneute Beteiligung des Vereinigten Königreichs getroffen werden. Art. 10 Abs. 4 S. 1 Protokoll Nr. 36 lautet (*Hervorhebungen des Verf.*): „Das Vereinigte Königreich kann dem Rat *in der Folge* jederzeit mitteilen, dass es sich an Rechtsakten beteiligen möchte, die nach Absatz 4 Unterabsatz 1 für das Vereinigte Königreich *nicht mehr gelten*.“

<sup>33</sup> Zu den weiteren Rechtsakten, an denen sich das Vereinigte Königreich weiterhin beteiligen möchte, siehe die Darstellung in *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (458 f.), sowie die aktuelle Übersicht in KOM (2014) 596 ANNEX 1 v. 26.9.2014.

<sup>34</sup> Ratsdok. 7519/14 LIMITE; Ratsdok. 9931/14; Ratsdok. 10114/14; Ratsdok. 10167/14 LIMITE; Ratsdok. 10168/14 LIMITE; Entwurf des Ratsbeschl. in Ratsdok. 10115/14 LIMITE; sämtliche Dokumente online unter: <http://www.statewatch.org/news/2014/jul/uk-eu-opt-in-out.htm> (15.1.2015).

<sup>35</sup> KOM(2014) 596 v. 26.9.2014 (vgl. dort Art. 1) i.V.m. KOM (2014) 596 ANNEX 1 v. 26.9.2014.

<sup>36</sup> Rahmenbeschl. 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>37</sup> Beschl. 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.

<sup>38</sup> Vgl. KOM (2014) 596 v. 26.9.2014 (dort Art. 2); zu den finanziellen Auswirkungen vgl. KOM (2014) 595 v. 26.9.2014.

<sup>39</sup> Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3.4.2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. EU 2014 L 130, S. 1.

<sup>40</sup> Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Europäische Schutzanordnung, ABl. EU 2011 L 338, S. 2.

<sup>41</sup> Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Strafta-

zur gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen,<sup>42</sup> über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren,<sup>43</sup> über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren,<sup>44</sup> und zur Bekämpfung des Menschenhandels,<sup>45</sup> des Missbrauchs von Kindern und der Bekämpfung der Kinderpornographie<sup>46</sup> sowie des Angriffs auf Informationssysteme.<sup>47</sup> Nicht gebunden ist das Vereinigte Königreich allerdings durch die Richtlinien über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren<sup>48</sup> und zum Schutze des Euro<sup>49</sup> sowie über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union.<sup>50</sup>

---

ten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABl. EU 2012 L 315, S. 57.

<sup>42</sup> Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.6.2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, ABl. EU 2013 L 181, S. 4.

<sup>43</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 L 280, S. 1.

<sup>44</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 L 142, S. 1.

<sup>45</sup> Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. EU 2011 L 101, S. 1.

<sup>46</sup> Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. EU 2011 L 335, S. 1.

<sup>47</sup> Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.8.2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschl. es 2005/222/JI des Rates, ABl. EU 2013 L 218, S. 8.

<sup>48</sup> Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.10.2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs, ABl. EU 2013 L 294, S. 1.

<sup>49</sup> Richtlinie 2014/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschl. es 2000/383/JI des Rates, ABl. EU 2014 L 151, S. 1.

<sup>50</sup> Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3.4.2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, ABl. EU 2014 L 127, S. 39.

Damit hat sich der Eindruck des Vorjahres grundsätzlich verfestigt, dass der opt-out zum 1.12.2014 „in seinen faktischen und unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen nicht mehr als ein Feigenblatt ist“.<sup>51</sup> Indessen führt er zu einer weiteren Fragmentierung des europäischen Rechtsraumes, was sich durch das Rosinenpicken des Vereinigten Königreichs bei aktuellen Gesetzgebungsverfahren nur verstärken und zu Inkohärenzen und Reibungsverlusten führen wird.

## II. Institutionen

### 1. EuGH<sup>52</sup>

Der EuGH veröffentlichte „Praktische Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof“.<sup>53</sup> Diese enthalten auch Hinweise für Vorabentscheidungsverfahren (v.a. Nr. 3 hinsichtlich Vertretungsbefugnis, Nr. 8 hinsichtlich Anonymisierung, Nr. 9 ff. zum schriftlichen Verfahren).

### 2. Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO)<sup>54</sup>

Trotz einer sogenannten „gelben Karte“ durch die Parlamente der Mitgliedstaaten – einer Subsidiaritätsrüge gemäß Protokoll Nr. 2 – hält die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft aufrecht.<sup>55</sup> Einige der vorgebrachten Bedenken – etwa zur Reichweite der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft – erachtet die Kommission für im Subsidiaritätsrügeverfahren unbeachtlich, die weiteren Bedenken für unbegründet: Die Erforderlichkeit einer Maßnahme auf europäischer Ebene sei im Kommissionsentwurf hinreichend dargelegt; eine Strafverfolgung auf Ebene der Mitgliedstaaten habe sich als nicht gleichermaßen effektiv erwiesen. Auch führe nach Auffassung der Kommission nur das vorgeschlagene, hierarchische Modell zu einem hinreichenden Mehrwert, so dass dieses – und nicht der Gegenvorschlag eines „College-basierten Systems“ – den Anforderungen der Subsidiarität genüge.

Am 12.3.2014 nahm das Europäische Parlament einen Zwischenbericht über den Vorschlag für die Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft an.<sup>56</sup> Darin fordert es u.a., „dass die Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Gerichts eindeutig im Voraus festgelegt werden“ und die Auswahlentscheidung der Europäischen Staatsanwaltschaft „gerichtlich überprüfbar sein“ soll. Ebenfalls sollen die sachliche Zuständigkeit der Euro-

---

<sup>51</sup> Brodowski, ZIS 2013, 455 (460); *Hervorhebungen* dort.

<sup>52</sup> Zur Verfahrensordnung des EuGH (ABl. EU 2012 Nr. C 337, S. 1) und den Empfehlungen an die nationalen Gerichte bezüglich der Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen (ABl. EU 2012 Nr. C 338, S. 1) siehe *Streinz/Latzel*, NJOZ 2013, 271.

<sup>53</sup> ABl. EU 2014 Nr. L 31, S. 1.

<sup>54</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (460 ff.) m.w.N.; siehe seitdem ferner *Esser*, StV 2014, 494; *Magnus*, GA 2014, 390; *Schramm*, JZ 2014, 749; *Zeder*, StraFo 2014, 239.

<sup>55</sup> KOM (2013) 851 endg. v. 27.11.2013; siehe hierzu auch Ratsdok. 16624/13.

<sup>56</sup> PE519.809v02-00.

päischen Staatsanwaltschaft sowie die ihr zur Verfügung stehenden Ermittlungsmaßnahmen einschließlich deren Anordnungsvoraussetzungen präzise festgelegt werden. Ferner solle ein „hohes Schutzniveau bei den Verteidigungsrechten sichergestellt werden“. Des Weiteren sieht es erheblichen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf zwischen OLAF, Eurojust und der geplanten, neuen Behörde; auch deshalb zweifelt es an, dass die Europäische Staatsanwaltschaft zwingend „[k]osteneffizien[t]“ sei.

Im Rat konnte eine vorläufige Einigung auf ein „Collegiebasiertes Modell“ der Europäischen Staatsanwaltschaft erzielt werden,<sup>57</sup> in dem neben dem „Collegium“ aus den nationalen Vertretern (den sog. Europäischen Staatsanwälten) auch ein aus diesem Kreis gewählter Europäischer Generalstaatsanwalt, aus diesen Europäischen Staatsanwälten gebildeten „Ständige Kammern“ sowie die Europäischen Delegierten Staatsanwälten gewichtige Akteure sein werden:

- Dem „Collegium“ soll nur die Entscheidung über strategische und administrative Fragen übertragen werden.
- Die Regelzuständigkeit für operative Fragen soll hingegen bei den Europäischen Delegierten Staatsanwälten liegen. Diese haben jedoch – so zumindest die Verhandlungslinie der meisten Mitgliedstaaten – Berichtspflichten gegenüber den Ständigen Kammern und unterliegen deren Aufsicht.
- Die Ständigen Kammern sind mit je zwei Europäischen Staatsanwälten sowie dem Europäischen Generalstaatsanwalt oder einem seiner Stellvertreter besetzt. Diesen Kammern sollen einige zentrale Entscheidungen – so die Einleitung von Ermittlungen, die Auswahl des Forums sowie die Anklageerhebung – vorbehalten sein.
- Die Ermittlungen kann ein Europäischer Staatsanwaltschaft mit Zustimmung der „Ständigen Kammer“ nur bei besonders schwerwiegenden Fällen mit Auswirkungen auf Unionsebene, bei Ermittlungen gegen hochrangige EU-Offizielle sowie dann an sich ziehen, wenn im betreffenden Mitgliedstaat kein Europäischer Delegierter Staatsanwalt die Ermittlungen adäquat führen kann (Art. 22 Abs. 5 VO-E i.d.F. Ratsdok. 13336/41).
- Dem Europäischen Generalstaatsanwalt wiederum soll die Zuweisung der Fälle an die Kammern obliegen; auch vertritt er die Europäische Staatsanwaltschaft nach außen.

Entgegen dem Kommissionsvorschlag soll eine geteilte Zuständigkeit der nationalen Kriminaljustizsysteme und der Europäischen Staatsanwaltschaft bestehen, wobei der Europäischen Staatsanwaltschaft ein – nur in Bezug auf de minimis-Fälle rechtlich näher ausgestaltetes – Evokationsrecht bei nationalen Ermittlungsverfahren respektive Priorität bei der Einleitung neuer Ermittlungsverfahren zukommen soll (Art. 19 VO-E i.d.F. Ratsdok. 9834/1/14). Bei Sachverhalten, die neben Delikten gegen die finanziellen Interessen der EU auch andere Straftaten betreffen, soll der Schwerpunkt entscheidend sein, welcher insbesondere anhand der Schadenssumme sowie anhand der drohenden Höchststrafe bemessen

<sup>57</sup> Ratsdok. 9834/1/14; zuvor Ratsdok. 8999/14.

werden soll (Art. 18, insb. Abs. 4 VO-E i.d.F. Ratsdok. 9834/1/14).

Der Rat teilt den Wunsch des Europäischen Parlaments, die Kriterien für die Bestimmung der gerichtlichen Zuständigkeit klarer zu fassen, insbesondere indem die in Art. 27 Abs. 4 VO-E genannten Kriterien der Reihe nach herangezogen werden (zunächst soll der Tatort entscheidend sein; falls dieser nicht eindeutig ist, soll das zweite Kriterium – Staatsangehörigkeit respektive dauernder Wohnsitz – ausschlaggebend sein). Größere Uneinigkeit herrscht hingegen hinsichtlich des freien Transfers und der Zulässigkeit von Beweismitteln, der Ermittlungsmaßnahmen und deren Voraussetzungen sowie der Beschuldigtenrechte – manche halten hier die nationalen Schutzstandards, abgesichert durch EU-Richtlinien, für ausreichend.<sup>58</sup>

Auf der 3336. Sitzung des Rats der Europäischen Union – Justiz und Inneres – am 9. und 10.10. 2014 wurde ein den Kommissionsentwurf stützendes Positionspapier der Ratspräsidentschaft diskutiert, dass die Europäische Staatsanwaltschaft als eine einheitliche Behörde operieren und dass alle Kooperation und Interaktion zwischen der Zentralstelle und den Europäischen Delegierten Staatsanwälten sowie zwischen diesen untereinander auf diesem Grundsatz beruhen solle („single legal area“). Dies führte dazu, dass es zwischen diesen keine Rechtshilfeersuchen o.ä. gebe, sondern lediglich interne Absprachen und interne Entscheidungsabläufe;<sup>59</sup> all dies basierend auf einem eigenständigen Ermittlungsrecht und unter Achtung besonders normierter Verfahrensrechte. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten stützt zwar ein Konzept einer einheitlichen Behörde („single office“); zeigte sich aber hinsichtlich des Konzepts eines „single legal area“ skeptisch. Ob allerdings das u.a. von Finnland vorgeschlagene Alternativkonzept, dass jedenfalls den Europäischen Delegierten Staatsanwälten die Befugnis erteilt wird, Europäische Haftbefehle sowie Europäische Ermittlungsanordnungen zu erlassen,<sup>60</sup> tragfähig ist, ist auch in den Gremien des Rates noch umstritten.

Eine – soweit ersichtlich – bislang unzureichend aufgearbeitete Problematik der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft liegt in deren Zuständigkeit der Verfolgung juristischer Personen begründet: Art. 2 lit. a) VO-E i.d.F. Ratsdok. 9834/1/14 zufolge sind unter Personen auch „juristische Personen“ zu verstehen; Art. 5 Abs. 4 VO-E i.d.F. Ratsdok. 9834/1/14 zufolge ist die „Europäische Staatsanwaltschaft [...] zuständig für die *strafrechtliche* Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die Täter oder Teilnehmer bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union [...] sind“ (*Hervorhebungen des Verf.*). Zwar richtet sich die Zuständigkeit nach Art. 17 VO-E i.d.F. Ratsdok. 9834/1/14 nach nationalem Recht, alternativ wird aber auch eine Definition dieser Straftaten unmittelbar in dieser Verordnung erwogen.<sup>61</sup> Je-

<sup>58</sup> Ratsdok. 6490/1/14 sowie Ratsdok. 10859/14, Ratsdok. 11376/14; siehe ferner Ratsdok. 7150/14 zu Finanzfragen.

<sup>59</sup> Ratsdok. 13509 REV 1/14.

<sup>60</sup> Ratsdok. 13679/14.

<sup>61</sup> Vgl. Fn. 55, Ratsdok. 9834/1/14.

denfalls letzterer Weg könnte zur Einführung einer echten europäischen Unternehmensstrafbarkeit, die auch vor deutschen Gerichten verhandelt wird, führen. Aber auch ersterer Weg wird zumindest zu größeren Friktionen und zu einem erheblich größeren Angleichungsdruck führen, dass auch in Deutschland eine echte Strafbarkeit juristischer Personen eingeführt werde.

