

# Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick (Teil 1)\*

## Teil 1: Strafverfassungsrecht; Institutionen; Materielles Strafrecht; Strafverfahrensrecht

Von Jun.-Prof. Dr. Dominik Brodowski, LL.M. (Pennsylvania), Saarbrücken

*Der Europäische Rat verabschiedete eine neue, allerdings weder detailreiche noch ambitionierte „Strategische Agenda“ für den Zeitraum 2019–2024. In der vorangegangenen Legislaturperiode konnten allerdings noch einige weitreichende Legislativmaßnahmen abgeschlossen werden, so zur Geldwäschestrafbarkeit, zu unbaren Zahlungsmitteln und zur besseren Vernetzung von strafrechtsrelevanten Datenbanken der EU, nicht aber zu „e-evidence“. Der EuGH richtet vermehrt Augenmerk auf die Aktivlegitimation bei Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung, aber auch auf die Verhältnismäßigkeit unionsrechtlich determinierter Sanktionierungen. Diese und zahlreiche weitere Entwicklungen im Bereich der Europäisierung der Strafrechtspflege von Juli 2018 bis Juni 2019 werden hier im Anschluss an ZIS 2018, 493, im Überblick vorgestellt und einer ersten Analyse unterzogen.*

*The European Council passed a new, though neither detailed nor ambitious „Strategic Agenda“ for the period 2019–2024. Still under the previous European Parliament, a number of far-reaching legislative measures were adopted, such as on money laundering, on non-cash means of payment and on the interoperability of EU databases on criminal justice, but not on „e-evidence“. The ECJ puts more attention on the competence to issue measures of mutual recognition, but also on the proportionality of union-based sanctioning regimes. These and several further developments in EU Criminal Justice between July 2018 and June 2019 are presented in this overview, which follows up on ZIS 2018, 493.*

### I. Strafverfassungsrecht

#### 1. Strategische Agenda der EU für die Union für den Zeitraum 2019–2024

Der Europäische Rat verabschiedete am 20.6.2019 eine neue strategische Agenda der EU für den Zeitraum 2019–2024.<sup>1</sup> Diese Agenda ist deutlich weniger konkret gehalten als z.B. das Stockholmer Programm<sup>2</sup> oder auch die strategischen

Leitlinien der vergangenen Fünfjahresperiode<sup>3</sup>, soll aber unter Umständen im Oktober 2019 noch weiter konkretisiert werden.<sup>4</sup> Neben der Selbstverpflichtung, dass die EU „ihre [...] Bürgerinnen und Bürger [...] vor bestehenden und neuen Bedrohungen schützen“ werde, und einem Bekenntnis zum Schengen-System wird aus strafrechtlicher Sicht in allgemeinen Tönen angekündigt, dass man den „Kampf gegen Terrorismus und grenzüberschreitende Kriminalität ausweiten und verstärken“ wolle, indem die „Zusammenarbeit und [der] Informationsaustausch besser[t] und unsere gemeinsamen Instrumente weiterentwickel[t]“ werden sollen. Als Bedrohungen werden „böswillige [...] Cyberaktivitäten, hybride [...] Bedrohungen und Desinformation“ hervorgehoben, „die von feindlich gesinnten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausgehen“ (S. 3).

Wesentliche lacunae der Agenda sind damit insbesondere der primärrechtlich verpflichtende Beitritt der EU zur EMRK (Art. 6 EUV), ein neuer Fahrplan für Beschuldigtenrechte, aber auch einige Punkte, welche die Kommission Ende 2019 vorgeschlagen hatte:<sup>5</sup> Sie hatte eine Intensivierung der „Europäischen Sicherheitsunion“<sup>6</sup> gefordert, insbesondere durch eine „Bündelung“ der Anstrengungen in der Verhütung und Verfolgung des Terrorismus (etwa durch eine Ausweitung der Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft, S. 70),<sup>7</sup> der organisierten Kriminalität und der Cyberkriminalität, durch eine Interoperabilität von EU-Informationssystemen<sup>8</sup> und durch eine Erleichterung des Zugangs zu e-evidence (S. 30, 73).<sup>9</sup>

\* Fortsetzung von ZIS 2010, 376; ZIS 2010, 749; ZIS 2011, 940; ZIS 2012, 940; ZIS 2013, 455; ZIS 2015, 79; ZIS 2016, 106; ZIS 2017, 11; ZIS 2017, 688; ZIS 2018, 493. Der zweite Teil dieses Beitrags wird in ZIS 12/2019 erscheinen. Alle in diesem Bericht aufgeführten EU-Rechtsakte und EU-Rechtsetzungsvorgänge sind in der Datenbank <https://db.eurocrim.org/> (4.11.2019) verfügbar.

<sup>1</sup> Europäischer Rat, Eine neue strategische Agenda, 2019–2024, 2019, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/39963/a-new-strategic-agenda-2019-2024-de.pdf> (4.11.2019).

<sup>2</sup> ABl. EU 2010 Nr. C 115, S. 1; siehe hierzu Brodowski, ZIS 2010, 376 (377 f.).

<sup>3</sup> ABl. EU 2014 Nr. C 240, S. 13; siehe hierzu Brodowski, ZIS 2015, 79 (79 f.).

<sup>4</sup> Vgl. EUCO 9/19, S. 1, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/39942/20-21-euco-final-conclusions-de.pdf> (4.11.2019).

<sup>5</sup> Kommission, Europe in May 2019, Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world, 2019, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm\\_sibiu\\_06-05\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm_sibiu_06-05_en.pdf) (4.11.2019).

<sup>6</sup> KOM (2016) 230 endg. Siehe zuletzt Brodowski, ZIS 2018, 493 (493) m.w.N. Zur Europäischen Sicherheitsunion legte die Kommission im Berichtszeitraum drei weitere Fortschrittsberichte vor, die sich im Wesentlichen auf eine Bestandsaufnahme bereits abgeschlossener und noch laufender Legislativmaßnahmen beschränkten (KOM [2018] 690 endg.; KOM [2018] 845 endg.; KOM [2019] 145 endg.).

<sup>7</sup> Siehe unten I. 3.

<sup>8</sup> Siehe unten V. 11. b).

<sup>9</sup> Siehe unten IV. 6. sowie VI. 1. b); VI. 2.

## 2. EU-Justizbarometer

Das EU-Justizbarometer für das Jahr 2019<sup>10</sup> enthält mit Bezügen zur Strafrechtspflege vor allem eine qualitative Bewertung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften (S. 55 ff.), namentlich in Bezug auf die Verteilung von Rechten zwischen (General-)Staatsanwälten, Justizministerien und Parlamenten. Daneben liegt ein Schwerpunkt auf der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen, auch in Strafsachen (S. 30 ff.), sowie auf der Dauer erstinstanzlicher Verfahren wegen des Vorwurfs der Geldwäsche (S. 22 f.).

## 3. Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 AEUV)

Als Beitrag zur informellen Tagung der EU-Staats- und Regierungschefs am 19. und 20.9.2018 in Salzburg unterbreitete die Kommission den Vorschlag, dass die Europäische Staatsanwaltschaft<sup>11</sup> zukünftig auch „zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung“ in Bezug auf „terroristische Straftaten“ sein soll, „die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen“ (Art. 86 Abs. 2 AEUV-E).<sup>12</sup> Die Kommission bedauert, dass derzeit „terroristische Straftaten in mehreren Mitgliedstaaten parallel und getrennt untersucht und verfolgt“ werden, wodurch „ihre Komplexität und/oder grenzüberschreitende Natur nicht immer angemessen berücksichtigt“ wird und was in ne bis in idem-Situationen münden könne. Zudem sei der Informations- und Beweismittelaustausch nicht hinreichend gewährleistet (S. 5 ff.). All dem könne entgegengewirkt werden, indem die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft entsprechend erweitert werde. Über die Änderung des kompetenzrechtlichen Rahmens in Art. 86 AEUV hinausgehend erforderte dies aber nicht nur eine Erweiterung der sachlichen Zuständigkeitsregelung in Art. 22 Verordnung (EU) 2017/1939 (EPPO-VO), sondern auch anderer, derzeit spezifisch auf PIF-Delikte (= Delikte, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind) ausgerichteter Regelungen dieser Verordnung (S. 9 ff.). Die Erfolgsaussichten dieser Initiative der Kommission erscheinen indes bereits deshalb zweifelhaft, weil auch für die vereinfachte Vertragsänderung nach Art. 86 Abs. 4 AEUV die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich wäre und nicht nur von denjenigen, die sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligen (S. 3). Die Zustimmung des deutschen Vertreters wäre von einem Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG abhängig (§ 7 Abs. 1 Alt. 2 IntVG).

<sup>10</sup> KOM (2019) 198 endg.

<sup>11</sup> Siehe unten II. 1.

<sup>12</sup> KOM (2018) 641 endg. sowie 641 ANNEX; ergänzend zur Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft *Ambos*, Internationales Strafrecht, 5. Aufl. 2018, § 13 Rn. 26; *Jähnke/Schramm*, Europäisches Strafrecht, 2017, Kap. 12 Rn. 42 ff.

## 4. Datenschutz (VO [EU] 2018/1725)<sup>13</sup>

Europäisches Parlament und Rat verabschiedeten eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Die datenschutzrechtlichen Detailregelungen zu Eurojust, Europol und zur Europäischen Staatsanwaltschaft bleiben vorerst (jedenfalls weitgehend) als *lex specialis* bestehen (Erwägungsgründe 2 f. und 11 f.; Art. 70 VO [EU] 2018/1725). Die Kommission wird aber dazu aufgefordert, Vorschläge zur Vereinheitlichung vorzulegen (Erwägungsgrund 12 a.E. sowie 13, Art. 98 VO [EU] 2018/1725).