### 3. Eurojust<sup>62</sup>

Hinsichtlich des Vorschlags einer neuen Eurojust-Verordnung<sup>63</sup> weist ein Arbeitsdokument des Rates auf die darin vorgesehene grundlegende Veränderung des Status der Nationalen Mitglieder hin: Diese sollen nunmehr stets eigenständig und unabhängig von nationalen Stellen mit Ermittlungsbefugnissen ausgestattet sein.<sup>64</sup> Zugleich ist eine Ausweitung der Mitteilungspflichten gegenüber Eurojust (Art. 21 Abs. 5 VO-E) ebenso intendiert wie eine erweiterte Zuständigkeit von Eurojust (Art. 3 Abs. 1, Anhang 1 VO-E, Antragsrecht der Kommission [!] in Art. 3 Abs. 4 VO-E). Auch der Rechtshilfeverkehr zu Drittstaaten soll in merklichem Umfang auf Eurojust verlagert werden. All das weckt den Eindruck, dass „eine Wesensänderung von Eurojust weg von einem bloß unterstützend tätigen Dienstleister hin zu einer Zentralstelle europäischer Strafverfolgung“ zu befürchten ist, „die in weiten Bereichen faktische Strafverfolgungskompetenzen innehaben [...] würde“.<sup>65</sup>

In den Gremien des Rates wurden diese Kritikpunkte bislang nur teilweise aufgegriffen: So wurden die Mitteilungspflichten gegenüber Eurojust und dessen Zuständigkeit geringfügig abgeschwächt,<sup>66</sup> nicht jedoch die Ausstattung des Nationalen Mitglieds mit Ermittlungsbefugnissen,<sup>67</sup> was im föderalen System Deutschlands zu erheblichen Friktionen führen dürfte.<sup>68</sup>

Für das europäische Verständnis der Abgrenzung zwischen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen erhellend ist ein von Ungarn vorgelegtes Ratsdokument zur Beteiligung von Eurojust und Europol an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen.<sup>69</sup> Die polizeiliche Zusammenarbeit im Allgemeinen und Europol im Speziellen diene der (informellen) Kooperation der Ermittler und dem Informationsaustausch, insbesondere betreffend sog. „criminal intelligence“. Die justizielle Zusammenarbeit im Allgemeinen und Eurojust im Speziellen diene hingegen dem Austausch von Beweismitteln und einer formellen Kooperation unter Achtung der Strafverfahrensrechte; hierzu könne sie sich Instrumenten wie dem Europäischen Haftbefehl bedienen.

<sup>62</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (462 f.).

<sup>63</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), KOM (2013) 535 endg. v. 17.7.2013.

<sup>64</sup> Ratsdok. 6360/14.

<sup>65</sup> Stellungnahme der BRAK Nr. 36/2014.

<sup>66</sup> Ratsdok. 12648/14.

<sup>67</sup> Ratsdok. 11813/14.

<sup>68</sup> Vgl. BR-Drs. 632/13 (Beschl.) v. 11.10.2013.

<sup>69</sup> Ratsdok. 11682/14.

### 4. Europäische Polizeiakademie; Europol<sup>70</sup>

Durch Verordnung (EU) Nr. 543/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.5.2014 zur Änderung des Beschl. 2005/681/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)<sup>71</sup> wurde deren Sitz zum 1.9.2014 von Bramshill (UK) nach Budapest (HU) verlagert. In Erwägungsgründen 3 und 4 der Verordnung ist klargestellt, dass die EPA entgegen den Vorstellungen der Kommission<sup>72</sup> als eigenständige Agentur der Union fortbestehen und nicht mit Europol verschmolzen werden solle. In weiterer Folge legte die Kommission einen Vorschlag für eine neue EPA-Verordnung vor,<sup>73</sup> die dieser Maßgabe Rechnung trägt.

Auf seiner 3319. Sitzung am 5. und 6.6.2014 erzielte der Rat eine allgemeine Ausrichtung über den Kommissionsvorschlag für eine neue Europol-Verordnung;<sup>74</sup> bereits Ende Februar hatte das Europäische Parlament seinen Standpunkt festgelegt.<sup>75</sup> Beide Legislativorgane stimmen nicht nur darin überein, dass die EPA eigenständig bleiben solle, sondern auch hinsichtlich einer schwächeren Repräsentation der Kommission im Verwaltungsrat (Art. 13 VO-E). Die für die Tätigkeit von Europol als „Informations-Broker“ zentralen Fragen des Datenschutzes stehen indessen noch unter dem Vorbehalt des sog. Datenschutzpakets. Neben einer Definition derjenigen personenbezogenen Daten, die verarbeitet werden dürfen (insb. Anhang 2 VO-E) ist indessen zu beachten, dass die Regelspeicherfrist von drei Jahren beliebig oft verlängert werden kann (Art. 37 Abs. 2 VO-E), nach fünf Jahren allerdings der Europäische Datenschutzbeauftragte zu informieren ist. Beachtenswert sind zudem die Klassifikationen der Zuverlässigkeit und der Richtigkeit der gespeicherten Informationen in je vier Kategorien (Art. 35 Abs. 1, Abs. 2 VO-E). Der Rat verlangt zudem, die Kompetenz von Europol auch auf Insiderhandel und Marktmanipulation sowie auf Völkerrechtsverbrechen zu erstrecken. Im Übrigen suchen die Mitgliedstaaten ihre Position im Verhältnis zu Europol zu stärken, etwa indem jegliche (und nicht nur wesentliche) „nationale Sicherheitsinteressen“ einem Informationsaustausch entgegengehalten werden können; ein weiterer Ablehnungsgrund ist für geheimdienstliche Aktivitäten berührende Erkenntnisse vorgesehen.

<sup>70</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (463 f.) m.w.N.

<sup>71</sup> ABl. EU 2014 Nr. L 163, S. 5; siehe zuvor Ratsdok. 17043/13.

<sup>72</sup> Siehe nur KOM (2014) 7 endg. v. 16.1.2014.

<sup>73</sup> KOM (2014) 465 endg. v. 16.7.2014.

<sup>74</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschl. 2009/371/JI und 2005/681/JI, KOM (2013) 173 endg. v. 27.3.2013, allgemeine Ausrichtung in Ratsdok. 10033/14.

<sup>75</sup> Vgl. Ratsdok. 6745/1/14.

### III. Materielles Strafrecht

#### 1. Korruption; Schutz der finanziellen Interessen der EU (PIF)<sup>76</sup>

In ihrem Bericht über die Korruptionsbekämpfung in der EU<sup>77</sup> weist die Kommission auf die Problematik hin, dass es bislang keine klare Linie gebe, ob (EU-)Abgeordnete und weitere gewählte Mandatsträger Amtsträger im Sinne der jeweiligen nationalen Strafgesetze sind und ob sie insbesondere taugliche Täter der Korruptionsdelikte sind. Zwar sehe dies ihr Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug vor.<sup>78</sup> Die entsprechende Vorschrift sei jedoch bereits vom Europäischem Parlament und Rat im Trilog entschärft worden.

Das Europäische Parlament erachtet gegen die Kommission und mit dem Rat Art. 83 Abs. 2 AEUV als taugliche Rechtsgrundlage für diese Richtlinie, wobei die Wahl der Rechtsgrundlage in bemerkenswerter Offenheit darauf gestützt wird, welcher Kompetenztitel dem Europäischen Parlament mehr Mitentscheidungsrechte gebe.<sup>79</sup> Im Gegensatz zur allgemeinen Ausrichtung des Rates<sup>80</sup> hält das Europäische Parlament daran fest, dass auch Umsatzsteuerbetrügereien dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterfallen sollen. Auch ist die Linie des Europäischen Parlaments punitiver, indem die Schwellenwerte, unterhalb derer strafrechtliche Sanktionen nicht vorgeschrieben sind, halbiert werden (Art. 7 Abs. 4 RL-E); andererseits aber lehnt das Europäische Parlament – wie der Rat – Mindeststrafen ab. Die Klarstellung, dass die Richtlinie nur Pönalisierungsverpflichtungen für vorsätzliche Verstöße enthält (Erwägungsgrund 9a), ist zu begrüßen.

#### 2. Insiderhandel und Marktmanipulation<sup>81</sup>

Die sog. Marktmissbrauchsrichtlinie<sup>82</sup> sowie die begleitende kapitalmarktrechtliche Richtlinie<sup>83</sup> sind bis zum 3.7.2016

umzusetzen (Art. 13 RL 2014/57/EU; Art. 93 RL 2014/65/EU). Strafrechtliche Sanktionen sind für Insiderhandel (Art. 3 RL 2014/57/EU), für eine „unrechtmäßige [...] Offenlegung von Insider-Informationen“ (Art. 4 RL 2014/57/EU) und für Marktmanipulation (Art. 5 RL 2014/57/EU) vorzusehen und mit Mindesthöchststrafen von vier (bei Insiderhandel und Marktmanipulation) bzw. zwei Jahren Freiheitsstrafe (bei der Weitergabe von Insider-Informationen) auszugestalten (Art. 7 RL 2014/57/EU); dabei setzte sich die punitivere Linie des Europäischen Parlaments durch. Die Bestimmung des strafrechtlichen Umsetzungsbedarfs in Deutschland fällt dabei nicht leicht, da die konkret umschriebenen Tathandlungen in Art. 3 Abs. 2 bis 8, Art. 4 Abs. 2 bis 5, Art. 5 Abs. 2 RL 2014/57/EU nicht umfassend, sondern nur in schwerwiegenden Fällen zwingend mit Strafe belegt werden müssen.

Die in der Richtlinie genannten Tathandlungen allerdings sehen – entgegen der deutschen *lex lata* (§ 38 WpHG) – vor, den Insiderhandel nicht länger als Sonderdelikt auszugestalten und auch auf nachträgliche Änderungen und Stornierungen von Aufträgen sowie auf die Weitergabe von Insiderinformationen an Dritte zu erstrecken. Auch sieht die Umschreibung der Marktmanipulation in der Richtlinie nicht zwingend den Erfolg einer Preiseinwirkung vor, was einer weiteren Prozeduralisierung des Wertpapierhandelsstrafrechts Vorschub leistet. So soll bereits der Versuch einer solchen Tat zu strafrechtlichen Konsequenzen führen (Art. 6 Abs. 1 RL 2014/57/EU). Auch der Anwendungsbereich dieser strafrechtlich untermauerten Verbote wird erweitert: Dieser soll neben auf inländischen und europäischen organisierten Märkten gehandelten Finanzinstrumenten und den Handel mit Emissionszertifikaten auch solche Finanzinstrumente erfassen, „deren Wert [...] von dem Kurs oder Wert eines [der] genannten Finanzinstruments abhängt oder sich darauf auswirkt; sie umfassen Kreditausfall-Swaps oder Differenzkontrakte, sind jedoch nicht darauf beschränkt“ (Art. 1 Abs. 2 S. 1 lit. d) RL 2014/57/EU). Das Verbot der Marktmanipulation soll auch für bloße „Referenzwerte“ (Art. 1 Abs. 4 lit. c) RL 2014/57/EU) wie den LIBOR gelten.

Die zugleich verabschiedete Marktmissbrauchsverordnung<sup>84</sup> sieht in ihren Art. 30 ff. Verwaltungssanktionen vor, die spätestens ab dem 3.7.2016 (Art. 39 Abs. 2 VO 596/2014) durch nationale Aufsichtsbehörden zu verhängen sind, es sei denn, der jeweilige Mitgliedstaat verweist (hinsichtlich *aller* der im Folgenden genannten Verhaltensweisen) auf eine dann bestehende strafrechtliche Sanktionierbarkeit („opt-out“, Art. 30 Abs. 1 UAbs. 2 VO 596/2014). Mit Administrativsanktionen zu belegen sind von natürlichen oder juristischen

<sup>76</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (464) m.w.N.; siehe ferner zuletzt Retemeyer/Möller, ZfZ 2013, 29; Weißer, GA 2014, 433.

<sup>77</sup> KOM (2014) 38 endg. v. 3.2.2014.

<sup>78</sup> Erwägungsgrund 8, Art. 4 Abs. 5 lit. a) RL-E i.d.F. KOM (2012) 363 endg. v. 11.7.2012; siehe sogleich.

<sup>79</sup> Ratsdok. 6964/14, S. 2.

<sup>80</sup> Ratsdok. 10729/13.

<sup>81</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (464 f.) m.w.N.; siehe seitdem auch Kiesewetter/Parmentier, BB 2013, 2371; Langenbacher, NZG 2013, 1401; Luchtman/Vervaele, NJECL 5 (2014), 192; Miglietti, NJECL 5 (2014); Koch, in: Satzger/Sieber/v. Heintschel-Heinegg, Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, § 17 Rn. 42 ff.; Veil, ZBB 2014, 85; Wohlers, ZStW 125 (2013), 443; vgl. ferner Hammen, ZIS 2014, 303.

<sup>82</sup> Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (Marktmissbrauchsrichtlinie), ABl. EU 2014 Nr. L 173, S. 179.

<sup>83</sup> Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (Neufassung), ABl. EU 2014 Nr. L 173, S. 349.

<sup>84</sup> Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission, ABl. EU 2014 Nr. L 173, S. 1.



Personen begangene Verstöße gegen Insidergeschäfte (Art. 14 VO 596/2014), Marktmanipulationen (Art. 15 VO 596/2014), aber auch Verstöße gegen Präventionsmaßnahmen (Art. 16 Abs. 1, Abs. 2, Art. 18 Abs. 1 bis 6 VO 596/2014), gegen die Vorschriften zu ad hoc-Mitteilungspflichten (Art. 17 Abs. 1, 2, 4, 5, 8 VO 596/2014) und zu Eigengeschäften von Führungskräften (Art. 19 Abs. 1 bis 5, Abs. 6, Abs. 7 und Abs. 11 VO 596/2014). Auch die Neutralität und Transparenz von Anlageempfehlungen ist bußgeldrechtlich zu gewährleisten (Art. 20 Abs. 1 VO 596/2014), ebenso die „Verweigerung der Zusammenarbeit mit einer Ermittlung“ (Art. 30 Abs. 1 UAbs. 1 lit. b) VO 596/2014). Sämtliche Verstöße sind nicht nur bei vorsätzlicher, sondern auch bei fahrlässiger Begehung zu sanktionieren (arg. ex. Erwägungsgrund 23 RL 2014/57/EU).

Die finanziellen Sanktionen müssen als Mindesthöchstmaß bei natürlichen Personen bis zu 5 Mio. Euro vorsehen, bei juristischen Personen bis zu 15 Mio. Euro respektive 15 % des Umsatzes im Vorjahr, ergänzend eine Vermögensabschöpfung des dreifachen (!) des erzielten Vorteils (Art. 30 Abs. 2 VO 596/2014). „Sentencing guidelines“ der ESMA sind indessen nicht länger vorgesehen.

### 3. Geldfälschung<sup>85</sup>

Die Richtlinie 2014/62/EU zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung<sup>86</sup> ist gemäß deren Art. 14 bis zum 23.5.2016 umzusetzen. Die beschlossene Fassung orientiert sich maßgeblich an der allgemeinen Ausrichtung des Rates<sup>87</sup> und verzichtet auf die Festlegung von Mindeststrafen. Der Umsetzungsbedarf in Deutschland ist als gering einzuschätzen, betrifft aber insbesondere das bislang von § 146 Abs. 1 Nr. 2 StGB nur unzureichend erfasste „Einführen, Ausführen, Transportieren, Annehmen oder Sichverschaffen von falschem oder verfälschtem Geld in Kenntnis der Fälschung und in der Absicht, es in Umlauf zu bringen“ (Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2014/62/EU) sowie die in Art. 3 Abs. 1 lit. d) RL 2014/62/EU respektive § 149 Abs. 1 StGB genannten Vorbereitungshandlungen, die um das Tatobjekt Computerdaten zu erweitern sind.