## 5. Brexit<sup>14</sup>

Der – im britischen Unterhaus bislang abgelehnte – Entwurf des Austrittsabkommens<sup>15</sup> sieht wie der vorangegangene Kommissionsentwurf vor, dass Europäische Haftbefehle, Europäische Ermittlungsanordnungen und weitere Instrumente, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhen, sowohl im Vereinigten Königreich als auch in allen Mitgliedstaaten gegenüber dem Vereinigten Königreich bis zum Ende der Übergangsperiode am 31.12.2020 grundsätzlich ebenso unverändert Anwendung finden (Art. 62 ff. Brexit-E) wie die GRCh sowie Art. 54 SDÜ (Art. 127 Abs. 1 Brexit-E). An der Stichtagsregelung (Verhaftungsdatum bei Europäischen Haftbefehlen; Eingang des Ersuchens bei sonstigen Maßnahmen) wurde festgehalten (Art. 62, ergänzend Art. 64 Brexit-E). Mitgliedstaaten können indes – so dies notifiziert wird – aus verfassungsrechtlichen Gründen die Auslieferung eigener Staatsangehöriger bereits während der Übergangsperiode verweigern; insoweit erhält das Vereinigte Königreich auch das Recht, reziprok die Auslieferung seiner Staatsangehörigen zu verweigern (Art. 185 UAbs. 2 Brexit-E).

## 6. Verhältnismäßigkeit einer unionsrechtlich determinierten Sanktionsandrohung<sup>16</sup>

Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 verpflichtete<sup>17</sup> Personen, die 10.000 € oder mehr in bar mit sich führen, bei Ein-

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, ABl. EU 2018 Nr. L 295, S. 39. Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2017, 688 (688 f.).

<sup>14</sup> Siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (495 f.), sowie *Ambos*, JZ 2017, 707; *Weyembergh*, New Journal of European Criminal Law 8 (2017), 284.

<sup>15</sup> ABl. EU 2019 Nr. C 66I, S. 1.

<sup>16</sup> Allgemein zum Verhältnismäßigkeitsprinzip im europäischen Bereich *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, Kap. 7 Rn. 41 ff., Rn. 65 f.; *Jähnke/Schramm* (Fn. 12), Kap. 9 Rn. 7.

oder Ausreise in die EU einer Anmeldepflicht nachzukommen. Wie etliches anderes europäisches Sekundärrecht auch ist diese Verhaltensnorm flankiert durch die an die Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung, im Falle einer „Verletzung der Anmeldepflicht nach Artikel 3“ „wirksam[e], verhältnismäßig[e] und abschreckend[e]“ Sanktionen vorzusehen (Art. 9 Verordnung [EG] Nr. 1889/2005).<sup>18</sup> Bereits im Juli 2015 hatte der EuGH in einem ungarischen Vorabentscheidungsersuchen geurteilt, dass mit dieser „Sanktion nicht mögliche betrügerische oder widerrechtliche Handlungen geahndet werden sollen, sondern allein eine Verletzung der Anmeldepflicht“.<sup>19</sup> Mit dem in Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 aufgegriffenen Verhältnismäßigkeitsprinzip sei eine Regelung unvereinbar, „die zur Ahndung einer Verletzung der Anmeldepflicht [...] die Zahlung einer verwaltungsrechtlichen Geldbuße in Höhe von 60 % der nicht angemeldeten Barmittel vorsieht, wenn deren Betrag 50 000 Euro übersteigt“ (Rn. 35).

In zwei aktuellen Vorabentscheidungsersuchen verknüpfte der EuGH dieses Übermaßverbot ausdrücklich mit Grundprinzipien des Unionsrechts und der Charta der Grundrechte. Repressive Maßnahmen dürften nicht die Grenzen des zur Zweckerreichung Notwendigen überschreiten; die Höhe der Sanktion müsse adäquat zur Schwere der Rechtsverletzung sein.<sup>20</sup> Hiermit sei es unvereinbar, dass das bulgarische Recht zusätzlich zur Abschöpfung der nicht angemeldeten Barmittel eine bis zu sechsjährige Freiheitsstrafe androhe.<sup>21</sup>

Wenn auch diese Entscheidungen nicht überbewertet werden sollten, so festigt der EuGH doch nicht nur ein unionsverfassungsrechtliches Schuld- und Verhältnismäßigkeitsprinzip. Er gibt auch allgemein zu erkennen, dass er in Fragen der Sanktionierung der (nationalen) Legislative keine unbegrenzte Entscheidungsmacht zugesteht, sondern – jedenfalls in Evidenzfällen – einer exzessiven Sanktionierung mittels einer Verhältnismäßigkeitskontrolle entgegenzutreten bereit ist.

### 7. Freizügigkeit und Entziehung Minderjähriger ins Ausland (§ 235 Abs. 2 StGB)

Nach § 235 Abs. 2 StGB kann auch ein Elternteil bestraft werden, das ein Kind gegen den Willen desjenigen, dem das Aufenthaltsbestimmungsrecht zusteht, ins Ausland verbringt

---

<sup>17</sup> Nunmehr folgt eine entsprechende Verpflichtung aus Art. 3 Verordnung (EU) 2018/1672 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2018 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005, ABl. EU 2018 Nr. L 284, S. 6.

<sup>18</sup> Nunmehr Art. 40 VO (EU) 2018/1672.

<sup>19</sup> EuGH, Urt. v. 16.7.2015 – C-255/14 (Chmielewski), Rn. 31 = NVwZ 2015, 1279 = EuGRZ 2015, 497.

<sup>20</sup> EuGH, Beschl. v. 12.7.2018 – C-707/17 (Pinzaru und Cirstinoiu) – C-707/17, Rn. 26 ff., 33.

<sup>21</sup> EuGH, Beschl. v. 12.7.2018 – C-707/17 (Pinzaru und Cirstinoiu) – C-707/17, Rn. 35, sowie EuGH, Beschl. v. 30.1.2019 – C-335/18 und C-336/18 (AK) = ECLI:EU:C:2019:92, insbesondere Rn. 33.

oder im Ausland vorenthält.<sup>22</sup> Das AG Heilbronn legte in einem Strafverfahren wegen eines solchen Tatvorwurfs dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob dies mit der unionsrechtlich garantierten Personenfreizügigkeit (Art. 21 AEUV und insbesondere der RL 2004/38/EG<sup>23</sup>) vereinbar sei. Schließlich seien die entsprechenden Tathandlungen (verbringen oder vorenthalten) innerhalb Deutschlands (von § 235 Abs. 1 StGB abgesehen) straffrei; eine Mitnahme des Kindes in einen anderen EU-Mitgliedstaat (z.B. das Heimatland eines Elternteils) jedoch strafbewehrt. Für eine Erfassung des EU-Auslandes fehle es aber an einem sachlichen Grund, weil die Rückführung auf Grundlage von Art. 11 Brüssel IIa-Verordnung<sup>24</sup> erleichtert möglich sei.<sup>25</sup>

### 8. Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Gerichte

Ein polnisches Vorabentscheidungsersuchen betrifft unmittelbar die Frage, ob die Möglichkeit politischer Einflussnahme auf Disziplinarmaßnahmen gegen Richter gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV verstößt, und mittelbar die Frage, welche Konsequenzen dies für ein Strafverfahren hat.<sup>26</sup>

### 9. Verzahnung von nationalem Strafverfahrensrecht und europäischem Grundrechtsschutz

Eine analoge Anwendung des § 363a öStPO (vergleichbar zu § 359 Nr. 6 StPO), wenn ein Verurteilter unter Verweis auf eine Verletzung der GRCh (und insbesondere auf eine in einem vergleichbaren Verfahren ergangene Entscheidung des EuGH) eine Wiederaufnahme des Strafverfahrens beantragt, ist dem EuGH zufolge nicht europarechtlich geboten. Die Verfahrensweise und die Zuständigkeit des EGMR sei mit der des EuGH nicht vergleichbar (Rn. 31 ff.); auch verlange es das Unionsrecht nicht, „dass ein Rechtsprechungsorgan

---

<sup>22</sup> Exemplarisch BGHSt 44, 355.

<sup>23</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. EU 2004 Nr. L 158, S. 77 i.d.F. CONSLEG 2004L0038 v. 16.6.2011.

<sup>24</sup> Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates v. 27.11.2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000, ABl. EU 2003 Nr. L 338, S. 1 i.d.F. CONSLEG 2003R2201 v. 1.3.2005.

<sup>25</sup> AG Heilbronn, Beschl. v. 11.6.2019 – 31 Cs 36 Js 22275/18 = ECLI:DE:AGHN:2019:0611.31CS36JS22275. 18.00. Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtsache C-454/19 (Staatsanwaltschaft Heilbronn) geführt. Aus familienrechtlicher Sicht siehe ergänzend OLG Koblenz NJW 2008, 238 mit Anm. *Stöber*, FamRBint 2008, 5.

<sup>26</sup> Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtsache C-563/18 (VX, WW, XV) geführt.

eine in Rechtskraft erwachsene Entscheidung grundsätzlich rückgängig machen muss, um einer späteren Auslegung einer einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmung durch den Gerichtshof Rechnung zu tragen“ (Rn. 54).<sup>27</sup>

#### 10. Verstärkter Auslieferungsschutz für eigene Staatsangehörige und unionsrechtliches Diskriminierungsverbot<sup>28</sup>

Das finnische Auslieferungsrecht untersagt die Auslieferung von finnischen Staatsangehörigen an Drittstaaten, nicht jedoch von sonstigen Unionsbürgern. Ein finnisches Vorabentscheidungsersuchen betraf die Frage, ob die Petruhhin-Rechtsprechung des EuGH<sup>29</sup> auch dann anzuwenden sei, wenn die gesuchte Person (hier ein Litauer) zugleich die Staatsangehörigkeit desjenigen Drittstaats habe, der ein Auslieferungsersuchen zur Strafvollstreckung gestellt hat (hier Russland). Die Große Kammer des EuGH urteilte,<sup>30</sup> dass die Tatsache, dass die gesuchte Person zusätzlich Staatsangehöriger des ersuchenden Drittstaats ist, ohne Relevanz ist, denn diese könne „dem Betroffenen nämlich nicht die Freiheiten nehmen, die er als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats aus dem Unionsrecht herleitet“ (Rn. 29). Der EuGH interpretierte das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot bei Auslieferungsersuchen zur Strafvollstreckung weiter als in der Petruhhin-Rechtsprechung (die Auslieferungsersuchen zur Strafverfolgung betrifft) und auch weiter als Generalanwalt Bot, der einer innereuropäischen Strafvollstreckung bloße Präferenz zukommen lassen wollte.<sup>31</sup> Ein Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger müsse auch „den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten zugutekommen [...], die ihren ständigen Wohnsitz“ im betreffenden Staat haben „und somit ein bestimmtes Maß an Integration in der Gesellschaft dieses Mitgliedstaats aufweisen“ (Rn. 46 f.). Diese müssen ihre Strafe „unter denselben Bedingungen wie Inländer [im Inland] verbüßen können“ (Rn. 47).

Zu den Folgen der Petruhhin-Rechtsprechung legte Deutschland ein Diskussionspapier mit der Frage vor, ob der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger von einem Drittstaat mit Auslieferungsersuchen zur Strafverfolgung gesucht wer-

de, auch gegen den Willen des Verfolgten informiert werden muss, damit dieser erforderlichenfalls selbst die Strafverfolgung übernehmen und einen (prioritär zu bescheidenden) Europäischen Haftbefehl ausstellen könne. Deutschland hegt Bedenken gegen eine unbedingte Informationspflicht, weil dies zu *nemo tenetur* und datenschutzrechtlichen Grundsätzen im Widerspruch stehen könne.<sup>32</sup>

Ein kritisches Vorabentscheidungsersuchen des Kammergerichts setzt sich mit weiteren Folgeproblemen auseinander:<sup>33</sup> Ein ukrainisches Auslieferungsersuchen betrifft einen Verfolgten, der nach der Tat seinen Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlagert hatte. Ein Jahr später erhielt er zusätzlich zur ukrainischen auch die rumänische Staatsangehörigkeit. Sollte der EuGH trotz der erst nachträglichen Verleihung der Unionsbürgerschaft die Petruhhin-Rechtsprechung für anwendbar halten, ergebe sich das Folgeproblem, dass im Rahmen des ukrainischen Auslieferungsersuchens nur „eine Darstellung der Handlung“ (Art. 12 Abs. 2 lit. b EuAIÜbK) übermittelt wurde, rumänische Behörden aber für den Erlass eines konkurrierenden Europäischen Haftbefehls hingegen tragfähige Beweismittel benötigten. Daher fragt das Kammergericht kritisch nach, ob Deutschland in solch einer Situation trotz der damit verbundenen Verzögerungen verpflichtet sei, die Ukraine um Übermittlung der Akten an Rumänien zur Prüfung einer Verfolgungsübernahme zu ersuchen. Schließlich weist es auf § 7 Abs. 2 Nr. 2 StGB hin und fragt, ob Deutschland zur Umsetzung der Petruhhin-Rechtsprechung verpflichtet sei, die Strafverfolgung zu übernehmen – obwohl auch innerstaatlich bis zur Übermittlung der Akten wohl keine tragfähige Grundlage für einen Haftbefehl gegeben sei.

## II. Institutionen

### 1. Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO)<sup>34</sup>

Im August 2018 bestätigte die Kommission in zwei Beschlüssen die Beteiligung der Niederlande und Maltas an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.<sup>35</sup> Trotz Schwierigkeiten in der

<sup>27</sup> EuGH, Urt. v. 24.10.2018 – C-234/17 (XC u.a.) = ECLI:EU:C:2018:853 mit Anm. und Bspr. *Buckler*, EuZW 2019, 87; *Streinz*, JuS 2019, 502; siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (493), sowie ergänzend *S. Schumann*, ÖJZ 2018, 850.

<sup>28</sup> Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (495) m.w.N.; ergänzend *Ambos* (Fn. 12), § 12 Rn. 66; *Jähnke/Schramm* (Fn. 12), Kap. 6 Rn. 14 ff.

<sup>29</sup> EuGH, Urt. v. 6.9.2016 – C-182/15 (Petruhhin) = ECLI:EU:C:2016:63 mit Anm. und Bspr. *Bock*, ZWH 2017, 1; *Costa*, New Journal of European Criminal Law 8 (2017), 192; *Ruffert*, JuS 2017, 475; siehe auch *Jähnke/Schramm* (Fn. 12), Kap. 5 Rn. 53; siehe ergänzend EuGH, Urt. v. 10.4.2018 – C-191/16 (Piscotti) = ECLI:EU:C:2018:222.

<sup>30</sup> EuGH, Urt. v. 13.11.2018 – C-247/17 (Raugevicius) = ECLI:EU:C:2018:898. Siehe hierzu ergänzend Ratsdokument 14744/18.

<sup>31</sup> EuGH, Schlussanträge v. 25.7.2018 – C-247/17 (Raugevicius) = ECLI:EU:C:2018:616, Rn. 55 ff. mit Anm. *Böhm*, NSStZ 2019, 256 (261 f.).

<sup>32</sup> Ratsdokument 14745/18.

<sup>33</sup> KG Berlin, Beschl. v. 14.5.2019 – 4 AusLA 151/16 = ECLI:DE:KG:2019:0514.4AUSLA151.16.00. Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-398/19 geführt.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates v. 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABl. EU 2018 Nr. L 283, S. 1. Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (496) m.w.N., sowie *Bachmaier Winter* (Hrsg.), *The European Public Prosecutor's Office*, 2018; *Geelhoed/Erkelens/Meij* (Hrsg.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, 2018; *Jour-Schröder*, ZIS 2018, 438 (438 ff.).

<sup>35</sup> Beschl. (EU) 2018/1094 der Kommission v. 1.8.2018 zur Bestätigung der Beteiligung der Niederlande an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, ABl. EU 2018 Nr. L 196, S. 1, sowie Beschl. (EU) 2018/1103 der Kommission v. 7.8.2018 zur Bestätigung der Beteiligung Maltas an der Verstärkten Zusammenarbeit

Auswahl des Europäischen Generalstaatsanwalts<sup>36</sup> und teils auch der Europäischen Staatsanwälte<sup>37</sup> hält die Kommission an ihrem ambitionierten Zeitplan fest, dass die Europäische Staatsanwaltschaft bereits Ende 2020 operativ werden soll.<sup>38</sup>

Das Europäische Parlament positionierte sich im April 2019 zur Änderung der OLAF-Verordnung<sup>39</sup> im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft;<sup>40</sup> der Rat hat allerdings noch keine allgemeine Ausrichtung erzielt.

## 2. Eurojust<sup>41</sup>

### a) Verordnung (EU) 2018/1727

Ab dem 12.12.2019 wird mit der Verordnung (EU) 2018/1727 ein neuer Rechtsrahmen für die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) gelten. Abweichend von der partiellen allge-

---

zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, ABl. EU 2018 Nr. L 201, S. 2.

<sup>36</sup> Zum Rechtsrahmen siehe Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1696 des Rates v. 13.7.2018 über die Regeln für die Tätigkeit des Auswahlausschusses nach Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2017/1939 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSStA), ABl. EU 2018 L 282, S. 8, sowie Beschl. (EU) 2018/1275 des Rates v. 18.9.2018 zur Ernennung der Mitglieder des in Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2017/1939 vorgesehenen Auswahlausschusses, ABl. EU 2018 L 238, S. 92.

<sup>37</sup> Zum Rechtsrahmen siehe Durchführungsbeschluss (EU) 2019/598 des Rates v. 9.4.2019 über die Übergangsvorschriften für die Ernennung der Europäischen Staatsanwälte für die erste Amtszeit und während der ersten Amtszeit gemäß Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2017/1939, ABl. EU 2019 Nr. L 102, S. 29; zum Stand siehe Ratsdokument 9548/19.

<sup>38</sup> Vgl. Ratsdokument 9390/19, S. 4.

<sup>39</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.9.2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates, ABl. EU 2013 Nr. L 248, S. 1. Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (496 f.) m.w.N.

<sup>40</sup> Ratsdokument 8570/19; Kommissionsvorschlag in KOM (2018) 338 endg.; siehe hierzu auch *Weyembergh/Brière*, *New Journal of European Criminal Law* 9 (2018), 62.

<sup>41</sup> Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.11.2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates, ABl. EU 2018 Nr. L 295, S. 138. Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (497) m.w.N., sowie ergänzend *Meyer-Cabri*, DRiZ 2019, 122.

meinen Ausrichtung des Rates<sup>42</sup> sollen die nationalen Mitglieder von Eurojust für fünf Jahre ernannt werden (Art. 7 Abs. 5 VO [EU] 2018/1727); diese müssen „den Status eines Staatsanwalts, Richters oder Vertreters einer Justizbehörde mit den gleichwertigen Befugnissen eines Staatsanwalts oder Richters nach Maßgabe ihres nationalen Rechts“ haben (Art. 7 Abs. 4 VO [EU] 2018/1727). In Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft sieht Art. 3 VO (EU) 2018/1727 vor, dass Eurojust für in deren Zuständigkeit fallende Delikte nur dann tätig wird, wenn es sich um Fälle handelt, in denen die Europäische Staatsanwaltschaft ihre Zuständigkeit nicht ausübt, oder in denen nicht an der Europäischen Staatsanwaltschaft teilnehmende Mitgliedstaaten betroffen sind und diese oder die Europäische Staatsanwaltschaft die Beteiligung von Eurojust beantragen.

### b) Synergien mit EJM und weiteren Strafverfolgungsnetzen

Auf seiner 3697. Tagung am 6. und 7.6.2019 nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – Schlussfolgerungen an zu den Synergien zwischen Eurojust und den vom Rat im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen errichteten Netzen;<sup>43</sup> das sind das Europäische Justizielle Netz für Strafsachen (EJN),<sup>44</sup> das Genozid-Netz, das Gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG)-Netz und das Europäische Justizielle Netz gegen Cyberkriminalität (EJCN). Diese Schlussfolgerungen betreffen vor allem die Ressourcenausstattung und die Unterstützung der speziellen Netze durch Eurojust.

### c) Vermögensabschöpfung

Ein Bericht über die Beteiligung von Eurojust im Bereich der Vermögensabschöpfung im Zeitraum 2014–2018<sup>45</sup> verweist vor allem auf bei den Strafverfolgungsbehörden bestehende Informationsdefizite, aber z.B. auch darauf, dass die Vollstreckung durch eine bessere Verfügbarkeit von Kontenstammdaten erleichtert werden könnte.<sup>46</sup>

## 3. Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA)<sup>47</sup>

Nach formeller Annahme im Europäischen Parlament und Rat trat die neue Rechtsgrundlage für die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA)

---

<sup>42</sup> Ratsdokument 6643/15; zuvor Ratsdokument 5142/15 zu Kommissionsvorschlag KOM (2013) 535 endg. v. 17.7.2013; siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2016, 106 (111 f.).

<sup>43</sup> ABl. EU 2019 Nr. C 207, S. 1.