<sup>85</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (465); siehe ferner *Kuhl*, in: *Satzger/Sieber/v. Heintschel-Heinegg* (Fn. 81), § 14.

<sup>86</sup> Richtlinie 2014/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates, ABl. EU 2014 Nr. L 151, S. 1; Kommissionsvorschlag in KOM (2013) 42 endg. v. 5.2.2013.

<sup>87</sup> Ratsdok. 14085/1/13.

### 4. Betäubungsmittel<sup>88</sup>

Am 17.4.2014 verabschiedete das Europäische Parlament seine Position zu den Kommissionsvorschlägen für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue psychoaktive Substanzen<sup>89</sup> und für die korrespondierende strafrechtliche Richtlinie.<sup>90</sup> Anstelle von Kommissionsentscheidungen sollen Delegierte Verordnungen der Kommission die Liste über verbotene Substanzen ergänzen können (Art. 9a RL-E); dies erleichtert es dem Parlament, aber auch dem Rat, binnen zweier Monate einem von der Kommission ausgesprochenen Verbot zu widersprechen (Art. 9b Abs. 5 S. 1 RL-E; verlängerbar auf vier Monate, Art. 9b Abs. 5 S. 2 RL-E). Ein problematischer Nebeneffekt hiervon ist jedoch, dass solche Kommissionsentscheidungen grundsätzlich erst nach Ablauf dieser Frist in Kraft treten (Art. 9b Abs. 5 S. 1 RL-E).

Mit einem auf Vorlage des BGH ergangenen Urteil entzog der EuGH der Strafverfolgung des Handeltreibens mit „neuen psychoaktiven Substanzen“ auf Grundlage des Arzneimittelrechts jedenfalls teilweise seine Grundlage.<sup>91</sup> In einem dieser Fälle hatte der Angeklagte – so die Feststellungen des LG Lüneburg – synthetische Cannabinoide verkauft, die in „experimentell-pharmakologischen“ Studien ohne die erhoffte gesundheitliche Wirkung geblieben waren. Diese Substanz war zum Tatzeitpunkt nicht durch das BtMG erfasst. Das LG Lüneburg erachtete die Substanz „jedoch wegen ihrer gesundheitsschädlichen Wirkungen als bedenkliches Arzneimittel im Sinne des Arzneimittelgesetzes“ und verurteilte den Angeklagten wegen Inverkehrbringens bedenklicher Arzneimittel gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. §§ 5 Abs. 1, 4 Abs. 17 AMG. Nach Ansicht des BGH ist jedoch eine für die Verurteilung wesentliche Frage, ob es sich bei dieser Substanz tatsächlich um ein Arzneimittel handele. Die Legaldefinition in § 2 Abs. 1 AMG beruhe auf dem europäischen Arzneimittelrecht und insbesondere der RL 2001/83/EG<sup>92</sup>, so der BGH. Der EuGH legte nun Art. 1 Nr. 2 RL 2001/83/EG dahingehend aus, dass solche Substanzen nicht als Arzneimittel „erfasst werden, deren Wirkungen sich auf eine schlichte Beeinflussung der physiologischen Funktionen

<sup>88</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (465); vgl. ferner *Meinecke/v. Harten*, StraFo 2014, 9.

<sup>89</sup> Abgedruckt in Ratsdok. 9045/14.

<sup>90</sup> Ratsdok. 9046/14 zum Vorschlag 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 Drogendefinition.

<sup>91</sup> EuGH, Urt. v. 10.7.2014 – C-358/13, und C-181/14 m. Anm. *Patzak/Volkmer/Ewald*, NStZ 2014, 463.

<sup>92</sup> Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6.11.2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel in der durch die Richtlinie 2004/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. EG 2001 Nr. L 311, S. 67 i.d.F. CONSLEG 2001L0083 v. 16.11.2012.

beschränken, ohne dass sie geeignet wären, der menschlichen Gesundheit unmittelbar oder mittelbar zuträglich zu sein, [und] die nur konsumiert werden, um einen Rauschzustand hervorzurufen, und die dabei gesundheitsschädlich sind.“ Mit anderen Worten: Substanzen, die allenfalls schädlich, nicht aber nützlich sind, seien grundsätzlich<sup>93</sup> keine Arzneimittel.

#### 5. Terrorismus<sup>94</sup>

Die Kommission legte im September 2014 ihren Bericht über die Umsetzung des geänderten Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung<sup>95</sup> vor.<sup>96</sup> Die Umsetzung sei in den meisten Mitgliedstaaten erfolgt; die Kommission äußert jedoch „Bedenken insbesondere im Hinblick auf die [ausreichende] strafrechtliche Ahndung der ‚indirekten‘ Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat und die Anwerbung von ‚Einzeltätern‘.“<sup>97</sup> Der erstgenannte Kritikpunkt bezieht sich auf Art. 3 Abs. 1 lit. b) des Rahmenbeschlusses und damit nach Auffassung der Kommission auf das „öffentliche Verbreiten oder sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft“, soweit dies (vorsätzlich) „lediglich die Gefahr begründet, dass eine terroristische Straftat begangen wird.“<sup>98</sup>

#### 6. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit<sup>99</sup>

Der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschl. 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit<sup>100</sup> zeichnet ein überwiegend positives Bild, auch hinsichtlich der Umsetzung in Deutschland. Größere Kritik äußert die Kommission allerdings an der unzureichenden strafschärfenden Berücksichtigung rassistischer und fremdenfeindlicher Beweggründe von Straftaten sowie hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit. Auch die Verantwortlichkeit juristischer Personen sei lückenhaft umgesetzt. Betreffend Deutschland moniert die Kommission, dass bei den geschützten Gruppen Hautfarbe und Abstammung unerwähnt blieben;

auch sei das öffentliche Billigen, Leugnen oder gröbliche Verharmlosen von Völkerrechtsverbrechen nicht als solches (sondern nur über den Tatbestand der Volksverhetzung) erfasst.<sup>101</sup>

#### 7. Glücksspiel

Das AG Sonthofen ersucht in einem Vorabentscheidungsverfahren den EuGH um die Klärung einiger zentraler Glücksspielstrafrechtlicher Fragen, sowohl hinsichtlich der Rechtslage bis Ende Juni 2012 – die geprägt war von einem staatlichen Sportwettenmonopol – als auch unter der nunmehrigen Geltung der „Experimentierklausel für Sportwetten“ im Glücksspieländerungsstaatsvertrag.<sup>102</sup>

#### 8. Sicherstellung und Einziehung von Vermögen<sup>103</sup>

Der Trilog zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament 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 konnte erfolgreich abgeschlossen werden;<sup>104</sup> die Richtlinie ist gemäß deren Art. 12 Abs. 1 bis zum 4.10.2016 umzusetzen. Sie sieht – einer Forderung der Kommission und des Europäischen Parlaments folgend – die Einführung eines Einziehungsverfahrens abseits einer strafrechtlichen Verurteilung (non-conviction based confiscation) vor, wenn ein Strafverfahren zwar eingeleitet wurde, aber – insbesondere wegen Krankheit oder Flucht des Beschuldigten – nicht abgeschlossen werden konnte (Art. 4 Abs. 2 RL 2014/42/EU). Der Anwendungsbereich der erweiterten Einziehung wurde ebenfalls über die allgemeine Ausrichtung des Rates hinausgehend erweitert und erstreckt sich nun auf bestimmte harmonisierte Korruptionsdelikte, die Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung, Kinderpornographie, Computerstraftaten und – vermittelt über eine Generalklausel – auch auf sonstige weitere einer Harmonisierung unterliegende Straftatbestände, soweit diese jeweils eine Höchststrafe von mindestens vier Jahren vorsehen (Art. 5 Abs. 2 RL 2014/42/EU). Bei Dritten soll eine Einziehung möglich sein, wenn diese von der Inkri-

<sup>93</sup> Eine Ausnahme akzeptiert der EuGH lediglich bei „empfangnisverhütenden oder schwangerschaftsunterbrechenden“ Erzeugnissen.

<sup>94</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2011, 940 (944); zum Rahmenbeschl. 2008/919/JI, vgl. ferner Kaiafa-Gbandi, in: Herzog/Neumann (Hrsg.), Festschrift für Winfried Hassemer, 2010, S. 1161; Kreß/Gazeas, in: Satzger/Sieber/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 81), § 19 Rn. 13 ff.; Lobba, NJECL 5 (2014), 58; Oehmichen, ZIS 2011, 931; Zimmermann, ZIS 2009, 1.

<sup>95</sup> Rahmenbeschl. 2008/919/JI des Rates v. 28.11.2008 zur Änderung des Rahmenbeschl. 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung vor, ABl. EU 2008 L 330, S. 21; konsolidierte Fassung CONSLEG 2002F0475 v. 8.12.2008.

<sup>96</sup> KOM (2014) 554 endg. v. 5.9.2014.

<sup>97</sup> KOM (2014) 554 endg. v. 5.9.2014, S. 12.

<sup>98</sup> KOM (2014) 554 endg. v. 5.9.2014, S. 6 f.

<sup>99</sup> Zum Rahmenbeschl. 2008/913/JI (Abl. EU 2008 Nr. L 328, S. 55), vgl. Birkenstock, ZIS 2010, 783; Bock, ZRP 2011, 46; Zimmermann, ZIS 2009, 1.

<sup>100</sup> KOM (2014) 27 endg. v. 27.1.2014.

<sup>101</sup> Siehe hierzu auch den aktuellen Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu einer Erweiterung des § 46 Abs. 2 S. 2 StGB, Art. 2 des Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages; zuvor BR-Drs. 26/12 (BR-Initiative) sowie BT-Drs. 17/8131 (BT-Initiative) sowie die Stellungnahme der BRAK 23/2013; vgl. ferner Sotiriadis, KJ 2014, 261; Timm, JR 2014, 141; Tolmein/Keiser, ZRP 2014, 127.

<sup>102</sup> AG Sonthofen, EuGH-Vorlage v. 7.5.2013 – 1 Ds 400 Js 17155/11; das Verfahren vor dem EuGH wird unter dem Aktenzeichen C-336/14 (Ince) geführt.

<sup>103</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (367) m.w.N.; siehe ferner Boucht, NJECL 5 (2014), 221.

<sup>104</sup> Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3.4.2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, ABl. EU 2014 Nr. L 127, S. 39; korrigiert in ABl. EU 2014 Nr. L 138, S. 114.

minierung des Vermögensgegenstandes wussten oder – etwa wegen Ankauf weit unter dem Marktpreis – hätten wissen müssen (Art. 6 Abs. 1 RL 2014/42/EU).

#### 9. Anwendbarkeit von Bußgeld- und Strafvorschriften bei Verstoß gegen die Notifizierungsrichtlinie

Der sogenannten Notifizierungsrichtlinie<sup>105</sup> zufolge müssen „die Mitgliedstaaten der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift“, aber auch jede wesentliche Änderung an einem solchen Entwurf übermitteln und vor deren Erlass mindestens drei Monate warten, um „Bemerkungen“ der Kommission und anderer Mitgliedstaaten über die Binnenmarktrelevanz dieser technischen Vorschriften berücksichtigen zu können. Zu diesen binnenmarktrelevanten technischen Vorschriften zählen exemplarisch die §§ 54 ff. RStV<sup>106</sup> (§ 61 RStV), das Glückspielrecht,<sup>107</sup> nach bestrittener Auffassung das Leistungsschutzrecht für Presseverleger (§§ 87f ff. UrhG),<sup>108</sup> aber auch Vorschriften über die Haltung von Legehennen: Eine solche – strafrechtlich flankierte – schwedische Vorschrift war zwar ursprünglich der Kommission notifiziert worden, die im Gesetzgebungsverfahren erfolgte Vorverlagerung des Inkrafttretens um einen halben Monat indessen nicht. In einem aktuellen Vorabentscheidungsverfahren<sup>109</sup> bekräftigte der EuGH seine Rechtsprechung,<sup>110</sup> dass ein Verstoß gegen die Notifikationspflicht dazu führt, dass die entsprechende technische Vorschrift „dem Einzelnen nicht entgegengehalten werden kann“. Ob im vorliegenden Fall die geringe zeitliche Divergenz eine „wesentliche Änderung“ im Sinne der Notifizierungsrichtlinie darstelle, sei jedoch vom vorlegenden Gericht zu beurteilen.

### IV. Strafverfahrensrecht

#### 1. Rechtsbeistand und Kontaktaufnahme<sup>111</sup>

Die Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren wurde im Amtsblatt veröffentlicht.<sup>112</sup> Die Umsetzungsfrist läuft bis zum 27.11.2016 (Art. 15 RL 2013/48/EU).

<sup>105</sup> Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.6.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. EG 1998 Nr. L 204, S. 37 i.d.F. CONSLEG 1998L0034 v. 1.1.2007.

<sup>106</sup> Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV).

<sup>107</sup> Vgl. OLG Köln, Urt. v. 30.11.2012 – CR 2013, 113.

<sup>108</sup> Vgl. Hoeren, online unter:

<http://de.scribd.com/doc/122747126/Leistungsschutzrecht-FB-Hoeren> (15.1.2015).

<sup>109</sup> EuGH, Urt. v. 10.7.2014 – C-307/13 (Ivansson u.a.).

<sup>110</sup> Siehe zuletzt EuGH, Urt. v. 8.11.2007 – C-20/05 (Schwibbert).

<sup>111</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (467 f.); siehe ferner Anagnostopoulos, EuCLR 4 (2014), 3.