<sup>44</sup> Siehe hierzu auch dessen Tätigkeitsbericht in Ratsdokument 10017/19 sowie ferner unten V. 1. b) und V. 6. d).

<sup>45</sup> Ratsdokument 8719/19; Kurzfassung in Ratsdokument 8722/19.

<sup>46</sup> Siehe unten IV. 7.

<sup>47</sup> Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.11.2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen

in Kraft. An dieser beteiligen sich auch Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein.<sup>48</sup>

### III. Materielles Strafrecht

#### 1. Zukunft der Strafrechtsharmonisierung

Auf seiner 3697. Tagung am 6. und 7.6.2019 nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – einen Bericht der rumänischen Ratspräsidentschaft zur Kenntnis, in dem Überlegungen verschiedener Delegationen zur Zukunft der Strafrechtsharmonisierung in der EU zusammengefasst wurden.<sup>49</sup> Unter Wahrung des – nicht näher ausgeführten<sup>50</sup> – ultima ratio-Prinzips, der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität (S. 8 Nr. 1) solle zwar behutsam das EU-Strafrecht vorrangig auf Basis des Art. 83 Abs. 2 (und nicht Abs. 1) AEUV (S. 10 Nr. 6) ausgedehnt werden, wobei man sich ausreichend Zeit für die Gesetzgebung auf europäischer Ebene und auch für die Umsetzung auf nationaler Ebene (mindestens 24 Monate) nehmen wolle (S. 10 Nr. 8 f.). Als mögliche Gebiete einer Harmonisierung wurden Umweltstraftaten, Kulturgüterschutz, Fälschung von Medizinprodukten, non conviction based confiscation,<sup>51</sup> Organhandel, Wahlmanipulationen, Identitätsdiebstahl, illegale Migration und Straftaten mit Bezug zu sogenannter „künstlicher Intelligenz“ genannt,<sup>52</sup> wobei diesbezüglich auch möglicher Nutzen solcher Technik für Verhütung und Verfolgung von Straftaten Erwähnung fand (S. 9 Nr. 5). Im Vergleich zu diesen möglichen Hand-

men im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, ABl. EU 2018 L 295, S. 99. Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (497). Zur Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (VO [EU] 2019/818) siehe unten V. 11. b); zum bei eu-LISA einzurichtenden ECRIS-TCN siehe V. 10.

<sup>48</sup> Beschl. (EU) 2019/837 des Rates v. 14.5.2019 über den Abschluss – im Namen der Union – der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union einerseits sowie dem Königreich Norwegen, der Republik Island, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein andererseits zur Beteiligung dieser Länder an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. EU 2019 Nr. L 138, S. 9; Vereinbarung in ABl. EU 2019 Nr. L 138, S. 11; zur vorangegangenen Unterzeichnung der Vereinbarung siehe Beschl. (EU) 2018/1549, ABl. EU 2018 Nr. L 260, S. 1.

<sup>49</sup> Ratsdokument 9726/19.

<sup>50</sup> Allerdings findet sich ein Verweis auf die Schlussfolgerungen des Rates über Musterbestimmungen als Orientierungspunkte für die Verhandlungen des Rates im Bereich des Strafrechts, Ratsdokument 16542/2/19; siehe hierzu zuletzt *Brodowski*, ZIS 2017, 11 (16).

<sup>51</sup> Siehe hierzu unten III. 7.

<sup>52</sup> Ergänzend hierzu Ratsdokument 9069/19, S. 4: Probleme verursache dies wohl im Wesentlichen in Bezug auf Identitätstäuschungen.

lungsfeldern liege der größere Fokus aber auf der wirksamen Umsetzung des bereits bestehenden Rechtsrahmens<sup>53</sup> (S. 8 Nr. 4).

#### 2. Schutz der finanziellen Interessen der EU (Art. 325 Abs. 1 AEUV)<sup>54</sup>

Der EuGH schloss sich der Auffassung des Generalanwalts Bobek<sup>55</sup> an, dass der Schutz der finanziellen Interessen der EU (Art. 325 Abs. 1 AEUV) nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden kann, die Achtung von europäischen Grundrechten und Verfahrensrechten in Strafverfahren zu reduzieren.<sup>56</sup> „Die Verpflichtung, eine wirksame Erhebung der Unionsmittel zu garantieren, entbindet die nationalen Gerichte jedoch nicht von der gebotenen Achtung der in der Charta garantierten Grundrechte und der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, da die wegen Mehrwertsteuerstraftaten eingeleiteten Strafverfahren eine Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta darstellen [...]. Die Verpflichtung, eine wirksame Erhebung der Unionsmittel zu garantieren, entbindet die nationalen Gerichte somit nicht von der gebotenen Achtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit und der Rechtsstaatlichkeit, der, wie sich aus Art. 2 EUV ergibt, einer der grundlegenden Werte ist, auf denen die Union beruht“ (Rn. 33 f.). Damit können auch bei Strafverfahren, die dem Schutz der finanziellen Interessen der EU dienen, Beweisverwertungsverbote wie in vergleichbaren nationalen Strafverfahren Anwendung finden. Die generelle Wirksamkeit der Strafverfolgung zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sei vielmehr durch die Mitgliedstaaten insbesondere durch legislative Maßnahmen zu gewährleisten (Rn. 28 ff.). Allerdings will der EuGH dieses konziliante Urteil nicht als Kurskorrektur zu *Taricco I* verstanden wissen (Rn. 32).<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Siehe hierzu den – nicht nur das materielle Strafrecht betreffenden – Überblick in Ratsdokument 5640/19.

<sup>54</sup> Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (497 f.), sowie umfassend *Staffler*, ZfRV 2018, 52.

<sup>55</sup> EuGH, Schlussanträge v. 25.7.2018 – C-310/16 (Dzivev u.a.) = ECLI:EU:C:2018:623.

<sup>56</sup> EuGH, Urte. v. 17.1.2019 – C-310/16 (Dzivev u.a.) = ECLI:EU:C:2019:30.

<sup>57</sup> Konkret verwiesen wird hier bemerkenswerterweise nur auf die zurückhaltendere „*Taricco II*-Entscheidung“, EuGH, Urte. v. 5.12.2017 – C-42/17 (M.A.S. und M.B.) = ECLI:EU:C:2017:936 mit Anm. und Bspr. *Burchardt*, Verfassungsblog 2017/12/7, abrufbar unter

<https://verfassungsblog.de/belittling-the-primacy-of-eu-law-in-taricco-ii/> (4.11.2019); *Burchardt*, EuR 2018, 248; *Giuffrida*, New Journal of European Criminal Law 9 (2018), 31; *Manes*, New Journal of European Criminal Law 9 (2018), 12; *Meyer*, JZ 2018, 304; *Mitsilegas*, New Journal of European Criminal Law 9 (2018), 38; *Peristeridou/Ouwerkerk*, Verfassungsblog 2017/12/12, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/a-bridge-over-troubled-water-a-criminal-lawyers-response-to-taricco-ii/> (4.11.2019); *Pilz*, NJW 2018, 221; *Sicurella*, New Journal of European Criminal Law 9 (2018), 24; *Viganó*, New Journal of European

### 3. Geldwäsche (RL [EU] 2018/1673)<sup>58</sup>

Die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche wurde im Herbst 2019 formell verabschiedet. Bei der Abstimmung im Rat gab eine Gruppe von Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) zu Protokoll, dass es unverhältnismäßig und daher mit Art. 49 Grundrechte-Charta unvereinbar ist, dass der Richtlinie zufolge Geldwäsche bei „Vortaten“ im Ausland auch dann strafbar sein soll, wenn diese „Vortat“ dort straflos ist.<sup>59</sup> Die Richtlinie ist bis zum 3.12.2020 in nationales Recht umzusetzen.

### 4. Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln (RL [EU] 2019/713)<sup>60</sup>

Die bis zum 31.5.2021 in nationales Recht umzusetzende (Art. 20 Abs. 1 RL [EU] 2019/713) Richtlinie zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln sieht abweichend zur allgemeinen Ausrichtung des Rates Mindesthöchststrafen für Betrug im Zusammenhang mit Informationssystemen (Art. 6 RL [EU] 2019/713) und für den Umgang mit Tatwerkzeugen (Art. 7 RL [EU] 2019/713) vor. Auch wurde eine Vorschrift ergänzt, der zufolge Verletzten spezifische Informationen über Präventionsmöglichkeiten und über deren Rechte im Strafverfahren mitzuteilen sind (Art. 16 RL [EU] 2019/713).

### 5. Menschenhandel (RL [EU] 2011/36/EU)<sup>61</sup>

Anfang Dezember legte die Kommission einen Zweiten Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2018) gem. Art. 20 RL 2011/36/EU vor.<sup>62</sup> Darin teilt sie statistische Daten mit und fordert erneut eine Kriminalisierung der bewussten Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels (S. 7 f.).

### 6. Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RB 2008/913/JI)<sup>63</sup>

Ein Diskussionspapier für ein Arbeitsmittagessen der Justizminister am 7.12.2018 erörtert die teils unzureichende Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die zwischen den Mitgliedstaaten divergierende Kriminalisierung der Holocaust-Leugnung sowie von sogenannter „hate speech“ und wirft die Frage nach Handlungsbedarf auf europäischer Ebene auf.

### 7. Sicherstellung und Einziehung von Vermögen (RL 2014/42/EU)<sup>64</sup>

Einer gemeinsamen Erklärung der Legislativorgane bei der Annahme der RL 2014/42/EU folgend veröffentlichte die Kommission im April 2019 eine Analyse von non-conviction

---

Criminal Law 9 (2018), 18; *Wegner*, *wistra* 2018, 107; zum weiteren Verfahren in Italien siehe *Amalfitano/Pollicino*, *Verfassungsblog* 2018/6/5, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/two-courts-two-languages-the-taricco-saga-ends-on-a-worrying-note/> (4.11.2019); *Staffler*, *European Criminal Law Review* 9 (2019), 59.

<sup>58</sup> Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche, ABl. EU 2018 L 284, S. 22; Kommissionsvorschlag in KOM (2016) 826 endg. v. 21.12.2016; allgemeine Ausrichtung des Rates in Ratsdokument 9718/17; Position des europäischen Parlaments in PE 609.515v02-00 – A8-0405/2017; Synopse in Ratsdokument 5800/17, Ratsdokument 5800/17 ADD 1. Zum weitreichenden Umsetzungsbedarf in Deutschland siehe bereits *Brodowski*, *ZIS* 2018, 493 (499). Siehe ergänzend *Schröder/Blaue*, *NZWiSt* 2019, 161.