<sup>112</sup> Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.10.2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Voll-

#### 2. Sog. „Viertes Maßnahmenpaket“

Ende November 2013 legte die Europäische Kommission ein sog. „viertes Maßnahmenpaket“ zur Umsetzung des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren<sup>113</sup> vor. Begleitet von einer allgemeinen Mitteilung „Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Agenda zu den Verfahrensrechten für Verdächtige oder Beschuldigte – Stärkung der Grundlagen des europäischen Strafjustizraums“<sup>114</sup> enthält das Paket drei Richtlinienvorschläge sowie zwei Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten, die sich auf folgende drei Teilaspekte beziehen:

##### a) Unschuldsvermutung; Recht auf Anwesenheit

Der 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<sup>115</sup> ist in seinem Anwendungsbereich auf „natürliche Personen, die einer Straftat verdächtigt oder beschuldigt werden,“ beschränkt (Erwägungsgrund 9; Art. 2 RL-E). Dem Entwurf zufolge soll im Ausgangspunkt garantiert werden, „dass Verdächtige oder Beschuldigte bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig gelten“ (Art. 3 RL-E) und verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, „dass vor einer rechtskräftigen Verurteilung in öffentlichen Erklärungen und amtlichen Beschlüssen von Behörden nicht so auf Verdächtige oder Beschuldigte Bezug genommen wird, als ob diese verurteilt wären“ (Art. 4 RL-E). Bemerkenswert sind hierbei die weiteren Konkretisierungen (siehe sogleich) sowie die – entgegen Art. 12 RL-E – nur begrenzte Zulässigkeit eines höheren Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten, denn ein solch höherer Standard „darf [...] der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen [...] nicht entgegenstehen“ (Erwägungsgrund 29, Hervorhebungen des Verf.).<sup>116</sup>

Wenn auch die Beweislast im Ausgangspunkt bei der Strafverfolgungsbehörde liegt – nur die Befugnis (und damit nicht die Pflicht) des Prozessgerichts zur Amtsaufklärung soll

streckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs, ABl. EU 2013 L 294, S. 1. Zum Regelungsinhalt siehe Brodowski, ZIS 2013, 455 (467 f.).

<sup>113</sup> Entschließung des Rates v. 30.11.2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren, ABl. EU 2009 Nr. C 295, S. 1.

<sup>114</sup> KOM (2013) 820 endg. v. 27.11.2013.

<sup>115</sup> KOM (2013) 821 endg. v. 27.11.2013.

<sup>116</sup> Siehe im Vergleich dazu die nur leicht abgeschwächte Formulierung in Erwägungsgrund 54 S. 2 RL 2013/48/EU (siehe oben IV. 1): „Dieses höhere Schutzniveau sollte kein Hindernis für die gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen, die mit diesen Mindestvorschriften erleichtert werden soll, darstellen.“

unberührt bleiben – (Art. 5 Abs. 1 RL-E), so eröffnet Art. 5 Abs. 2 RL-E die Möglichkeit zur *Beweislastumkehr*, solange hierfür nur hinreichende Gründe vorliegen. Für die Widerlegung sollen „genügend(e) Beweise“ genügen, „um begründete Zweifel an der Schuld des Verdächtigen oder Beschuldigten aufkommen zu lassen“ (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 RL-E; siehe zudem Erwägungsgrund 15). In diesem Kontext ist zunächst daran zu erinnern, dass Konstruktionen wie objektive Bedingungen der Strafbarkeit – jedenfalls nach vorherrschender deutscher Dogmatik – nicht als Beweislastumkehr angesehen werden. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass in der Rechtsprechung des EGMR in diesem Zusammenhang maßgebliche Berücksichtigung finden erstens die drohenden Sanktionen (etwa: nur Geldstrafen bzw. Steuerzuschläge<sup>117</sup>) sowie zweitens, ob die Beweislastumkehr bzw. strict liability der Sache nach ein pflichtwidriges und für sich genommen bereits strafwürdiges Unterlassen erfassen soll.<sup>118</sup> Im Lichte dessen erscheint der weiche und abstrakt gehaltene Abwägungsmaßstab des Richtlinienvorschlags bedenklich.

Der Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit, einschließlich des Aussageverweigerungsrechts (Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 RL-E, letzteres flankiert durch eine Belehrungspflicht, Art. 7 Abs. 2 RL-E) und einschließlich des Verbots, aus der Inanspruchnahme des Schweigerechts nachteilige Schlüsse zu ziehen (Art. 6 Abs. 3, Art. 7 Abs. 3 RL-E), soll einer Honorierung der Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden nicht entgegenstehen. Außerdem soll sich die Selbstbelastungsfreiheit zum einen nicht auf die Verwendung von Beweismaterial erstrecken, das „unabhängig vom Willen der Verdächtigen oder Beschuldigten“ existiert (Art. 6 Abs. 2 RL-E). Diese Formulierung, die sich auf z.B. DNA-Material oder Fingerabdrücke beziehen soll, ist aber dahingehend missverständlich, als dass z.B. der Ort, an dem die Leiche und das zur Tat verwendete Messer versteckt sind, ebenfalls objektive Begebenheiten sind, die nach der Tat „unabhängig vom Willen der Verdächtigen oder Beschuldigten“ existieren. Zum anderen soll sich das Schweigerecht nur auf solche Aspekte beziehen, „die für die Straftat, deren jemand verdächtigt oder beschuldigt wird, wesentlich sind“ (Erwägungsgrund 20). Neben den in Erwägungsgrund 20 ausdrücklich als zulässig erachteten Pflichtangaben zur Person schließt dies jedoch etwa auch Fragen zu Strafzumessungserwägungen (etwa Angaben zu den persönlichen Verhältnissen) gerade nicht aus. Weitaus problematischer ist jedoch das trojanische Pferd, das in Art. 6 Abs. 4 RL-E, Art. 7 Abs. 4 RL-E und dem dort vordergründig normierten Beweisverwertungsverbot für unter Verstoß gegen die Selbstbelastungsfreiheit erlangte Beweismittel zu

finden ist: Dieses Beweisverwertungsverbot soll nur dann greifen, wenn die Verwertung die Fairness des Verfahrens verletzen würde. Erwägungsgrund 17 zufolge sei aber Aussagezwang als solcher nicht generell unzulässig, stattdessen „sollte“ dieser nur „begrenzt werden“. Unter Berücksichtigung u.a. der „Art und Intensität des [...] ausgeübten Zwangs“ und der Schwere der vorgeworfenen Tat solle daher maßvoller Aussagezwang und damit die Verwertbarkeit auf dieser Grundlage gewonnener Aussagen zulässig sein, solange dieser nicht den „Wesensgehalt“ des Aussageverweigerungsrechts antastet.

Das Recht auf Anwesenheit in der Verhandlung (Art. 8 Abs. 1 RL-E) soll ebenfalls nicht umfassend gewährleistet werden. Unter Beachtung derselben – nicht unproblematischen – Kriterien, wie sie der RB 2009/299/JI<sup>119</sup> für die Instrumente der gegenseitigen Anerkennung vorsieht, „können“ (Art. 8 Abs. 2 RL-E) bzw. „sollte[n]“ (Erwägungsgrund 23) die Mitgliedstaaten die Möglichkeit für Abwesenheitsurteile vorsehen.<sup>120</sup>

Im Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments ist dieser Vorschlag auf erhebliche Kritik gestoßen: Mit einstimmigem Beschluss übermittelte dieser dem federführenden LIBE-Ausschuss eine von *Alexandra Thein* (DE) entworfene Stellungnahme,<sup>121</sup> der zufolge der höchst problematische Erwägungsgrund 17 – Zwang solle nur „begrenzt werden“ – ebenso zu streichen sei wie die Abwägungslösung in Art. 6 Abs. 4, Art. 7 Abs. 4 wie die Möglichkeit einer Beweislastumkehr. Anstelle von „Beweismaterial, das [...] unabhängig vom Willen der Verdächtigen oder Beschuldigten existiert“ –

<sup>119</sup> Rahmenbeschl. 2009/299/JI des Rates v. 26.2.2009 zur Änderung der Rahmenbeschl. 2002/584/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI und 2008/947/JI, zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist, ABl. EU 2009 Nr. L 81, S. 24.

<sup>120</sup> Der Einwand des Bundesrats in seiner Stellungnahme BR-Drs. 788/13, dass dies um Fälle zu ergänzen sei, „in denen Angeklagte sich in der Hauptverhandlung eigenmächtig entfernen, ihre Verhandlungsunfähigkeit vorsätzlich herbeiführen, auf eigenen Antrag von ihrer Anwesenheitspflicht entbunden oder beurlaubt werden, aus der Hauptverhandlung ... entfernt oder von dieser im Interesse der Wahrheitsfindung aus zwingenden Gründen oder zum Wohle von Zeugen [...] ausgeschlossen werden müssen“, überzeugt aus zwei Gründen nicht: Erstens betrifft Art. 8 RL-E meines Erachtens nur das generelle Recht auf Anwesenheit und nicht eine vorübergehende Abwesenheit, erst recht nicht, wenn die Verhandlung mit ausdrücklichem Einverständnis des abwesenden Beschuldigten erfolgt. Zum anderen führte diese Rechtsauffassung des Bundesrats *ad extremum* dazu, dass Verurteilungen, die nach einer der genannten Fallgruppen erfolgt sind, keine Europäischen Haftbefehle zur Strafvollstreckung nach sich ziehen könnten.

<sup>121</sup> Stellungnahme des Rechtsausschusses des EP in der Fassung des Dokuments PE529.831v03-00.

<sup>117</sup> So in EGMR, Urt. v. 23.7.2002 – 34619/97 (Janosevic v. Schweden).

<sup>118</sup> So in EGMR, Urt. v. 7.10.1988 – 10519/83 (Salabiaku v. Frankreich) betreffend der Nichtüberprüfung eines Koffers, in dem Drogen transportiert wurden, trotz entsprechender ausdrücklicher Warnung; sowie in EGMR, Urt. v. 30.3.2004 – 53984/00 (Radio France u.a. v. Frankreich) betreffend des Unterlassens einer „Vorabkontrolle [...], um die Verbreitung beleidigender oder diffamierender Behauptungen zu unterbinden“ (*Barrot*, ZJS 2010, 701 [704]).

und das deshalb nicht vom Schutzbereich des Schweigerechts erfasst sei – solle ein Katalog treten, der auf „aufgrund einer gerichtlichen Anordnung erlangtes Material“, auf „Material, zu dessen Abgabe auf Verlangen eine rechtliche Verpflichtung besteht“ sowie auf „Atemluft-, Blut- und Urinproben und Körpergewebe für einen DNA-Test“ verweist. Dies weist den Weg hin zu größerer Rechtssicherheit, wenn auch die ersten beiden genannten Fallgruppen weiterhin (zu) großen Umsetzungsspielraum belassen.

Die gegen den Vorschlag vom britischen House of Commons eingelegte Subsidiaritätsrüge<sup>122</sup> verweist darauf, dass hinsichtlich der Notwendigkeit einer solchen Maßnahme bloß „anekdotische“ Argumente vorgebracht worden seien; auch sei nicht zu erwarten, dass der EuGH besser über die Unschuldsvermutung wachen könne als der EGMR.

Im Rat und seinen Gremien zeigten die Arbeiten am 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 teils deutliche Divergenzen und durchaus bedenkliche Tendenzen auf:<sup>123</sup> So regt der Rat an, Beweislastverschiebungen oder gesetzliche Vermutungen im Strafrecht nicht nur bei geringfügigen Delikten zuzulassen (so der Kommissionsvorschlag), sondern auch bei Wirtschaftskriminalität oder bei Betäubungsmittelkriminalität – etwa wenn eine in der Vergangenheit wegen Handeltreibens von Betäubungsmitteln verurteilte Person plötzlich und unerklärlich zu Reichtum gelange. Auch solle eine Halterhaftung bei Verkehrsdelikten zulässig sein. Die niederländische Delegation fordert darüber hinausgehend, dass auch unwiderlegbare Beweislastverschiebungen oder gesetzliche Vermutungen zulässig sein sollen. Ferner soll den Gremien des Rates zufolge dem Schweigen des Beschuldigten dann ein Beweiswert zukommen dürfen, wenn dies im Zusammenhang mit anderen Beweisen gewürdigt werde. Der höchst problematische Erwägungsgrund 20, der zuvor von einer „Limitierung von Zwang“ sprach, wurde nur geringfügig entschärft; der Sache nach enthält er nach wie vor einen Abwägungskatalog, wann unzulässiger Zwang vorliege und wann eine zulässige Zwangswirkung gegeben sei. Noch umstritten im Rat sind die Fragen, ob Bagatellen und Administrativsanktionenverfahren (etwa Bußgeldverfahren) gänzlich – oder nur betreffend der Beweislastverteilung – aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie genommen werden sollen. Ferner ist noch umstritten, ob das Anwesenheitsrecht indirekt über den entsprechenden Rahmenbeschluss 2009/299/JI ausreichend geregelt sei, so dass die entsprechenden Regelungen in diesem Richtlinienentwurf zu streichen seien. Die deutsche Delegation schlug vor, stattdessen in dieser Richtlinie nur allgemeine Prinzipien aufzunehmen.

### *b) Verfahrensgarantien für besonders schutzbedürftige Beschuldigte, insbesondere Kinder und Jugendliche*<sup>124</sup>

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder<sup>125</sup> sieht kein Mindestalter für die strafrechtliche Verantwortlichkeit vor und erstreckt sich auf alle Strafverfahren und Europäische Haftbefehlsverfahren betreffend Straftaten, bei denen der Beschuldigte das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (Art. 2, Art. 3 RL-E); den Mitgliedstaaten wird aber nahegelegt, diese Altersgrenze auf 21 Jahre zu erhöhen (Erwägungsgrund 10 RL-E). Kinder dürfen auf ihr Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand, das ihnen durch RL 2013/48/EU (begrenzt) gewährt wird, nicht verzichten (Art. 6 Abs. 1 S. 2 RL-E), was nach deutschem Verständnis zu einer notwendigen Verteidigung von Kindern und Jugendlichen – auch in Bagatellsachen – führen dürfte. Die hieraus folgenden finanziellen Konsequenzen sind durch geeignete Regelungen über Prozesskostenhilfe zu flankieren (Art. 18 RL-E). Kinder haben einen Anspruch auf eine „individuelle Begutachtung“ im Hinblick auf deren Schutz, Erziehung, Ausbildung und soziale Integration (Art. 7 RL-E); im Falle ihrer Inhaftierung ist eine medizinische Untersuchung vorzusehen (Art. 8 RL-E), die jedoch nicht als subjektives Recht ausgestaltet ist (Art. 8 Abs. 2 RL-E spricht insoweit von „bitten“). Vernehmungen von Kindern sind grundsätzlich audiovisuell aufzuzeichnen (Art. 9 RL-E), was Signalwirkung auch für sonstige Ermittlungsverfahren haben könnte. Die – wie der Strafvollzug getrennt zu vollziehende (Art. 12 RL-E) – Untersuchungshaft soll nur als ultima ratio (Art. 10 RL-E) unter Beachtung der möglichen Alternativen (Art. 11 RL-E) in Betracht kommen. Strafverfahren gegen Kinder sind beschleunigt zu bearbeiten (Art. 13 RL-E). Hauptverhandlungen in diesen Strafverfahren sollen grundsätzlich nichtöffentlich sein (Art. 14 RL-E), wobei aber Erziehungsberechtigten bzw. einer anderen Vertrauensperson Zugang zu gewähren ist (Art. 15 RL-E). Abwesenheitsverfahren gegen Kinder sollen nur eingeschränkt möglich sein (Art. 16 RL-E). Flankiert wird all dies durch eine Pflicht zur – auch schriftlichen – Belehrung des Kindes (Art. 4 RL-E) und der Erziehungsberechtigten bzw. einer anderen Vertrauensperson (Art. 5 RL-E).