<sup>59</sup> Ratsdokument 12230/1/18 REV 1 ADD 1.

<sup>60</sup> Richtlinie (EU) 2019/713 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/413/JI des Rates, ABl. EU 2019 Nr. L 123, S. 18; zuvor Ratsdokument 15403/18; Kommissionsvorschlag in KOM (2017) 489 endg. v. 13.9.2017; allgemeine Ausrichtung des Rates in Ratsdokument 6472/1/18 REV 1; Protokollerklärung Deutschlands in Ratsdokument 6996/18, S. 8. Siehe zuvor *Brodowski*, *ZIS* 2018, 493 (499).

<sup>61</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 RB 2002/629/JI des Rates, ABl. EU 2011 Nr. L 101, S. 1. Die erste Evaluation ist zu finden in KOM (2016) 722 endg. v. 2.12.2016, sowie KOM (2016) 719 endg. v. 2.12.2016; siehe hierzu *Brodowski*, *ZIS* 2017, 688 (692 f.) m.w.N.; ergänzend zur Richtlinie *Hecker* (Fn. 16), Kap. 11 Rn. 25 ff.; *Jähne/Schramm* (Fn. 12), Kap. 11 Rn. 24.

<sup>62</sup> KOM (2018) 777 endg. v. 3.12.2018.

<sup>63</sup> Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates v. 28.11.2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. EU 2008 L 328, S. 55; hierzu *Bock*, *ZRP* 2011, 46; *Hellmann/Gärtner*, *NJW* 2011, 961; *F. Zimmermann*, *ZIS* 2009, 1; *Weber*, *ZRP* 2008, 21; *Hecker* (Fn. 16), Kap. 11 Rn. 116 ff. Zur Evaluation durch die Kommission in KOM (2014) 27 endg. v. 26.1.2014 siehe *Brodowski*, *ZIS* 2015, 79 (88).

<sup>64</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; ABl. EU 2014 Nr. L 138, S. 114. Zu dieser Richtlinie siehe zuletzt *Brodowski*, *ZIS* 2015, 79 (88 f.) m.w.N.; ergänzend *Mansdörfer*, *jM* 2017, 122; *Hecker* (Fn. 16), Kap. 11 Rn. 57 ff., sowie ferner oben II. 1. c) zu einem Bericht über die Tätigkeit von Eurojust im Bereich der Vermögensabschöpfung.

based confiscation measures in der EU.<sup>65</sup> Sie differenziert dabei vier Grundmodelle: 1. Einziehung bei Unmöglichkeit einer Verurteilung wegen Flucht, Tod oder Verhandlungsunfähigkeit des Beschuldigten; 2. Erweiterte Einziehung; 3. Verfahren in rem; 4. Verfahren auf Grundlage nicht erklärlchen Reichtums (S. 3). Auf Basis einer (in sich nicht gänzlich widerspruchsfreien) Analyse der divergierenden nationalen Regelungen (S. 5 ff., S. 11 ff.) skizziert die Kommission knapp Forderungen nach weiteren Legislativmaßnahmen auf europäischer Ebene und bemängelt, dass der Vermögensabschöpfung auf nationaler Ebene noch immer zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt werde (S. 9 f.).

Ein bulgarisches Vorabentscheidungsersuchen zur RL 2014/42/EU betrifft die Frage, ob diese Richtlinie Sperrwirkung im Hinblick auf zivilrechtliche Maßnahmen der Vermögensabschöpfung entfaltet. Zudem fragt das vorliegende Gericht an, welchen Beweiswert im Hinblick auf die erweiterte Einziehung (Art. 5 Abs. 1 RL 2014/42/EU) allein eine „Diskrepanz zwischen den Vermögenswerten und den legalen Einkünften der Person“ hat, ob die Dritteinziehung (Art. 6 RL 2014/42/EU) alternativ oder kumulativ angeordnet werden kann, und ob die Generalklausel über „Garantien“ (Art. 8 Abs. 1 RL 2014/42/EU) „die Anwendung der Unschuldsvormutung sicherstellt und eine Einziehung, die nicht auf eine Verurteilung gestützt ist, verbietet“.<sup>66</sup> Es ist jedenfalls anzunehmen, dass der EuGH der Richtlinie, die nur „Mindestvorschriften“ (Art. 1 Abs. 1 RL 2014/42/EU) enthält, keine Sperrwirkung für eine solche non-conviction based confiscation entnimmt.

#### 8. Schutz von Whistleblowern<sup>67</sup>

Rat und (bisheriges) Parlament einigten sich im März 2019 auf einen Kompromiss zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden;<sup>68</sup> da aber der beschlossene Rechtstext noch ein Berichtigungsverfahren durchlaufen muss, kann er erst nach Billigung durch das neu gewählte EU-Parlament im Amtsblatt veröffentlicht werden und in Kraft treten.<sup>69</sup> Im Vergleich zur vorherigen allgemeinen Ausrichtung des Rates wurde der Schutz von Mittlern (Art. 2 Abs. 2a RL-E) ergänzt; auch wird den Hinweisgebern größere Freiheit gegeben, vermutete Verstöße gegen Unionsrecht sogleich extern zu melden (Art. 3bis Abs. 2, Art. 5bis, Art. 12bis Abs. 1 RL-E).

<sup>65</sup> SWD (2019) 1050 endg. v. 12.4.2019. Zu non-conviction based confiscation siehe zuletzt S. Schumann, NZWiSt 2018, 441; Schilling/Hübner, StV 2018, 49.

<sup>66</sup> Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-234/18 (AGRO IN) geführt.

<sup>67</sup> Siehe zuvor Brodowski, ZIS 2018, 493 (500 f.) m.w.N., sowie Garden/Hieramente, BB 2019, 963; Gerdemann, RdA 2019, 16; Wiedmann/Seyfert, CCZ 2019, 12; ergänzend Ullrich, NZWiSt 2019, 65.

<sup>68</sup> I.d.F. Ratsdokument 7242/19; allgemeine Ausrichtung des Rates in Ratsdokument 5747/19; Kommissionsvorschlag in KOM (2018) 218 endg. v. 23.4.2018.

<sup>69</sup> Vgl. Ratsdokument 8507/19.

## IV. Strafverfahrensrecht

### 1. Verfahrensrechte für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren – Anwendbarkeit bei Sicherungs- und Unterbringungsverfahren

Ein bulgarisches Vorabentscheidungsersuchen wirft die Frage auf, ob die Richtlinien zur Stärkung der Verfahrensrechte für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren auch in Sicherungsverfahren betreffend Maßregeln der Besserung sowie in rein präventiven Unterbringungsverfahren Anwendung finden. Konkret betrifft dies die (Mindest-) Rechte auf Information (RL 2012/13/EU)<sup>70</sup>, auf Zugang zu einem Rechtsbeistand (RL 2013/48/EU)<sup>71</sup> sowie betreffend die Unschuldsvormutung (RL [EU] 2016/343)<sup>72, 73</sup> Für eine Auslegung, die auch Betroffene derartiger Verfahren in den Anwendungsbereich einbezieht, spricht zwar deren besondere Schutzbedürftigkeit und die Nähe zum Strafrecht; dagegen aber, dass Anlass für diese Richtlinien war, das gegenseitige Vertrauen im Hinblick auf die Maßnahmen der gegenseitigen Anerkennung zu stärken, und dass sich diese Maßnahmen – wie auch das klassische Rechtshilferecht – tendenziell nicht auf Maßregeln der Besserung und Sicherung beziehen.

### 2. Dolmetschleistungen und Übersetzungen (RL 2010/64/EU)<sup>74</sup>

Die Kommission legte im Dezember 2018 einen Evaluationsbericht über die Umsetzung der Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren vor.<sup>75</sup> Da im Oktober 2013, zum Ablauf der Umsetzungsfrist, 16 (!) Mitgliedstaaten die Richtlinie noch nicht umgesetzt hatten, waren Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden, die indes bis Januar 2018 wegen zwischenzeitlicher Umsetzung eingestellt werden konnten (S. 3 f.). Die Kommission konstatiert, dass „in mehreren Mitgliedstaaten gewisse Probleme mit der Umsetzung bestehen, insbesondere was die Verständigung zwischen verdächtigen oder beschuldigten Personen und ihrem Rechtsbeistand, die Übersetzung wesentlicher Unterlagen und die Kosten für Dolmetschleistungen und Übersetzungen betrifft“ (S. 4).

<sup>70</sup> Unten IV. 3.

<sup>71</sup> Unten IV. 4.

<sup>72</sup> Unten IV. 5.

<sup>73</sup> Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-467/18 (EP) geführt.

<sup>74</sup> Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.10.2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, ABl. EU 2010 Nr. L 280, S. 1. Siehe zuvor Brodowski, ZIS 2018, 493 (501) m.w.N.; ergänzend Ambos (Fn. 12), § 10 Rn. 146, 149; Esser, Europäisches und Internationales Strafrecht, 2. Aufl. 2018, § 5 Rn. 42; Jähnke/Schramm (Fn. 12), Kap. 11 Rn. 11; Klip, European Criminal Law, 3. Aufl. 2016, Kap. 6, 3.10.; Der BGH lehnte kürzlich eine Übersetzungspflicht für seine rechtskräftigen Entscheidungen ab, BGHSt 63, 192 mit Anm. Oğlakcioğlu, NJW 2018, 3794.

<sup>75</sup> KOM (2018) 857 endg. v. 18.12.2018.



3. *Recht auf Belehrung und Unterrichtung*  
(RL 2012/13/EU)<sup>76</sup>

a) *Evaluation*

Gleichzeitig legte die Kommission einen Evaluationsbericht über die Umsetzung der Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren vor.<sup>77</sup> Auch hier zeigte sich in sieben Mitgliedstaaten eine verzögerte Umsetzung, die erst bis Januar 2018 korrigiert wurde (S. 3). Zusammenfassend bewertet die Kommission die Richtlinie und deren Umsetzung positiv, wenngleich „im Zusammenhang mit wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Schwierigkeiten bestehen“ (S. 21). Umsetzungsdefizite bestehen indes etwa bei der Belehrung nicht inhaftierter Verdächtiger, bei der Belehrung über den Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung (vgl. in Deutschland § 136 Abs. 1 S. 5 Hs. 2 StPO) und den Voraussetzungen für diese Rechtsberatung, bei Sprache und Verständlichkeit der Belehrungen sowie bei Umfang und Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechts (S. 5 ff.).

b) *Strafbefehlsverfahren gegen ausländische Beschuldigte ohne inländischen Wohnsitz*

Mit Billigung des EuGH können Strafbefehle gegen ausländische Beschuldigte ohne inländischen Wohnsitz nach wie vor rechtskräftig und vollstreckbar werden, wenn diese (nur) an einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten (§§ 116a Abs. 3, 132 Abs. 1 Nr. 2 StPO) zugestellt wurden und die Einspruchsfrist nach dieser Zustellung berechnet wird, dem Beschuldigten aber nötigenfalls – bei Einspruchseinlegung binnen zwei Wochen, nachdem er tatsächlich vom Strafbefehl Kenntnis erlangt hat – Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§§ 44 ff. StPO) gewährt wird.<sup>78</sup> Eine Vorlage des AG

Kehl an den EuGH weist auf ein Folgeproblem dieser Rechtsprechung hin: Mit einem derartig rechtskräftig und vollstreckbar gewordenen Strafbefehl wurde u.a. ein Fahrverbot (§ 44 StGB) von drei Monaten ausgesprochen. Am letzten Tag des Fahrverbots wurde der Verurteilte durch die Polizei kontrolliert, als er mit einem LKW fuhr. Dass er – etwa infolge des mit einfachem Brief weitergeleiteten Strafbefehls – Kenntnis des Strafbefehls hatte, ist nicht erwiesen, doch § 21 Abs. 2 Nr. 1 StVG lässt Fahrlässigkeit für eine Strafbarkeit wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis genügen.

Das AG Kehl hegt nun unter Hinweis auf die RL 2012/13/EU und auf europäische Grundfreiheiten Bedenken gegen den Eintritt der Rechtskraft des Strafbefehls. Zwar könne die „Tatbestandswirkung“ des Strafbefehls und damit die Strafbarkeit des nunmehr wegen § 21 Abs. 2 Nr. 1 StVG Beschuldigten rückwirkend entfallen, wenn er Einspruch einlege und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantrage. Doch die „strenge[n] Anforderungen an Form und Begründetheit“ führten zu einer Benachteiligung im Vergleich zu einer „Zustellung mittels Zustellungsauftrags im Inland“. Zudem müsse der Beschuldigte – mit nachteiligen Kostenfolgen – Einspruch einlegen und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand auch dann beantragen, wenn er den Strafbefehl eigentlich akzeptiere, er aber dessen „Tatbestandswirkung“ rückwirkend beseitigen wolle.<sup>79</sup>

c) *Anwendbarkeit in rein nationalen Sachverhalten; „patteggiamento“*

In seinem Urteil zu einem italienischen Vorabentscheidungsersuchen stellte der EuGH zunächst klar,<sup>80</sup> dass die RL 2012/13/EU „zur Schaffung einer Mindestharmonisierung der Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union bei[trägt]“ und daher „die Anwendung der von dieser Richtlinie vorgesehenen Regelungen in einem Mitgliedstaat im Rahmen eines in diesem Mitgliedstaat anhängigen Rechtsstreits vom Vorliegen einer grenzüberschreitenden Konstellation unabhängig“ ist (Rn. 36.). Zur eigentlichen Vorlagefrage: Das italienische Schuldanerkenntnisverfahren („patteggiamento“) kann an sich nur vor der gerichtlichen Hauptverhandlung genutzt werden, nach Beginn der mündlichen Verhandlung nur bei einer Änderung des der Anklage zugrunde liegenden Sachverhalts (Rn. 25), nicht aber bei einer bloßen Änderung der rechtlichen Würdigung. Wie bereits der Generalanwalt Bobek in seinen Schlussanträgen<sup>81</sup> vertritt der EuGH die Auffassung, dass man aus den Informationspflichten des Art. 6 Abs. 4 RL 2012/13/EU nicht schließen könne, dass in beiden Konstellationen (Änderung des Anklagevorwurfs in tatsächlicher oder in rechtlicher Hinsicht) dieselben prozessualen Möglichkeiten zur Verfügung stehen müssen (Rn. 51 ff.).

---

<sup>76</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. Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (501) m.w.N., sowie ergänzend *Stotz*, ZIS 2018, 443 (444); *Ambos* (Fn. 12), § 10 Rn. 147, 149; *Esser* (Fn. 74), § 5 Rn. 43 *Jähnke/Schramm* (Fn. 12), Kap. 11 Rn. 11; *Klip* (Fn. 74), Kap. 6, 3.13, 3.5. Ein slowakisches Vorabentscheidungsersuchen (u.a.) zur Frage des Zugangs eines inhaftierten Beschuldigten zu verfahrensrelevanten Unterlagen und Auswirkungen von diesbezüglichen Verstößen auf Rechtmäßigkeit und Fortdauer der Untersuchungshaft wurde zurückgenommen und daher aus dem Register gestrichen (EuGH, Beschl. v. 24.1.2019 – C-510/17 [ML] = ECLI:EU:C:2019:128; zu den Vorlagefragen siehe *Brodowski*, ZIS 2018, 493 [500 f.]). Wenige Tage später richtete ein anderes Bezirksgericht aus Bratislava nahezu wortgleiche Vorlagefragen an den EuGH; dieses Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-149/19 (R.B.) geführt.

<sup>77</sup> KOM (2018) 858 endg. v. 18.12.2018.

<sup>78</sup> EuGH, Urt. v. 22.3.2017 – C-124/16, C-188/16 und C-213/16 (Tranca, Reiter und Opria) = ECLI:EU:C:2017:228 mit Anm. *Brodowski*, StV 2018, 69; *Ziendorf*, JR 2017, 488; siehe ferner *Seifert*, StV 2018, 123.

---

<sup>79</sup> AG Kehl, Beschl. v. 14.9.2018 – 2 Cs 505 Js 116/18 (2) = ECLI:DE:AGKEHL:2018:0914.2CS505JS116.18.00. Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-615/18 (UY) geführt.

<sup>80</sup> EuGH, Urt. v. 13.6.2019 – C-646/17 (Moro) = ECLI:EU:C:2019:489.

<sup>81</sup> EuGH, Schlussanträge v. 5.2.2019 – C-646/17 (Moro) = ECLI:EU:C:2019:95.

Beachtlich ist sodann, dass der EuGH auch die Vereinbarkeit mit Art. 48 Abs. 2 GRCh prüft: Infolge der unionsrechtlichen Informationspflichten sei die Anwendbarkeit des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRCh gegeben (Rn. 66 ff.). Doch seien die in Art. 48 Abs. 2 GRCh garantierten Verteidigungsrechte in der geschilderten Differenzierung nicht verletzt (Rn. 70 ff.).

#### 4. *Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand (RL 2013/48/EU)*<sup>82</sup>

Ein spanisches Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Frage, ob es mit Art. 3 Abs. 2 RL 2013/48/EU vereinbar ist, bei einem flüchtigen und per Haftbefehl gesuchten Beschuldigten das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und dessen Bestellung auszusetzen, bis der Haftbefehl vollzogen und der Beschuldigte dem Gericht vorgeführt wird.<sup>83</sup>

#### 5. *Unschuldsvermutung (RL [EU] 2016/343)*<sup>84</sup>

##### a) *Unschuldsvermutung und Haftentscheidungen*

In einem Eilverfahren urteilte der EuGH am 19.9.2018, dass Entscheidungen im Rahmen einer Haftprüfung oder Haftbeschwerde auch Aussagen über den Tatverdacht gegen einen Beschuldigten enthalten dürfen, „soweit der Verdächtige oder die beschuldigte Person darin nicht als schuldig bezeichnet wird“, ohne dass dies im Widerspruch zu Art. 3, Art. 4 Abs. 1 RL [EU] 2016/343 stünde.<sup>85</sup> Generalanwalt Wathelet hatte dies hingegen für Entscheidungen beanstandet, in denen von einer „hohen Wahrscheinlichkeit“ die Rede ist, dass die beschuldigte Person eine Straftat begangen hatte.<sup>86</sup>

<sup>82</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 Nr. L 294, S. 1. Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (501) m.w.N.; ergänzend *Ambos* (Fn. 12), § 10 Rn. 148 f.; *Esser* (Fn. 74), § 5 Rn. 50 f.; *Jähne/Schramm* (Fn. 12), Kap. 11 Rn. 12; *Klip* (Fn. 74), Kap. 6, 3.2.

<sup>83</sup> Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-659/18 (VW) geführt.

<sup>84</sup> Richtlinie (EU) 2016/343 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9.3.2016 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren, ABl. EU 2016 Nr. L 65, S. 1. Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2017, 688 (694 f.) m.w.N.; ergänzend *Ambos* (Fn. 12), § 10 Rn. 151; *Esser* (Fn. 74), § 5 Rn. 52; *Jähne/Schramm* (Fn. 12), Kap. 11 Rn. 17 ff.

<sup>85</sup> EuGH, Urt. v. 19.9.2018 – C-310/18 (Milev II) = ECLI:EU:C:2018:732. Zu EuGH, Urt. v. 27.10.2016 – C-439/16 PPU (Milev) siehe *Brodowski*, ZIS 2017, 688 (694 f.).

<sup>86</sup> EuGH, Schlussanträge v. 7.8.2018 – C-310/18 (Milev II) = ECLI:EU:C:2018:645.

In einer Folgeentscheidung<sup>87</sup> konkretisierte der EuGH den Maßstab dahingehend, dass es mit der unionsrechtlich garantierten Unschuldsvermutung (Art. 4, 6 RL [EU] 2016/343) vereinbar sei, dass das Haftprüfungsgericht das Für und Wider des Tatverdachts abwäge und auch in der Begründung der Haftentscheidung niederlege. Die Grenze sei erst dann überschritten, wenn der Beschuldigte als schuldig dargestellt werde (Rn. 49 ff., insb. 59 f.).