Dieser Katalog an (Mindest-)Rechten für Kinder erscheint begrüßenswert, wenn auch in Teilen – etwa hinsichtlich des Kontakts mit Erziehungsberechtigten und Vertrauenspersonen bei Vernehmungen oder im Falle ihrer Inhaftierung, oder auch hinsichtlich der Frage, wer die Kosten für die Pflichtverteidigung zu tragen hat – ergänzungsfähig. Erhebliche Defizite sind jedoch erstens darin zusehen, dass die Richtlinie keine Bestimmungen hinsichtlich der Rechtsfolgen bzw. des Rechtsschutzes bei Verstößen gegen diese Richtlinie vorsieht, sowie zweitens in der auch in diesem Entwurf enthaltenen Klausel, dass ein höheres Schutzniveau in den Mitgliedstaaten zwar zulässig ist (Art. 22), dies aber der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen nicht entgegenstehen „darf“ (Erwägungsgrund 35).

---

<sup>122</sup> Ratsdok. 6655/14.

<sup>123</sup> Ratsdok. 11235/14; Ratsdok. 12196/14; Ratsdok. 13304/14; Ratsdok. 13538/14.

<sup>124</sup> Vgl. hierzu auch *Meysman*, EuCLR 4 (2014), 179.

<sup>125</sup> KOM (2013) 822 endg. v. 27.11.2013.

Flankiert wurde dieser Richtlinienvorschlag durch eine (die Mitgliedstaaten nicht bindende, Art. 288 AEUV) Empfehlung der Kommission über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte schutzbedürftige Personen,<sup>126</sup> also für Beschuldigte, „die aufgrund ihres Alters, ihrer geistigen oder körperlichen Verfassung oder aufgrund von Behinderungen nicht in der Lage sind, einem Strafverfahren zu folgen oder tatsächlich daran teilzunehmen“ (Erwägungsgrund 1 Empfehlung KOM [2013] 8179) sowie „insbesondere für Personen mit schwerwiegenden psychologischen, geistigen, körperlichen oder sensorischen Beeinträchtigungen oder einer Geisteskrankheit oder kognitiven Störungen, die sie daran hindern, das Verfahren zu verstehen und tatsächlich daran teilzunehmen“ (Nr. 7 Empfehlung KOM [2013] 8179). Für diesen Personenkreis fordert die Empfehlung vergleichbare Garantien, etwa hinsichtlich Belehrung (Nr. 8, Nr. 9 Empfehlung KOM [2013] 8179), hinsichtlich des Zugangs zu einem Rechtsbeistand (Nr. 11 Empfehlung KOM [2013] 8179), hinsichtlich einer medizinischen Untersuchung (Nr. 12 Empfehlung KOM [2013] 8179) und hinsichtlich der audiovisuellen Aufzeichnung von Vernehmungen (Nr. 13 Empfehlung KOM [2013] 8179). Darüber hinausgehend sieht Nr. 10 Empfehlung KOM [2013] 8179 vor, dass der gesetzliche Vertreter nicht nur in Gerichtsverhandlungen, sondern auch „auf der Polizeiwache“ ein Anwesenheitsrecht haben soll.

Auf seiner 3319. Sitzung nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – bereits eine allgemeine Ausrichtung hinsichtlich des Richtlinienvorschlags an.<sup>127</sup> Im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag soll die Richtlinie keine Anwendung finden auf geringfügige Zuwiderhandlungen, jedenfalls soweit der Beschuldigte nicht inhaftiert ist (Art. 2 Abs. 5a RL-E, Erwägungsgrund 11a) oder soweit keine strafrechtliche Sanktion, sondern lediglich Aufsichts- und Erziehungsmaßnahmen verhängt werden (Art. 2 Abs. 5b, Abs. 6 RL-E, Erwägungsgrund 11d). Entscheidend für die Anwendbarkeit soll das Alter bei der jeweiligen Verfahrenshandlung (und nicht zur Tatzeit) sein, wenn es auch den Mitgliedstaaten freisteht, den Schutz auch auf erst im Verlauf des Verfahrens volljährig gewordene Beschuldigte zu erweitern (Art. 2 Abs. 3 RL-E). Das Recht auf einen Rechtsbeistand ist zwar weiterhin akzessorisch zur RL 2013/48/EU ausgestaltet, jedoch ist die Anwesenheit eines Rechtsbeistands bei Vernehmungen grundsätzlich zwingend, es sei denn, dies ist im Lichte der Schwere und Komplexität des Verfahrens und der zu erwartenden Strafe unverhältnismäßig (Art. 6, 6a RL-E; Erwägungsgründe 16 und 17). Auch die audiovisuelle Aufzeichnung von Vernehmungen von Kindern soll nur mehr dann vorgeschrieben sein, wenn die Befragung durch die Polizei oder durch Strafverfolgungsbehörden erfolge, die Aufzeichnung verhältnismäßig sei (Art. 9 Abs. 2 RL-E, Erwägungsgrund 21) und (als optionaler Ausschlussgrund) kein Rechtsanwalt zugegen sei (Art. 9 Abs. 2a RL-E). Ein gemeinsamer Vollzug der Untersuchungshaft mit jungen, erwachsenen Untersuchungshäftlingen soll – anders als noch

der Kommissionsvorschlag – nicht ausgeschlossen werden (Art. 12 Abs. 1b RL-E). Im Falle einer Inhaftierung soll eine medizinische Untersuchung entweder ex officio oder aber auf Antrag des Kindes, dessen Erziehungsberechtigten oder dessen Anwalt durchzuführen sein (Art. 8 Abs. 2 RL-E). Schließlich wurde klargestellt, dass im Zweifel alle Erziehungsberechtigte benachrichtigt und involviert werden sollen (Erwägungsgründe 15, 29).

### c) Prozesskostenhilfe

Auch der 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<sup>128</sup> enthält die hier kritisierte Klausel, dass ein höheres Schutzniveau in Mitgliedstaaten zwar zulässig ist (Art. 7 RL-E), dies aber „der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen [...] nicht entgegenstehen“ „darf“ (Erwägungsgrund 19 RL-E). Er ist von seiner Zielrichtung auf Konstellationen der Untersuchungs- bzw. Auslieferungshaft beschränkt und bleibt dabei weit hinter dem in Deutschland bekannten und bewährten Schutzniveau zurück:

In Strafverfahren soll unverzüglich ab Freiheitsentzug<sup>129</sup> vorläufig (!) Prozesskostenhilfe zu gewährleisten sein (Art. 4 Abs. 1 lit. a), Abs. 2 RL-E), bis über einen Antrag auf Prozesskostenhilfe entschieden wurde (Art. 4 Abs. 3 RL-E). Damit verbunden ist folglich nur die Möglichkeit, einen Rechtsbeistand zu beauftragen, nicht die pflichtweise Beiordnung eines Rechtsbeistands. Außerdem können die durch die Prozesskostenhilfe verursachten Kosten – auch schon vor rechtskräftiger Verurteilung – von einem zahlungsfähigen Beschuldigten beigetrieben werden (Art. 4 Abs. 5 RL-E).

In Europäischen Haftbefehlsverfahren ist über dieselben Maßstäbe (Art. 4 Abs. 1 lit. b) RL-E) hinausgehend sicherzustellen, dass im Ausstellungs- und im Vollstreckungsstaat (nicht nur vorläufige) Prozesskostenhilfe ab der Festnahme des Verfolgten zu gewähren ist (Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 RL-E), jedenfalls soweit der Verfolgte bedürftig ist und eine „Prüfung des Rechtspflegeinteresses“ („interests of justice“) für die Gewährleistung von Prozesskostenhilfe spricht.

Die begleitende Empfehlung der Kommission zum Recht auf Prozesskostenhilfe in Strafverfahren für Verdächtige oder Beschuldigte<sup>130</sup> ist zwar nicht auf Fälle der Inhaftierung begrenzt, akzeptiert es aber ebenfalls, dass die Gewährleistung von Prozesskostenhilfe nicht nur von der Bedürftigkeit, sondern auch von der Begründetheit („im Interesse der Rechtspflege geboten“, Nr. 4 Empfehlung KOM [2013] 8178 final) abhängig gemacht wird. Die Mindeststandards hinsichtlich der Bedürftigkeitsprüfung beziehen sich auf die einzustellenden objektiven Faktoren (u.a. auch familiäre Umstände und Lebensstandard, Nr. 6 S. 1 KOM [2013] 8178 final), auf starre Einkommensgrenzen, die nur widerleglich ausgestaltet

<sup>126</sup> KOM (2013) 8179 endg. v. 27.11.2013.

<sup>127</sup> Ratsdok. 10065/14.

<sup>128</sup> KOM (2013) 824 endg. v. 27.11.2013.

<sup>129</sup> Dies kritisiert der Bundesrat in seiner Stellungnahme BR-Drs. 790/13 als zu weitreichend.

<sup>130</sup> KOM (2013) 8178 endg. v. 27.11.2013.

sein sollen (Nr. 9 KOM [2013] 8178 final), und auf die Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern und Verwandten (Nr. 6 S. 2, Nr. 7 KOM [2013] 8178 final). Bei der Begründetheitsprüfung sollen die Komplexität des Falles, die persönliche und soziale Lage des Beschuldigten, die Schwere der Tat und die drohende Strafe berücksichtigt werden (Nr. 11 KOM [2013] 8178 final); bei Fällen notwendiger Verteidigung sowie bei abstrakt (!) drohender Freiheitsstrafe sei die Begründetheit grundsätzlich zu bejahen (Nr. 12 KOM [2013] 8178 final). Die durch die Prozesskostenhilfe verursachten Kosten sollen (erst) im Falle einer rechtskräftigen Verurteilung zurückgefordert werden, soweit der Beschuldigte zur Zahlung in der Lage ist (Nr. 13 KOM [2013] 8178 final). Beachtenswert sind schließlich noch die Empfehlungen der Kommission hin zu einem „Zulassungssystem für Prozesskostenhilfeanwälte“ (Nr. 19 KOM [2013] 8178 final), einer neutralen Auswahl des „Prozesskostenhilfeanwalts“ (Nr. 26 KOM [2013] 8178 final), bei der den Wünschen des Beschuldigten „so weit wie möglich entgegen[zu]kommen“ ist (Nr. 24 KOM [2013] 8178 final), und die Einführung eines Qualitätssicherungsmechanismus für Prozesskostenhilfeanwälte (Nr. 17 KOM [2013] 8178 final).

Der Rat regt an, Verfahren betreffend Bagatellen aus dem Richtlinienvorschlag auszunehmen und außerdem zwischen informatorischen Befragungen und Vernehmungen, die mit einer substanziellen Freiheitsentziehung verbunden sind, zu unterscheiden.<sup>131</sup>

### 3. Gerichtssprache und Zustellungsvorschriften im Lichte europäischer Mindestgarantien

Mit Vorabentscheidungsersuchen vom 24.4.2014 ersucht das AG Laufen den EuGH um Klärung, ob die deutschen Vorschriften zur Gerichtssprache und zur Zustellung in folgendem Kontext mit der Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren<sup>132</sup> respektive mit der Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren<sup>133</sup> im Einklang stehen: Die StA Traunstein hatte einen Strafbefehlsantrag eingereicht, in dem „die Zustellung des Strafbefehls über die Zustellungsbevollmächtigten beantragt“ wurde – diese waren hier drei Bedienstete des AG Laufen.

Darüber hinaus wurde „verlangt, dass schriftliche Erklärungen in deutscher Sprache erfolgen müssen. Dies gilt insbesondere für die Einlegung eines Rechtsmittels gegen den Strafbefehl.“ Hiergegen hegt das AG Laufen Bedenken: Aus dem Postulat in RL 2010/64/EU, dass der Gerichtssprache nicht mächtige Personen gleichwohl „ihre Verteidigungsrechte in vollem Umfang wahrnehmen können“ sollen, zieht es

<sup>131</sup> Zuletzt Ratsdok. 13132/14; zuvor Ratsdok. 11237/14; Ratsdok. 11997/14.

<sup>132</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 L 280, S. 1.

<sup>133</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 L 142, S. 1.

die Bestimmung in § 184 GVG in Zweifel, dass Rechtsbehelfe nur auf Deutsch eingelegt werden können. Die für den Fristablauf zur Einlegung von Rechtsbehelfen maßgeblichen Zustellungsvorschriften in §§ 132, 127a, 116 StPO zieht es in Zweifel, weil RL 2012/13/EU eine Pflicht statuiert, dass der beschuldigten Person spätestens bei Vorlage der Anklageschrift an das Gericht detaillierte Informationen über den Tatvorwurf erteilt werden müssen.

### 4. Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten<sup>134</sup>

Mit Urteil vom 8.4.2014 erklärte die Große Kammer des EuGH die sog. Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie<sup>135</sup> für ungültig.<sup>136</sup> Aus den auf Vorrat gespeicherten Daten können „sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert wurden, gezogen werden, etwa auf Gewohnheiten des täglichen Lebens, ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte, tägliche oder in anderem Rhythmus erfolgende Ortsveränderungen, ausgeübte Tätigkeiten, soziale Beziehungen dieser Personen und das soziale Umfeld, in dem sie verkehren“ (Rn. 27). Das könne chilling effects auf die Ausübung von Grundrechten haben. Dies gelte umso mehr, als dass diese Maßnahmen geeignet sind, bei den Betroffenen „das Gefühl zu erzeugen, dass ihr Privatleben Gegenstand einer ständigen Überwachung ist.“ (Rn. 37) Der Eingriff in Art. 7, Art. 8 GRC verfolge zwar ein legitimes Ziel, der jedoch nicht verhältnismäßig sei (Rn. 38 ff.): Die anlasslose Überwachung „fast der gesamten europäischen Bevölkerung“ (Rn. 56) sei nicht durch eine klare materielle und/oder verfahrensrechtliche Einschränkung des Datenzugriffs (Rn. 60 ff.) eingeschränkt. Auch sei die Speicherdauer (mindestens 6, höchstens 24 Monate) zu unklar vorgegeben (Rn. 64). Schließlich fehle es hinsichtlich der von Telekommunikationsdienstleistern erfolgenden Speicherung an datenschutzrechtlichen (Mindest-)Standards (Rn. 66 ff.). Entgegen den Schlussanträgen des Generalanwalts Pedro Cruz Villalón setzte der EuGH die Wirkung seiner Entscheidung nicht aus: Damit ist die Grundlage der (nach seiner Auffassung zumeist maßvoll ausgestaltete) Umsetzung in den meisten Mitgliedstaaten entfallen.

<sup>134</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (468) m.w.N.; rechtsvergleichend *Gärditz/Stuckenberger*, JZ 2014, 209.