Zudem stellte der EuGH fest, dass es nationalen Gerichten auch in eilbedürftigen Haftprüfungsverfahren unbenommen ist, bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 267 AEUV ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten (Rn. 30 ff.); insbesondere dürfen nationale Gerichte bzw. deren Richter keinen Sanktionen wegen der Veranlassung eines Vorabentscheidungsverfahrens ausgesetzt sein, andernfalls sei die richterliche Unabhängigkeit verletzt (Rn. 46 f.). Von der Frage der Vorlagebefugnis zu trennen ist allerdings die Zuständigkeit für unaufschiebbare Anordnungen wie der Freilassung des Beschuldigten bei Wegfall hinreichender Haftgründe; dies könne und dürfe das nationale Gericht auch dann anordnen, wenn ein Vorlageverfahren vor dem EuGH anhängig sei (Rn. 41, 43). Entfalle wegen einer solchen einstweiligen Regelung die Anhängigkeit eines Rechtsstreits vor dem nationalen Gericht, so müsse und könne das Vorlagegericht das Vorlageverfahren durch Rücknahme des Ersuchens beenden (Rn. 41 ff.).

##### b) *Unschuldsvermutung und gerichtliche Entscheidungen zu Schuldanerkenntnissen („guilty plea“)*

In einem anderen bulgarischen Vorabentscheidungsverfahren hielt es Generalanwalt Saugmansgaard Øe mit der RL (EU) 2016/343 für vereinbar, wenn in einem gerichtlich akzeptierten strafrechtlichen Schuldanerkenntnis bzw. im Rahmen eines plea bargaining eines Angeklagten andere als Mittäter bezeichnet werden, soweit dies zur Beurteilung der Schuld und Strafe dieses Angeklagten notwendig sei und solange klargestellt wird, dass die Schuld der präsumtiven Mittäter im weiteren Verlauf des Strafverfahrens erst rechtskräftig festgestellt wird.<sup>88</sup> Ein weiteres, slowakisches Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Vereinbarkeit eines infolge eines Schuldanerkenntnisses („guilty plea“) verkürzten Strafverfahrens mit Art. 3, Art. 4 RL (EU) 2016/343.<sup>89</sup>

##### c) *Abwesenheitsverfahren und Recht auf Anwesenheit*

Das Recht auf Anwesenheit in einer Verhandlung und seine Schranken sind Gegenstand eines weiteren bulgarischen Vorabentscheidungsersuchens zu Art. 8 Abs. 1, Abs. 2 RL (EU) 2016/343, namentlich die Rechtmäßigkeit von (teilweisen) Abwesenheitsverfahren bei ordnungsgemäßer Ladung, Belehrung und Vertretung durch einen Rechtsbeistand, sei es

<sup>87</sup> EuGH, Beschl. v. 12.2.2019 – C-8/19 PPU (RH) = ECLI:EU:C:2019:110.

<sup>88</sup> EuGH, Schlussanträge v. 13.6.2019 – C-377/18 (AH u.a.) = ECLI:EU:C:2019:491.

<sup>89</sup> Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-709/18 (UL und VM) geführt.

bei zu vertretender, sei es bei nicht zu vertretender Abwesenheit.<sup>90</sup>

### 6. Europäische Herausgabe- und Sicherungsanordnung („e-evidence“)

#### a) Verordnungsvorschlag<sup>91</sup>

Der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – nahm am 7.12.2018 eine allgemeine Ausrichtung zum (Kommissions-)Vorschlag für eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen („e-evidence“) sowie am 6. und 7.6.2019 zu den begleitenden Formblättern an;<sup>92</sup> entgegen zwischenzeitlicher Forderungen wurde auf Regelungen zu einer Echtzeitüberwachung verzichtet. Im Vergleich zum Kommissionsvorschlag wurde der Anwendungsbereich geringfügig klarer gefasst (auch Dienste der Informationsgesellschaft, „die ihren Nutzern ermöglichen, miteinander zu kommunizieren“, Art. 2 Nr. 3 lit. c sublit. i VO-E), teils auch erweitert (Erlass auch zur Vollstreckung von mindestens viermonatigen Freiheitsstrafen, Art. 5 Abs. 3 VO-E). Immunitäten, Vorrechte, presserechtliche Privilegien und die Freiheit der Meinungsäußerung sollen sich allein nach dem Recht des Anordnungsstaats richten, wenn die betreffende Person ihren Wohnsitz im Anordnungsstaat hat; nur in Fällen, in denen Anordnungs- und Wohnsitzstaat divergieren, soll ein Meistbegünstigungsprinzip gelten (Art. 5 Abs. 7 VO-E). Nur in solchen Divergenzfällen ist zudem ein Notifizierungsverfahren vorgesehen (Art. 7a), das dem Vollstreckungsstaat indes nur die Möglichkeit gibt, auf das Vorliegen von Immunitäten, Vorrechten, presserechtlichen Privilegien und die Freiheit der Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 7 VO-E hinzuweisen. Die Betroffenen sollen primär von der Anordnungsbehörde und nicht vom Diensteanbieter benachrichtigt werden, wobei weitreichende Möglichkeiten zum Aufschub oder zum gänzlichen Verzicht auf eine solche Benachrichtigung vorgesehen sind (Art. 11 VO-E). Eine weiche Spezialitätsregel wurde ergänzt (Art. 12b VO-E). Der Ableh-

nungsgrund des offenkundigen Verstoßes gegen die GRCh oder der offensichtlichen Missbräuchlichkeit wurde gestrichen und nur durch einen Verweis auf die vorgenannten Immunitäten, Vorrechte, presserechtlichen Privilegien und die Freiheit der Meinungsäußerung ersetzt (Art. 14 Abs. 4 lit. f VO-E). Das Überprüfungsverfahren bei einem „blocking statute“ eines Drittstaats wurde vereinheitlicht, wobei ein Widerspruch des Drittstaats – auch in Bezug auf Grundrechte – nicht länger bindend sein soll (Art. 16 VO-E).

Damit hat die allgemeine Ausrichtung des Rates im Vergleich zum bereits kritikwürdigen Kommissionsvorschlag noch an Schärfe gewonnen, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung als (auch) heimliche Ermittlungsmaßnahme ohne ausreichende Kautelen und auf den Verzicht eines umfassenden grundrechtlichen Ablehnungsgrundes. Das neu vorgesehene Notifizierungsverfahren ist hierfür nur ein (zu) schwacher Ausgleich.

Das (bisherige) Europäische Parlament nahm hingegen noch keine Position zu diesen Legislativmaßnahmen an. Allerdings hat die Berichterstatterin Birgit Sippel umfangreiche Arbeitsdokumente zusammengestellt, welche auch die Diskussionen im neuen Europäischen Parlament prägen dürften.<sup>93</sup>

#### b) Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren (RL-E)<sup>94</sup>

Am 8.3.2019 nahm der Rat der Europäischen Union – Justiz und Inneres – eine allgemeine Ausrichtung zum (Kommissions-)Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren an.<sup>95</sup> Wesentliche Abweichungen zum Kommissionsvorschlag betreffen gewisse Präzisierungen des Anwendungsbereichs (Erwägungsgrund 16, Art. 2 Nr. 2), eine Verlängerung der Umsetzungsfrist auf 18 Monate und einen expliziten Hinweis, dass die Benennung solcher Vertreter auch für die Vollstreckung von Europäischen Ermittlungsanordnungen hilfreich sein kann (Erwägungsgrund 8).

---

<sup>90</sup> Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-688/18 (TX und UW) geführt.

<sup>91</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen, KOM (2018) 225 endg. v. 17.04.2018; die Formblätter finden sich in einem gesonderten ANNEX. Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (502 ff.) m.w.N., sowie seitdem *Böse*, An assessment of the Commission's proposals on electronic evidence, 2018, abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604989/IPOL\\_STU\(2018\)604989\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604989/IPOL_STU(2018)604989_EN.pdf) (4.11.2019); *Gössling/Nagel*, IT-Rechtsberater 2019, 41; *Jour-Schröder*, ZIS 2018, 438 (441 f.). Zu vergleichbaren Bestrebungen auf Ebene des Europarats siehe VI. 1. b) und bilateral im Verhältnis EU – USA siehe VI. 2.

<sup>92</sup> Konsolidierte Fassung der allgemeinen Ausrichtung in Ratsdokument 10206/19; zuvor Ratsdokument 9365/19 bzw. Ratsdokument 15292/18.

---

<sup>93</sup> Im Einzelnen: PE 631.925v02-00 (Einführung), PE634.729v01-00 und PE 634.730v01-00 (Anwendungsbereich), PE634.849v01-00 und PE 634.850v01-00 (Rolle der Service-Provider), PE636.343v01-00, PE 636.344v01-00 und PE 636.345v01-00 (Drittstaaten), PE 636.335v01-00, PE 636.336v01-00 und PE 636.337v01-00 (Anordnungsvoraussetzungen), PE 637.466v01-00, PE 637.468v01-00 und PE 637.469v01-00 (Schutzmechanismen) sowie PE 637.465v01-00 (Durchsetzungsmechanismen).

<sup>94</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren, KOM (2018) 226 endg. v. 17.04.2018. Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (502).

<sup>95</sup> Ratsdokument 7348/19; zuvor Ratsdokument 6946/19.