<sup>135</sup> Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.3.2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl. EU 2006 Nr. L 105, S. 54.

<sup>136</sup> EuGH, Urte. v. 8.4.2014 – C-293/12, C-594/12; m. Anm. und Bespr. *Durner*, DVBl 2014, 712; *Härtling*, BB 2014, 1105; *Kühling*, NVwZ 2014, 681; *Petri*, ZD 2014, 300; *Priebe*, EuZW 2014, 456; *Rössel*, ITRB 2014, 176; *Roßnagel*, MMR 2014, 372; *Simitis*, NJW 2014, 2158; *Streinz*, JuS 2014, 758; *Westphal*, K&R 2014, 410; *Wolff*, DÖV 2014, 608; dezidiert rechtspolitisch ferner *Gall*, DRiZ 2014, 200; *Leutheusser-Schnarrenberger*, DuD 2014, 589.

5. Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten)<sup>137</sup>

Ende August 2014 forderte der Europäische Rat das Europäische Parlament und den (Minister-)Rat auf, noch 2014 das Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich des (Kommissions-)Vorschlags 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>138</sup> abzuschließen.<sup>139</sup> Der Rat will sich – so hieß es auf seiner 3336. Tagung vom 9.-10.10.2014 – bis Ende des Jahres auf eine allgemeine Ausrichtung einigen.<sup>140</sup>

6. Europäisches System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (EU TFS)<sup>141</sup>

Die Kommission lehnt in einem Bericht vom 27.11.2013 die Einführung eines Europäischen Systems zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (EU TFS) ab.<sup>142</sup> Der bestehende Mechanismus, die USA um entsprechende Analysen zu ersuchen, habe sich in der Praxis bewährt.<sup>143</sup> Dass hierfür sämtliche Transaktionsdaten den US-amerikanischen Behörden zur Verfügung zu stellen seien, führe für sich genommen nicht zu einem schlechteren Datenschutzniveau. Ein eigenständiges europäisches System aufzubauen würde hingegen hohe Kosten verursachen und zudem kompetenzielle Fragen aufwerfen.

V. Zusammenarbeit in Strafsachen

1. Europäische Ermittlungsanordnung<sup>144</sup>

Das Gesetzgebungsverfahren betreffend die Europäische Ermittlungsanordnung<sup>145</sup> konnte rechtzeitig vor der Neuwahl des Europäischen Parlaments abgeschlossen werden. Diese Richtlinie (im Folgenden: RL 2014/41/EU) ist von den Mitgliedstaaten bis zum 22.5.2017 in nationales Recht umzusetzen.

a) Änderungen im Vergleich zur allgemeinen Ausrichtung des Rates im Überblick

Im Vergleich zur allgemeinen Ausrichtung des Rates<sup>146</sup> wurden die Verfahrensrechte – einschließlich der Information über diese – hervorgehoben (Erwägungsgrund 15, Art. 24 Abs. 5 lit. e) RL 2014/41/EU), eine Bestimmung hinsichtlich des Datenschutzes aufgenommen (Erwägungsgründe 40 bis 42, Art. 20 RL 2014/41/EU), die Ablehnungsgründe betreffend ne bis in idem und hinsichtlich des Primats des Territorialstaats verschärft (Art. 11 Abs. 1 lit. d), lit. e) RL 2014/41/EU) sowie ein Ablehnungsgrund des Verstoßes gegen den europäischen ordre public ergänzt (Art. 11 Abs. 1 lit. f) RL 2014/41/EU). Beachtenswert sind ferner die nun explizit im operativen Teil der Richtlinie festgehaltenen Form- und Begründungserfordernisse (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2014/41/EU) sowie die in Art. 1 Abs. 3 RL 2014/41/EU normierte Möglichkeit auch des Verdächtigten, Beschuldigten bzw. dessen Verteidigers, „im Rahmen der geltenden Verteidigungsrechte im Einklang mit dem nationalen Strafverfahrensrecht“ zu beantragen. Damit wird auch das Beweisantragsrecht europäisiert; der Anwendungsbereich des § 244 Abs. 5 S. 2 StPO wird sich – auch unter Berücksichtigung des hohen verfassungsrechtlichen Stellenwerts der strafprozessualen Sachverhaltsaufklärung – folglich auf das außereuropäische Ausland beschränken.

b) Überblick über die Europäische Ermittlungsanordnung

(1) Anordnung und Vollstreckung

Eine Europäische Ermittlungsanordnung sollen (Ermittlungs-)Richter, Gerichte und Staatsanwälte bindend und unter Beachtung bestimmter Form- und Begründungserfordernisse (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2014/41/EU) und unter Verwendung eines Formblatts (Anhang A RL 2014/41/EU) anordnen können; Anordnungen sonstiger Stellen müssen von solchen Justizbehörden zunächst bestätigt werden (Art. 2 lit. c) RL 2014/41/EU). Beschuldigte, Verdächtige und Verteidiger sollen nach Maßgabe des nationalen Strafverfahrensrechts Europäische Ermittlungsanordnungen beantragen können (Art. 1 Abs. 3 RL 2014/41/EU). Die Justizbehörden des Anordnungsstaats müssen dabei dem Vorschlag zufolge in jedem Einzelfall prüfen, ob erstens die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme gewahrt wird und ob zweitens die Maßnahme „in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall unter denselben Bedingungen angeordnet werden“ könnte (Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 RL 2014/41/EU).

Dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zufolge ist die Anordnung „ohne jede weitere Formalität“ durch den Vollstreckungsstaat so zu vollstrecken, „als wäre die betreffende Ermittlungsmaßnahme von einer Behörde des Vollstreckungsstaats angeordnet worden“ (Art. 9 Abs. 1 RL 2014/41/EU); nationale Richtervorbehalte sind allerdings einzuhalten (Art. 2 lit. d) S. 2 RL 2014/41/EU). Vom Anordnungsstaat „ausdrücklich angegebene[...] Formvorschriften und

<sup>137</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (468) m.w.N.

<sup>138</sup> KOM (2011) 32 endg. v. 2.2.2011.

<sup>139</sup> In diese Richtung kann auch Ziff. 9 der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats gedeutet werden.

<sup>140</sup> Ratsdok. 14044/14, S. 9.

<sup>141</sup> Vgl. zuvor KOM (2011) 429 endg. v. 13.7.2011; Ratsdok. 18287/11; siehe hierzu Brodowski, ZIS 2011, 940 (950); ders., ZIS 2012, 558 (568).

<sup>142</sup> KOM (2013) 842 endg. v. 27.11.2013.

<sup>143</sup> Siehe hierzu noch unten VI. 1. a).

<sup>144</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (470); siehe seitdem ferner Böse, ZIS 2014, 152; Ruggeri, ZStW 125 (2013), 407; Schneiderhan, DRiZ 2014, 176.

<sup>145</sup> Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3.4.2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. EU 2014 Nr. L 130, S. 1.

<sup>146</sup> Ratsdok. 11735/11, Ratsdok. 10749/2/11 sowie Ratsdok. 18918/11; s. hierzu die Darstellung in Brodowski, ZIS 2011, 940 (950 f.); ders., ZIS 2012, 558 (563 f.).



Verfahren“ sind einzuhalten (Durchbrechung der *lex loci* durch die *lex fori*), es sei denn, dem stünden wesentliche Rechtsgrundsätze des Vollstreckungsstaats entgegen (nationaler *ordre public*-Vorbehalt), Art. 9 Abs. 2 RL 2014/41/EU.

Aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind Gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG – *joint investigation teams*, JIT) einschließlich der Beweiserhebung und des Beweistransfers innerhalb dieser Gruppen (Art. 3 RL 2014/41/EU).<sup>147</sup>

### (2) Ablehnungsgründe; Ersetzung der ersuchten Ermittlungsmaßnahme

Die Möglichkeiten, eine Europäische Ermittlungsanordnung abzulehnen (Art. 11 RL 2014/41/EU) oder die ersuchte Ermittlungsmaßnahme durch eine andere zu ersetzen (Art. 10 RL 2014/41/EU), unterscheiden sich nach den Ermittlungsmaßnahmen:

- Bei bereits erhobenen Beweisen,
- bei der Auskunftserteilung betreffend Datenbanken, auf welche die Polizei und die Justizbehörden unmittelbaren Zugriff haben,
- bei der Vernehmung eines Zeugen, Sachverständigen, Opfers oder Verdächtigen,
- bei Ermittlungsmaßnahmen, die nach nationalem Recht keine Zwangsmaßnahmen darstellen, sowie
- bei der Auskunftserteilung betreffend IP-Adressen und Telefonanschlusshabern

ist eine Ersetzung der ersuchten Ermittlungsmaßnahme durch eine andere unzulässig (Art. 10 Abs. 2 RL 2014/41/EU). Außerdem darf eine diesbezügliche Europäische Ermittlungsanordnung weder unter Verweis auf fehlende beiderseitige Strafbarkeit oder wegen Nichtvorliegen einer Katalogtat abgelehnt werden (Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 lit. g), lit. h) RL 2014/41/EU, siehe noch sogleich).

Betreffend *anderer* Ermittlungsmaßnahmen darf die ersuchte Ermittlungsmaßnahme durch eine andere ersetzt werden, wenn es die ersuchte Maßnahme im Recht des Vollstreckungsstaats entweder nicht gibt oder aber in einem vergleichbaren nationalen Fall nicht zur Verfügung stünde (Art. 10 Abs. 1 RL 2014/41/EU). Kommt eine solche Ersetzung der Ermittlungsmaßnahme durch eine andere nicht in Betracht, so führt dies faktisch zu einer Ablehnung der Ermittlungsanordnung (vgl. Art. 10 Abs. 5 RL 2014/41/EU).

An Ablehnungsgründen sieht Art. 11 Abs. 1 RL 2014/41/EU für sämtliche Ermittlungsmaßnahmen vor:

- Immunitäten und Vorrechte, etwa für rechtsberatende Berufe oder aufgrund der Meinungs- und Pressefreiheit, soweit diese nicht vom Vollstreckungsstaat im Einzelfall aufgehoben werden (Art. 11 Abs. 5 RL 2014/41/EU);
- Gefährdung von wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen, insbesondere die Geheimdienste betreffend;

---

<sup>147</sup> Siehe hierzu den Rahmenbeschl. des Rates v. 13.6.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen („*Joint Investigation Teams*“), ABl. EG 2002 Nr. L 162, S. 1.

- nur in Ordnungswidrigkeitenverfahren: die Maßnahme würde in einem vergleichbaren Fall im Vollstreckungsstaat nicht angeordnet werden;
- *ne bis in idem*;
- ein Verstoß gegen das Primat des Territorialitätsprinzips: Ist eine Straftat außerhalb des Anordnungsstaats, aber ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet des Vollstreckungsstaats begangen worden, so kann einer Ermittlungsanordnung auch entgegen gehalten werden, dass es an der Strafbarkeit im Vollstreckungsstaat und damit an der beiderseitigen Strafbarkeit fehle; sowie
- Verstoß gegen den europäischen *ordre public*.

Für diejenigen Ermittlungsmaßnahmen, die nicht in Art. 10 Abs. 2 RL 2014/41/EU genannt sind (u.a. Transfer erhobener Beweise, Zeugenvernehmungen, Datenbankauskünfte), sind Ablehnungsgründe auch

- fehlende beiderseitige Strafbarkeit – es sei denn, es handelt sich um eine Tat, die einer Deliktgruppe des Anhangs D RL 2014/41/EU unterfällt,<sup>148</sup> wenn diese nach dem Recht des Anordnungsstaats mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht ist –; und
- Nichtvorliegen einer Katalogtat (z.B. in Deutschland §§ 100a Abs. 2, 100c Abs. 2 StPO) bzw. einer bestimmten drohenden Mindeststrafe (z.B. Verbrechen bei § 81h Abs. 1 StPO).

Rechtsschutz gegen eine solche Ermittlungsmaßnahme soll vergleichbar zu nationalen Verfahren zur Verfügung stehen (Art. 14 Abs. 1 RL 2014/41/EU). Sachgründe dürfen allerdings nur im Anordnungsstaat geltend gemacht werden (Art. 14 Abs. 2 RL 2014/41/EU).

Soweit Beamte des Anordnungsstaats bei der Vollstreckung anwesend sind – solchen Ersuchen ist gemäß Art. 9 Abs. 4 RL 2014/41/EU in der Regel stattzugeben – unterliegen sie derselben zivil- und auch strafrechtlichen Verantwortlichkeit wie Beamte des Vollstreckungsstaats (Art. 17, Art. 18 RL 2014/41/EU). Abseits von Amtshaftungsansprüchen trägt allein der Vollstreckungsstaat sämtliche Kosten, kann aber im Falle außerordentlich hoher Kosten mit dem Anordnungsstaat Konsultationen einleiten, um eine Kostenteilung zu erreichen; scheitern diese, so ist die Ermittlungsanordnung dennoch durchzuführen. Die das normale Maß übersteigenden Kosten können sodann dem Anordnungsstaat in Rechnung gestellt werden (Art. 21 RL 2014/41/EU).

### (3) Spezifische Ermittlungsmaßnahmen

Überstellung von Inhaftierten für die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen (Art. 22, Art. 23 RL 2014/41/EU): Auf Anordnung eines Mitgliedstaates können Inhaftierte in andere Mitgliedstaaten verbracht werden, um dort Ermittlungsmaß-

---

<sup>148</sup> Diese Liste entspricht derjenigen in Art. 2 Abs. 2 Rahmenbeschl. 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.

nahmen durchführen zu können, die seine Anwesenheit erfordern (z.B. Gegenüberstellungen).

Audiovisuelle Vernehmungen und Vernehmungen per Telefon (Art. 24, 25 RL 2014/41/EU): Zeugen und Sachverständige sollen stets mittels einer Europäischen Ermittlungsanordnung audiovisuell oder mittels einer Telefonkonferenz vernommen werden können, Beschuldigte hingegen nur unter Wahrung des nationalen *ordre public* und mit ihrer Einwilligung. Zeugnisverweigerungsrechte sowohl des anordnenden als auch des durchführenden Staates sollen Anwendung finden (Meistbegünstigungsprinzip, Art. 24 Abs. 5 lit. e) S. 2 RL 2014/41/EU). Die Mitgliedstaaten sollen dafür Sorge tragen, dass Falschaussagen oder die unberechtigte Verweigerung einer Aussage in gleicher Weise nach dem Recht des durchführenden Staates bestraft wird, als ob ein solches Delikt vor einem nationalen Gericht in einem nationalen Strafverfahren begangen würde (Art. 24 Abs. 7 RL 2014/41/EU).

Kontenabruf, Abruf und Überwachung von Finanztransaktionen; kontrollierte Lieferungen (Art. 26 bis 28 RL 2014/41/EU): Eine Europäische Ermittlungsanordnung soll auch zur Verfügung stehen, um Kontenstammdaten sowie von einem Konto ein- oder ausgehende Finanztransaktionen abfragen zu können. Insoweit wird dem anordnenden Mitgliedstaat eine erhöhte Begründungspflicht auferlegt, warum er diese Ermittlungsmaßnahme für zweckdienlich hält. Ergänzend sieht Art. 28 RL 2014/41/EU vor, dass Finanztransaktionen eines bestimmten Kontos auch laufend verdeckt überwacht werden können; etwas systemfremd ist an gleicher Stelle auch die Möglichkeit verdeckter (Drogen-)Lieferungen geregelt.

Einsatz verdeckter Ermittler (Art. 29 RL 2014/41/EU): Mit einer Europäischen Ermittlungsanordnung sollen schließlich andere Mitgliedstaaten um Unterstützungsleistungen beim Einsatz verdeckter Ermittler ersucht werden können. Hierbei soll jedoch das Recht desjenigen Staates maßgeblich sein, in dem der Einsatz des verdeckten Ermittlers durchgeführt wird; kommt insoweit keine Einigung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten zustande, steht dem ersuchten Mitgliedstaat ein Ablehnungsgrund zu.

Telekommunikationsüberwachung (Art. 30, 31 RL 2014/41/EU): Die Regelungen zur verdeckten Telekommunikationsüberwachung orientieren sich an denjenigen, die bereits im EU-Rechtshilfeübereinkommen aus dem Jahr 2000 enthalten waren.<sup>149</sup> Die Durchführung dieser Ermittlungsmaßnahme darf abgelehnt werden, wenn sie in einem vergleichbaren nationalen Ermittlungsverfahren nicht angeordnet werden würde (bzw. könnte); aus Art. 30 Abs. 5 RL 2014/41/EU folgt daher, dass die Telekommunikationsüberwachung auch weiterhin vom Vorliegen eines Listendelikts i.S.d. § 100a Abs. 2 StPO, von einem Richtervorbehalt und zudem von einer Zweckmäßigkeitprüfung abhängig ist. Eine Ermächtigunggrundlage für eine Quellen-Telekommunikationsüberwachung enthalten Art. 30, Art. 31 RL 2014/41/EU nicht.

### c) Ausblick

Die österreichische Delegation im Rat regte an, alsbald ein Handbuch zu entwerfen, in dem u.a. die spezifischen Voraussetzungen einer jeden Ermittlungsmaßnahme in jedem Mitgliedstaat aufgeführt werden, um den Justizpraktikern mittels Checklisten schnell die Möglichkeit zu geben, die Vollstreckbarkeit – aber auch die Erfolgsaussichten – einer Europäischen Ermittlungsanordnung abzuschätzen.<sup>150</sup> Eine Reihe von Mitgliedstaaten forderte die Kommission sowie die griechische Ratspräsidentschaft auf, Schritte zu unternehmen, um die durch die nur teilweise Ersetzung der Europäischen Beweisverordnung<sup>151</sup> entstehende Rechtsunsicherheit und praktischen Schwierigkeiten zu lösen.<sup>152</sup> Gleiches sollte indessen auch für die Europäische Sicherstellungsanordnung<sup>153</sup> gelten.

### 2. Europäischer Haftbefehl<sup>154</sup>

Am 27.2.2014 nahm das Europäische Parlament einen Initiativbericht zum Europäischen Haftbefehl<sup>155</sup> an.<sup>156</sup> Das Plenum schloss sich dabei der Forderung der Berichterstatterin *Sarah Ludford* (UK) und des LIBE-Ausschusses an, dass in diesem und weiteren Rechtsakten, die auf dem Prinzip gegenseitiger Anerkennung beruhen, ein Ablehnungsgrund einzuführen sei, wenn durch die Anerkennung und Vollstreckung der Entscheidung eine Menschenrechtsverletzung zu befürchten sei. Die Verhältnismäßigkeit sei allerdings primär vom Ausstellungsmitgliedstaat zu beachten. Des Weiteren werden Unklarheiten hinsichtlich gerichtlichen Rechtsschutzes, hinsichtlich der Bestimmtheit der Listendelikte und hinsichtlich der Auslegung des Begriffs einer „justiziellen Entscheidung“ gerügt. Die griechische Ratspräsidentschaft sprach in teilweiser Reaktion hierauf von einem breiten Konsens im Rat (in des ohne Einstimmigkeit),<sup>157</sup> dass im Vollstreckungsstaat auch weiterhin keine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen sei, und verweist insoweit auf die modifizierte Formulierung im Handbuch zum Europäischen Haftbefehl, dass

<sup>150</sup> Ratsdok. 9968/14, S. 6.

<sup>151</sup> 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 L 350, S. 72.

<sup>152</sup> Ratsdok. 7336/14 ADD 1 REV 1, S. 2.

<sup>153</sup> 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. Einen Überblick über den Umsetzungsstand dieses Rahmenbeschl. liefert Ratsdok. 9617/14.

<sup>154</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (469 f.) m.w.N.

<sup>155</sup> Rahmenbeschl. 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>156</sup> Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zur Überprüfung des Europäischen Haftbefehls, 2013/2109 (INI), A7-0039/2014, P\_TA(2014)0174.

<sup>157</sup> Ratsdok. 9968/14.

<sup>149</sup> ABl. EU 2000 Nr. C 197, S. 3.

„die zuständigen Behörden [scil. des Ausstellungsmitgliedstaats] angesichts der schwerwiegenden Folgen der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls [...] die Verhältnismäßigkeit berücksichtigen [sollten]“.<sup>158</sup>

Eurojust legte im Mai 2014 einen Bericht über seine Tätigkeiten mit Bezug zu Europäischen Haftbefehlen vor.<sup>159</sup> Hierin berichtet Eurojust über praktische Schwierigkeiten in der Anwendung Europäischer Haftbefehle, die v.a. aus zu geringem Verständnis über ausländische Rechtsordnungen, aus schlechten Übersetzungen, aber auch aus Jurisdiktionskonflikten resultierten. Ferner führten Fragen der Verhältnismäßigkeit und deren Prüfung teilweise zu erheblichen Verzögerungen, vor allem in Fällen, in denen kein Listendelikt vorliegt. Weitere Schwierigkeiten lägen – trotz Art. 5 Abs. 2 RbEuHb – bei der Vollstreckung lebenslanger Freiheitsstrafen vor sowie bei der Rücküberstellung von verurteilten eigenen Staatsangehörigen, bei denen manche Mitgliedstaaten anstelle des Europäischen Haftbefehls auf die Europarats-Konvention aus dem Jahr 1983 zurückgriffen.<sup>160</sup> Problematisch seien schließlich solche Fälle, in denen mehrere gegen dieselbe Person gerichtete Europäische Haftbefehle desselben Mitgliedstaats vorliegen

Laut einem von Eurojust und der griechischen Ratspräsidentschaft organisierten Seminar über die Zukunft des Europäischen Haftbefehls, das mit einem Treffen der Generalstaatsanwälte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Consultative Forum) kombiniert wurde,<sup>161</sup> sinke die Zahl der unter Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip erlassenen Europäische Haftbefehle. Weitere Fortschritte könnten durch eine gezielte Umsetzung der weiteren Rahmenbeschlüsse, die auf dem Prinzip gegenseitiger Anerkennung beruhen, erzielt werden. In der Praxis habe sich zudem bewährt, dass der Vollstreckungsmitgliedstaat denjenigen, der wegen einer geringen Geldstrafe gesucht werde, zur Zahlung des ausstehenden Betrags motiviere und so dem Haftbefehl die Grundlage entziehe. Praktische Schwierigkeiten seien derzeit vor allem in Bezug auf die Dauer der drohenden Untersuchungshaft, die Haftbedingungen und die daraus jeweils resultierende Gefahr von Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen, ferner hinsichtlich des Umgangs mit mehreren gegen dieselbe Person gerichteten Europäischen Haftbefehlen. Schließlich wurde die Weitergeltung des Spezialitätsgrundsatzes von einigen als entbehrlich angesehen.

### *3. Europäische Vollstreckungsanordnung; Gegenseitige Anerkennung von Bewährungsmaßnahmen und Alternativsanktionen; Europäische Überwachungsanordnung*

Anfang Februar 2014 legte die Kommission eine gemeinsame Evaluation der Umsetzung der Rahmenbeschlüsse über die

Europäischen Vollstreckungsanordnung,<sup>162</sup> über die gegenseitigen Anerkennung von Bewährungsmaßnahmen und Alternativsanktionen<sup>163</sup> sowie über die Europäische Überwachungsanordnung<sup>164</sup> vor.<sup>165</sup> Fristgemäß umgesetzt wurden alle drei Rahmenbeschlüsse allein von Finnland und Dänemark; auch ein bzw. zwei Jahre später haben nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten die Umsetzung abgeschlossen (darunter u.a. Österreich). Dies erachtet die Kommission als „alles andere als zufriedenstellend“. Sie weist unter anderem auf die negativen Auswirkungen auf die Resozialisierungschancen hin und droht ausdrücklich mit der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren ab dem 1.12.2014, soweit die verbliebenen Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland<sup>166</sup> – nicht bis dahin ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der Rahmenbeschlüsse nachgekommen sein sollten.

In einer ergänzenden Mitteilung weist die österreichische Ratsdelegation auf Schwierigkeiten hin, die sich in der Praxis mit der Europäischen Vollstreckungsanordnung ergeben haben.<sup>167</sup> So forderten die Vollstreckungsstaaten vergleichsweise häufig zusätzliche Dokumente an, nahmen zeitaufwändige Übersetzungen umfangreicher Akten vor oder zweifelten gar die Authentizität des Urteils an. All dies führe dazu, dass die Vollstreckungsübernahme nach der Europäischen Vollstreckungsanordnung noch schwerfälliger geworden sei; auch würden die Zeitlimits in Art. 12 Abs. 2, Art. 15 Abs. 1 RB 2008/909/JI in den meisten Fällen nicht eingehalten. Ferner

---

<sup>162</sup> Rahmenbeschl. 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. Einen Überblick über den Umsetzungsstand liefert Ratsdok. 9618 REV 1/14.

<sup>163</sup> Rahmenbeschl. 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; vgl. hierzu OLG München NSTZ-RR 2013, 211; *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (471); *Knauss*, *Bewährungshilfe* 2009, 73; *Neveu*, *New Journal of European Criminal Law* 4 (2013), 134.

<sup>164</sup> 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; vgl. hierzu *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (383 f.); *Morgenstern*, ZIS 2014, 216.

<sup>165</sup> KOM (2014) 57 endg. v. 5.2.2014.

<sup>166</sup> Zu den ersten beiden Rahmenbeschlüssen liegt nunmehr ein (Referenten-)Entwurf v. 15.7.2014 eines Gesetzes zur Verbesserung der Internationalen Rechtshilfe bei der Vollstreckung freiheitsentziehender Sanktionen und bei der Überwachung von Bewährungsmaßnahmen vor.

<sup>167</sup> Ratsdok. 9885/14.

---

<sup>158</sup> Ratsdok. 17195/1/10, S. 14.

<sup>159</sup> Ratsdok. 10269/14.

<sup>160</sup> Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen, SEV Nr. 112.

<sup>161</sup> Tagungsbericht in Ratsdok. 13581/14. Das Consultative Forum widmete sich daneben auch der Korruptionsbekämpfung und diente der Information über aktuelle Legislativmaßnahmen der Europäischen Union.

werde die Entscheidungskonzentration im Anordnungsstaat nicht respektiert: Dieser sei allein zur Entscheidung befugt, in welchem Staat die Rehabilitationschancen unter Berücksichtigung der Sozialkontakte des Verurteilten am besten seien und wo daher die Strafe (auch im Vorgriff auf eine ggf. nach Vollstreckung erfolgende Abschiebung) zu vollstrecken sei.

#### 4. Schutzmaßnahmen in Zivilsachen<sup>168</sup>

Die Kommission erließ im September 2014 eine Durchführungsverordnung<sup>169</sup>, durch die ein Formblatt zur praktischen Durchführung der gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen<sup>170</sup> verbindlich vorgegeben wird.

#### 5. Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten<sup>171</sup>

Im Juni 2014 legte die Kommission ihren Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren vor.<sup>172</sup> Dreizehn Mitgliedstaaten sind ihrer Umsetzungspflicht bislang nicht nachgekommen. Hinsichtlich der deutschen Umsetzung wird kritisiert, dass Deutschland nicht mitgeteilt habe, in welchen Sprachen die Konsultationen vorgenommen werden können. Auch sei nicht explizit hervorgehoben, dass bei einem inhaftierten Beschuldigten die Konsultationen dringlich zu bearbeiten seien; letzteres kann insbesondere an dem im europäischen Vergleich ungewöhnlich gewählten Weg (von der Kommission in § 59 IRG [!] loziert) liegen, demzufolge „es bei der Ausübung von Ermessensvorschriften zu berücksichtigen [sei], wenn EU-Vorschriften eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit vorsehen.“ Wohl auch deswegen findet sich Deutschland nicht als eines derjenigen Mitgliedstaaten wieder, deren Umsetzung die Kommission als „im Allgemeinen zufriedenstellend“ bewertet.

#### 6. Berücksichtigung von in anderen Mitgliedstaaten ergangenen Verurteilungen<sup>173</sup>

Gleichzeitig legte die Kommission ihren Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren vor.<sup>174</sup> Sechs Mitgliedstaaten sind ihrer Umsetzungspflicht bislang nicht nachgekommen; die Umsetzung in Deutschland – welche sich in einer Änderung des § 56g Abs. 2 StGB erschöpfte und sich im Übrigen durch eine rahmenbeschlusskonforme Auslegung des geltenden Rechts ergeben soll<sup>175</sup> – wird als „im Allgemeinen zufriedenstellend“ bewertet.

#### 7. Europäische Geldbuße<sup>176</sup>

Die Große Kammer des EuGH entschied,<sup>177</sup> dass die österreichischen unabhängigen Verwaltungssenate ein „auch in Strafsachen zuständiges Gericht“ im Sinne von Art. 1 lit. a) Ziff. iii RB 2005/214/JI (Europäische Geldbuße)<sup>178</sup> sind. Diese Entscheidung ist trotz der Auflösung der unabhängigen Verwaltungssenate zum 31.12.2013 nicht nur von rechtshistorischem Interesse: Dem EuGH zufolge sei der Begriff des „auch in Strafsachen zuständiges Gericht(s)“ autonom ausulegen und bestimme sich danach, ob das Gericht „ein Verfahren anwendet, das die wesentlichen Merkmale eines Strafverfahrens in sich vereinigt.“ Hierzu zählt der EuGH neben der Unabhängigkeit des Gerichts die Befugnis zur vollen Nachprüfung sowie die Beachtung verfahrensrechtlicher Garantien. Hierbei würdigt der EuGH in concreto die Geltung des Grundsatzes *nulla poena sine lege* und das Schuldprinzip.