### 7. Zugriff auf Kontenstammdaten<sup>96</sup>

Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament einigten sich auf eine Richtlinie zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten;<sup>97</sup> die Veröffentlichung im Amtsblatt steht indes noch aus. Wesentlicher Gegenstand der Richtlinie ist die Ermöglichung eines (nationalen) Mechanismus zum Zugriff auf Kontostammdaten bzw. Bankkontenregister (Art. 4 ff. RL-E). Abweichend vom Kommissionsvorschlag wurden die Kooperationsregeln zwischen den Financial Intelligence Units verschiedener Mitgliedstaaten verändert; diese beziehen sich ausschließlich auf Fälle des Terrorismus (Art. 9 RL-E) und der Geldwäsche, deren Vortaten und der Terrorismusfinanzierung (Art. 10 RL-E). Im Hinblick auf den weiten und unbestimmten Bereich zur Informationsabfrage berechtigter Behörden, das unklare Datenschutzregime und potentielle Aufweichungen von Begrenzungen von Ermittlungsmaßnahmen enthielt sich Deutschland im Rat.<sup>98</sup>

### 8. Eingriffe in die Telekommunikationsfreiheit

#### a) Bestandsdatenabfrage unter Rückgriff auf Vorratsdaten

Der EuGH schloss sich mit Urteil vom 2.10.2018 der Sichtweise des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe an, dass eine Abfrage der Bestandsdaten derjenigen Personen, deren SIM-Karten in einem begrenzten Zeitraum von 12 Tagen in einem gestohlenen Mobiltelefon verwendet wurden, keinen „schweren“ Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstelle. Daher greift der strenge Prüfungsmaßstab betreffend die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten nicht, der eine Einschränkung auf die Verhütung oder Verfolgung einer hinreichend schweren Straftat enthalte.<sup>99</sup>

#### b) Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten – Neuaufgabe?<sup>100</sup>

Ein belgisches Vorabentscheidungsersuchen sucht die restriktive Rechtsprechung des EuGH zu einer Vorratsdatenspeiche-

rung von Telekommunikations-Verbindungsdaten mit dem Hinweis auf menschenrechtliche Schutzpflichten, die zur Aufdeckung von Kommunikationsverbindungen verpflichten sollen, zu korrigieren.<sup>101</sup> Zielrichtung der Vorlage ist es – gleichermaßen wie ein nachrichtendienstliches Vorabentscheidungsersuchen aus dem Vereinigten Königreich<sup>102</sup> –, eine umfassende Datenspeicherung „auf Vorrat“ zwar zu erlauben, diesen Eingriff aber durch restriktive Zugriffs- und Verwendungsregelungen einzuhegen.<sup>103</sup>

Parallel zu alledem fordert der Rat in Schlussfolgerungen die Kommission dazu auf, den Bedarf für eine Neuaufgabe einer Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten zu erheben und eine „umfassende Studie zu möglichen Lösungen für die Vorratsdatenspeicherung durchzuführen“.<sup>104</sup>

#### c) Inpflichtnahme von Telekommunikations-Diensteanbietern; Überwachung von 5G-Netzen

Im Juni 2019 urteilte der EuGH auf Vorlage des OVG Nordrhein-Westfalen, dass Kommunikationsdienste auf Anwendungsebene („Over-the-Top“- bzw. OTT-Dienste) wie Webmail-Betreiber kein „elektronischer Kommunikationsdienst“ i.S.d. Art. 2 lit. c RL 2002/21/EG sind.<sup>105</sup> Das bedeutet unmittelbar, dass sie auch keine Telekommunikationsdienstleister i.S.d. § 3 Nr. 24 TKG sind; bei systematisch kohärenter Auslegung entfällt daher für diese auch die spezifische Mit-

pean Law Blog v. 1.10.2018, abrufbar unter <http://europeanlawblog.eu/2018/10/01/reconsidering-the-blanket-data-retention-taboo-for-human-rights-sake/> (4.11.2019).

<sup>101</sup> Belgisches Verfassungsgericht, Vorlagebeschluss v. 19.7.2018, Nr. 96/2018. Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-520/18 (Ordre des barreaux francophones und germanophone u.a.) geführt. Siehe hierzu *Verbruggen/Royer/Severijns*, European Law Blog v. 1.10.2018, abrufbar unter <http://europeanlawblog.eu/2018/10/01/reconsidering-the-blanket-data-retention-taboo-for-human-rights-sake/> (4.11.2019).

<sup>102</sup> Dieses Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-623/17 geführt.

<sup>103</sup> Weitere Vorabentscheidungsverfahren zum Themenkomplex Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten werden unter den Rechtssache C-511/18 und C-748/18 geführt.

<sup>104</sup> Ratsdokument 10083/19; zuvor Ratsdokument 9663/19.

<sup>105</sup> EuGH, Urt. v. 13.6.2019 – C-193/18 (Google) = ECLI:EU:C:2019:498; Vorlage durch OVG Nordrhein-Westfalen MMR 2018, 552; ergänzend zu dieser Frage *Sieber/Brodowski*, in: Hoeren/Sieber/Holzsnagel (Hrsg.), Handbuch Multimedia-Recht, 47. Lfg., Stand: Februar 2019, Teil 19.3 Rn. 137; *Gersdorf*, K&R 2016, 91; *Schuster*, CR, 2016, 173; *Kühling/Schall*, CR 2016, 185.

<sup>96</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/642/JI des Rates, KOM (2018) 213 endg. v. 17.4.2018; siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (509).

<sup>97</sup> PE-CONS 64/19; Kommissionsvorschlag in KOM (2018) 213 endg. v. 17.04.2018; siehe hierzu *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (509).

<sup>98</sup> Ratsdokument 10073/19; ergänzend Ratsdokument 9313 ADD 1 REV 1/19, S. 2 ff.

<sup>99</sup> EuGH, Urt. v. 2.10.2018 – C-207/16 (Ministerio Fiscal) = ECLI:EU:C:2018:788, Rn. 53 ff., insbesondere Rn. 59. Siehe zuvor *Brodowski*, ZIS 2018, 493 (504).

<sup>100</sup> Siehe zuletzt *Brodowski*, ZIS 2017, 688 (696) m.w.N.; aus aktueller Sicht instruktiv *Verbruggen/Royer/Severijns*, Euro-

wirkungsverpflichtungen nach § 110 ff. TKG und insbesondere nach §§ 100a Abs. 4, 100j Abs. 5 StPO.<sup>106</sup>

Der EU-Antiterrorismus-Koordinator de Kerchove fordert in einem Positionspapier, die Sicherheitsmaßstäbe des 5G-Mobilfunkstandards im Vergleich zu den aktuellen Entwürfen dahingehend zu schwächen, dass der Einsatz von IMSI-Catchern und die Durchführung einer Telekommunikationsüberwachung nicht beeinträchtigt wird.<sup>107</sup>

## 9. Opferrechte

### a) EU-Opferrechtstrategie 2020–2025

Joëlle Milquet legte als Sonderberaterin des EU-Kommissionspräsidenten für Fragen der Opferentschädigung einen umfangreichen Bericht über eine mögliche EU-Opferrechtstrategie 2020–2025 unter dem Titel „Von Entschädigung zur Wiedergutmachung“ vor.<sup>108</sup> Folgende Hauptforderungen sind hervorzuheben: Es solle mehr Augenmerk auf eine – auch über finanzielle Leistungen hinausgehende – individuelle Wiedergutmachung gelegt werden statt einer bloßen Entschädigung durch Pauschbeträge, staatliche Leistungen für Opfer sollen vorrangig und beschleunigt erfolgen und erst anschließend Regress beim Täter genommen werden, und es solle nicht länger die Bedürftigkeit des Opfers, sondern dessen Rechte im Vordergrund stehen (S. 8, 36 ff., 52). Eine Verfahrenserleichterung in grenzüberschreitenden Sachverhalten solle dadurch erzielt werden, dass die Entschädigung durch den Wohnsitzstaat statt durch den Tatortstaat geleistet wird (S. 36, 51 f.), Übersetzungsleistungen und Prozesskostenhilfe für Opfer seien zu stärken (S. 47, 56), und der Anwendungsbereich der unionsrechtlich gewährleisteten Opferentschädigung solle klarer definiert werden (S. 49 ff.). Die Kommission teilt zwar nicht alle Vorschläge Milquets, will aber nunmehr eruieren, welche in der nächsten Legislaturperiode umgesetzt werden könnten.<sup>109</sup>

### b) Schutz von Opfern (RL 2012/29/EU)<sup>110</sup>

Schlussanträgen des Generalanwalts Bot zufolge stehen die europäischen Mindeststandards für einen Schutz von Opfern von Straftaten einer erneuten Zeugenbefragung in einem Strafverfahren grundsätzlich nicht entgegen, wenn dies infolge einer geänderten Gerichtsbesetzung – ggf. auch nur auf

Antrag des Beschuldigten – erforderlich wird. Allerdings sei (auch) bei einer solchen erneuten Zeugenvernehmung zu prüfen, ob besondere Maßnahmen zum Schutz des Verletzten zu ergreifen seien.<sup>111</sup>

### c) Entschädigung von Opfern (RL 2004/80/EG)<sup>112</sup>

Ein weiteres italienisches Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Frage, ob eine verspätete oder unvollständige Umsetzung der Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten auch in rein nationalen Sachverhalten zu deren unmittelbaren Anwendbarkeit führen kann, und ob ein Pauschbetrag von 4.800 € eine „gerechte und angemessene Entschädigung der Opfer“ i.S.d. Art. 12 Abs. 2 RL 2004/80/EG gegenüber Opfern sexueller Gewalt darstellt.<sup>113</sup>

---

<sup>106</sup> Anders indes die bisherige nationale Interpretation, zuletzt in BVerfG NJW 2019, 584 mit Anm. und Bspr. Bär, ZD 2019, 210; Großmann, StV 2019, 369; Marnau, Privacy in Germany (PinG) 2019, 71.

<sup>107</sup> Ratsdokument 8983/19.

<sup>108</sup> Ratsdokument 8629/19 = Milquet, Strengthening Victims' Rights: From Compensation to Reparation. For a new EU Victims' rights strategy 2020–2025, 2019, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strengthening\\_victim\\_s\\_rights\\_-\\_from\\_compensation\\_to\\_reparation\\_rev.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strengthening_victim_s_rights_-_from_compensation_to_reparation_rev.pdf) (4.11.2019).

<sup>109</sup> Ratsdokument 9390/19, S. 4; ergänzend Ratsdokument 10134/19.

<sup>110</sup> Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 über Mindeststandards für die Rech-

---

te, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABl. EU 2012 Nr. L 315, S. 57. Siehe zuletzt Brodowski, ZIS 2018, 493 (504); ergänzend Esser (Fn. 74), § 5 Rn. 28 f.; Jähne/Schramm (Fn. 12), Kap. 11 Rn. 13 ff.; Klip (Fn. 74), Kap. 6, 7.

<sup>111</sup> EuGH, Schlussanträge v. 14.3.2019 – C-38/18 (Gambino und Hyka) = ECLI:EU:C:2019:208.

<sup>112</sup> Richtlinie 2004/80/EG des Rates v. 29.4.2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten, ABl. EU 2004 Nr. L 261, S. 15. Siehe zuletzt Brodowski, ZIS 2017, 11 (22) m.w.N.; ausführlich zur Situation in Deutschland Rhode, wistra 2018, 72 ff., 102 ff.

<sup>113</sup> Das Verfahren wird vor dem EuGH unter der Rechtssache C-129/19 (BV) geführt.