#### 8. Austausch von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit

Auf Klage der Kommission hin erklärte die Große Kammer des EuGH die Richtlinie zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Stra-

<sup>168</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2013, 55 (470 f.) m.w.N., siehe seitdem ferner *Pietsch*, NZFam 2014, 726.

<sup>169</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 939/2014 der Kommission v. 2.9.2014 zur Ausstellung der Bescheinigungen gem. den Art. 5 und 14 der Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, ABl. EU 2014 L 263, S. 10.

<sup>170</sup> Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.6.2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, ABl. EU 2013 L 181, S. 4.

<sup>171</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (384), sowie ferner, statt vieler, *Eisele*, ZStW 125 (2013), 1; *Hecker*, ZIS 2011, 60; *Schomburg/Suominen-Picht*, NJW 2012, 1190; *Sinn*, ZIS 2013, 1; sowie monographisch *Zimmermann*, Strafgewaltkonflikte in der Europäischen Union, 2014.

<sup>172</sup> KOM (2014) 313 endg. v. 2.6.2014 zu Rahmenbeschl. 2009/948/JI v. 30.11.2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren durch die Mitgliedstaaten, ABl. EU 2009 Nr. L 328, S. 42.

<sup>173</sup> Vgl. hierzu *Peters*, NStZ 2012, 76.

<sup>174</sup> KOM (2014) 312 endg. v. 2.6.2014 zu Rahmenbeschl. 2008/675/JI v. 24.7.2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren, ABl. EU 2008 Nr. L 220, S. 32.

<sup>175</sup> Vgl. BT-Drs. 13/13673, S. 6 ff.

<sup>176</sup> Vgl. zuvor *Brodowski*, ZIS 2010, 749 (757) m.w.N.; vgl. seitdem *Gleiß*, in: Satzger/Sieber/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 81), § 39a; *Karitzky/Wannek*, NJW 2010, 3393; *Lippert*, VD 2013, 123; *Riedmeyer*, NZV 2014, 18; *Trautmann*, NZV 2011, 57.

<sup>177</sup> EuGH, Urt. v. 14.11.2013 – C-60/12.

<sup>178</sup> Rahmenbeschl. 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. Einen Überblick über den Umsetzungsstand liefert Ratsdok. 9549/14; Deutschland ist seiner Umsetzungsverpflichtung nachgekommen.

ßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte<sup>179</sup> für nichtig, allerdings für längstens 12 Monate für weiter anwendbar.<sup>180</sup> Die Richtlinie war auf Art. 87 Abs. 2 AEUV und damit auf eine Rechtsgrundlage im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit gestützt worden, während die Kommission für ihren Vorschlag Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV und damit einen Kompetenztitel im Bereich des Verkehrs gewählt hatte. Der EuGH sieht „das hauptsächliche oder überwiegende Ziel der Richtlinie 2011/82 [in der] Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit“ (Rn. 36), für die der Informationsaustausch nur ein „Instrument“ darstelle (Rn. 42). Hingegen sei die Kompetenznorm in Art. 87 Abs. 2 AEUV im Kontext zu Art. 67 Abs. 2 AEUV zu verstehen; insoweit verweist der EuGH mit knappen Worten darauf, dass diese Richtlinie „nicht unmittelbar im Zusammenhang mit den [...] Zielen“ des Art. 67 Abs. 2 AEUV (insb. „Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität“ und „zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden“) stehe. Dies spricht nicht für eine restriktive Auslegung des Art. 87 Abs. 2 AEUV durch den EuGH, sondern lediglich für einen Vorrang spezieller Kompetenztitel in bestimmten Deliktsbereichen vor den allgemeinen strafrechtlichen und polizeirechtlichen Regelungen in Art. 82 ff. AEUV.

Zwei Monate später legte die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag vor,<sup>181</sup> der nur in der Rechtsgrundlage (Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV), dem anwendbaren Datenschutzregime (Art. 7 RL-E) sowie Marginalien von der für nichtig erklärten Richtlinie abweicht. Auf der 3335. Sitzung des Rats der Europäischen Union – Transport, Telekommunikation und Energie – am 8.10.2014 konnte bereits eine Einigung über diesen Vorschlag erzielt werden,<sup>182</sup> wobei den zukünftig ebenfalls gebundenen Mitgliedstaaten Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich eine verlängerte Umsetzungsfrist bis Mai 2017 zugestanden werden soll (Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 RL-E).

### 9. Internationaler Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen

In den Gremien des Rates wurden Leitlinien für eine einzige Anlaufstelle (Single Point of Contact – SPOC) für den internationalen Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen entworfen.<sup>183</sup> Im Rahmen der Möglichkeiten des nationalen Polizei-, Strafverfahrens- und Datenschutzrechtes regen diese Leitlinien an, die ein- und ausgehenden Informationskanäle des Informationsaustauschs – etwa betreffend der

sog. „Schwedischen Initiative“<sup>184</sup> und des „Prüm-Beschlusses“<sup>185</sup> – je Mitgliedstaat bei einer einzigen, ähnlich strukturierten Stelle zu bündeln. Dieser Single Point of Contact soll „über die umfassendste nationale Zuständigkeit [verfügen], mit einem möglichst großen geografischen und materiellen Geltungsbereich, damit sie in der Lage ist, die gesamte Bandbreite der denkbaren Ersuchen hinsichtlich der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung zu bearbeiten“<sup>186</sup>. Daher sollte sie als „behördenübergreifende Organisation“ ausgestaltet sein, „deren Personal verschiedenen Dienststellen und/oder Ministerien entstammt bzw. diesen angehört, einschließlich der Kriminalpolizei, der Schutzpolizei, des Grenzschutzes, des Zolls und der Justizbehörden.“<sup>187</sup> In denjenigen Mitgliedstaaten wie Deutschland, „in denen die Justizbehörden strafrechtliche Ermittlungen überwachen“, empfehlen die Leitlinien deren „Vertretung [...] in der SPOC“, etwa um bestimmte dringende Ermittlungsmaßnahmen sofort anordnen zu können.<sup>188</sup> Wenn auch gewisse Synergieeffekte hierdurch zu erreichen wären und Reibungsverluste abgebaut werden könnten, so drohen durch eine solche organisatorische Zusammenführung von kontrollierten und kontrollierenden Akteuren die jeweiligen Rollen zu verwischen. Nicht unbedenklich ist ferner das in den Leitlinien vermittelte „Idealbild“, dass „alle Mitglieder des SPOC“ „Zugang zum größtmöglichen Spektrum an einschlägigen nationalen Datenbanken“<sup>189</sup> und auch „unmittelbaren Zugang zu den europäischen und internationalen Datenbanken im Bereich der Strafverfolgung“<sup>190</sup> von ihrem eigenen Arbeitsplatzrechner aus haben sollen: Dies baut zwar technisch-organisatorische Schranken ab. Solche Schranken haben sich aber als förderlich zur Verwirklichung und zur technischen Absicherung des Datenschutzes und zum sparsamen Umgang mit personenbezogenen Daten erwiesen. Es erscheint auch

<sup>184</sup> Rahmenbeschl. 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>185</sup> Beschl. 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.

<sup>186</sup> Ratsdok. 10492/14, S. 5.

<sup>187</sup> Ratsdok. 10492/14, S. 6.

<sup>188</sup> Ratsdok. 10492/14, S. 6.

<sup>189</sup> Ratsdok. 10492/14, S. 8. Genannt sind dort „insbesondere auf Datenbanken auf dem Gebiet der Strafverfolgung, Datenbanken für Identitätsdokumente, Fahrzeugregister, nationale Visadatenbanken, Datenbanken der Ausländerbehörden, Häftlingsdatenbanken, DNA-Datenbanken, Fingerabdruckdatenbanken, den Informationsaustausch mit den nationalen Verbindungsbeamten, Grenzschutzdatenbanken, Handelsregister, automatische Nummernschilderkennung usw.“

<sup>190</sup> Ratsdok. 10492/14, S. 10. Genannt sind dort „SIS, Europol-Datenbanken, Interpol-Datenbanken, Zollinformationssystem (CIS)“ sowie „europäische[...] Datenbanken wie EURODAC“.

<sup>179</sup> Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte, ABl. EU 2011 Nr. L 288, S. 1; siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2011, 940 (953).

<sup>180</sup> EuGH, Urt. v. 6.5.2014 – C-43/12.

<sup>181</sup> KOM (2014) 476 endg. v. 18.7.2014.

<sup>182</sup> I.d.F. Ratsdok. 13577/14.

<sup>183</sup> Ratsdok. 10492/14.

mehr als fraglich, ob sich dies durch Umsetzung und Berücksichtigung der „Datenschutzvorschriften in den internen Geschäftsabläufen und Arbeitsanweisungen“<sup>191</sup> adäquat ausgleichen lässt.

Als Ergänzung zu diesen Leitlinien wurde eine Übersicht über die derzeit existierenden – und teilweise (noch?) deutlich von diesen Leitlinien divergierenden – Strukturen der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in den einzelnen Mitgliedstaaten geschaffen.<sup>192</sup>

## VI. Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen

### I. USA

#### a) SWIFT/TFTP-Abkommen<sup>193</sup>

Trotz der fortdauernden Kritik seitens des Europäischen Parlaments halten die Europäische Kommission und der Rat am Abkommen 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<sup>194</sup> fest. In ihrer gemeinsamen Evaluation<sup>195</sup> legen die Europäische Kommission und das US Treasury Department, untermauert durch exemplarische Fälle aus der Praxis, die Nützlichkeit TFTP-basierter Ermittlungen dar. Besonderes Augenmerk legt der Bericht darauf, die Notwendigkeit einer deutlich über drei Jahre dauernden Mindestspeicherfrist darzulegen. Auch ein Überprüfungsbericht der Kommission<sup>196</sup> postuliert die Nützlichkeit TFTP-basierter Ermittlungen und bestätigt die Gesetzmäßigkeit des Vorgehens der US-amerikanischen Behörden und ist daher kohärent zur Auffassung der Kommission, ein eigenes EU-TFTP-Programm sei nicht erforderlich.<sup>197</sup>

#### b) PNR-Abkommen<sup>198</sup>

Ebenfalls positiv fällt die Evaluation der Europäischen Kommission und des US Department of Homeland Security<sup>199</sup> über das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security<sup>200</sup> aus. Die Europäische Kommission bestätigt dabei die vertragsgemäße Implementierung und Durchführung des Abkommens durch die US-amerikanischen Stellen.

#### c) Datenschutzabkommen<sup>201</sup>

In die langwierigen Verhandlungen hin zu einem Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Schutz personenbezogener Daten, die zu Strafverfolgungszwecken, einschließlich der Bekämpfung des Terrorismus, im Rahmen der polizeilichen oder justiziellen Zusammenarbeit transferiert oder verarbeitet werden, scheint Bewegung gekommen zu sein: Die US-amerikanische Seite erklärte sich bereit, bei Datenschutzverstößen durch öffentliche Stellen auch EU-Bürgern adäquate Rechtsschutzmöglichkeiten vor US-amerikanischen Gerichten einzuräumen.<sup>202</sup> In einem nicht öffentlich zugänglichen Dokument berichtete die Kommission über den Verhandlungsstand.<sup>203</sup> So habe man hinsichtlich der Reichweite – Verhütung und Verfolgung von Straftaten, nicht aber geheimdienstliche Tätigkeiten – und Zielsetzung des Abkommens eine vorläufige Einigung erzielen können. Noch offen seien jedoch die zentralen Aspekte des gerichtlichen Rechtsschutzes, der Zweckbindung und der besonders schutzwürdigen Daten. Das Abkommen selbst soll selbst keine Rechtsgrundlage für einen Datenaustausch – auch nicht zwischen Privaten und Hoheitsträgern des anderen Rechtskreises – darstellen, sondern einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen für den auf anderen Rechtsgrundlagen erfolgenden Datenaustausch aufspannen (sog. „umbrella agreement“). So soll das Abkommen vorschreiben, dass die jeweiligen Rechtsgrundlagen klare Vorgaben über Speicherfristen enthalten müssen und nicht zwischen EU- und US-Bürgern differenzieren dürfen. Auch soll eine (voll-)automatisierte Entscheidung, welche in „relevante“ Interessen einer Person eingreife (man denke an die Aufnahme in eine sog. „no-fly list“), untersagt sein, es sei denn, dies sei erstens gesetzlich vorgesehen und es stünden zweitens Schutzmechanismen zur Verfügung, einschließlich der Möglichkeit, einen Menschen mit dieser Frage zu befassen.

#### 2. Australien – PNR-Abkommen<sup>204</sup>

Die gemeinsame Überprüfung<sup>205</sup> der Durchführung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an den Australian Customs and Border Protection Service<sup>206</sup> fällt weitgehend positiv aus: So werde „durch das äußerst zielgerichtete Vorgehen Australiens bei der Bewertung von PNR-Daten mithilfe von Risikoindikatoren [...] der Zugang zu personenbezogenen Daten auf ein Minimum beschränkt“ (S. 2). Allerdings wird Australien

<sup>191</sup> Ratsdok. 10492/14, S. 9.

<sup>192</sup> Ratsdok. 10492 ADD 1 REV 1/14.

<sup>193</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2013, 455 (471 f.).

<sup>194</sup> TFTP/SWIFT-Abkommen; ABl. EU 2010 Nr. L 195, S. 5.

<sup>195</sup> KOM (2013) 843 endg. v. 27.11.2013.

<sup>196</sup> KOM (2014) 513 endg. v. 11.8.2014.

<sup>197</sup> Siehe hierzu oben IV. 6.

<sup>198</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (570).

<sup>199</sup> KOM (2013) 844 endg. v. 27.11.2013; SEC[2013] 630 v. 27.11.2013.

<sup>200</sup> ABl. EU 2012 Nr. L 215, S. 5; ABl. EU 2012 Nr. L 174, S. 1.

<sup>201</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2011, 940 (953); siehe ferner Deiseroth, ZRP 2013, 194; Kipker/Voskamp, RDV 2014, 84.

<sup>202</sup> Vgl. <http://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-holde-r-pledges-support-legislation-provide-eu-citizens-judicial-redress> (31.10.2015).

<sup>203</sup> Ratsdok. 8761/14 RESTREINT UE.

<sup>204</sup> Vgl. zuvor Brodowski, ZIS 2012, 558 (570).

<sup>205</sup> KOM (2014) 458 endg. v. 10.7.2014.

<sup>206</sup> ABl. EU 2012 Nr. L 186, S. 4.

„aufgefordert, seine Bemühungen zu verstärken, um die Gegenseitigkeit sicherzustellen und aus PNR-Daten erlangte analytische Informationen proaktiv mit den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit Europol und Eurojust auszutauschen“ (S. 3).