

## **.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis**



Bauer, Elisabeth/Rieser-Angulo García, Yvonne (2013):

### **Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der EU. Teil I: Europäisches Strafrecht und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU**

SIAC-Journal – Zeitschrift für  
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis  
(2), 4-13.

doi: 10.7396/2013\_2\_A

*Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:*

Bauer, Elisabeth/Rieser-Angulo García, Yvonne (2013). Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der EU. Teil I: Europäisches Strafrecht und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU, SIAC-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 4-13, Online: [http://dx.doi.org/10.7396/2013\\_2\\_A](http://dx.doi.org/10.7396/2013_2_A).

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2013

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAC-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 10/2013

# Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der EU

## Teil I: Europäisches Strafrecht und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU



**ELISABETH BAUER,**  
Referentin im Referat I/7/b  
„EU-Grundsatzfragen  
und Koordination“ im  
Bundesministerium für Inneres.



**YVONNE RIESER-  
ANGULO GARCÍA,**  
Referentin im Referat I/7/b  
„EU-Grundsatzfragen und  
Koordination“ im  
Bundesministerium für Inneres.

Das Europäische Strafrecht lässt sich nicht als statischer Rechtszustand verstehen, sondern ist vielmehr der dynamisch ablaufende Prozess der Europäisierung des nationalen Strafrechts und der Strafrechtspflege in den EU-Mitgliedstaaten. Die rasante Entwicklung im Bereich des Europäischen Strafrechts in den letzten Jahren ist einerseits auf zahlreiche Initiativen und Maßnahmen der Kommission und des Rates zurückzuführen, andererseits hat der EuGH durch einige Aufsehen erregende Entscheidungen Dynamik in die europäische Strafrechtsentwicklung gebracht. Mit dem am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde die ehemalige dritte Säule der Union in den supranationalen Bereich überführt und das Europäische Strafrecht erfuhr eine wesentliche Aufwertung. Die Zweigleisigkeiten in der früheren ersten und dritten Säule wurden überwunden und sohin – sofern politisch gewünscht und durchsetzbar – die Möglichkeit zur Schaffung von supranationalem Strafrecht und einer zentralen europäischen Strafverfolgungsbehörde in bestimmten Bereichen geschaffen. Die zentralen Elemente der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Union sind dabei die gegenseitige Anerkennung justizieller Entscheidungen in Strafsachen, der Europäische Haftbefehl, die Europäische Beweisordnung, die Europäische Ermittlungsanordnung, die Angleichung strafprozessualer Verfahrensgarantien, die gegenseitige Anerkennung von Sanktionen bzw. der Wirkung von Verurteilungen, der Informationsaustausch über Strafregistereinträge und die Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten. Der Artikel soll einen Überblick über ausgewählte Bereiche und aktuelle Entwicklungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der EU darstellen.

### 1. EINLEITUNG

Das Europarecht, als eine der jüngsten juristischen Disziplinen, versteht sich gleichzeitig auch als eine der dynamischsten, die sich in einer, sprichwörtlich, „stürmischen“ Entwicklung befindet. Durch die Entwicklung der europäischen Gerichtsbarkeit wurde eine neue, weit über den internationalen Gerichtshof hinausgehende, Ebene der Integration geschaffen. Gleichzeitig bestehen in Europa aber wei-

terhin zahlreiche Pluralismen und Partikularismen, deren Auswirkungen sich nicht nur in Sprache und Kultur niederschlagen, sondern darüber hinaus teils starke Divergenzen zwischen den Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit sich bringen.<sup>1</sup> Die europäische Vielfalt ist aus Sicht der Union Bereicherung und Herausforderung zugleich; die wachsende Integration bedarf gleichzeitig einer zunehmenden Harmonisierung des natio-

nen Rechts der Mitgliedstaaten. Die Europäische Union hat ihren Bürgerinnen und Bürgern fast unbeschränkte Mobilität ermöglicht<sup>2</sup>, doch auch Kriminellen würde – zwar ungewünscht doch unvermeidbar – zu einer erheblichen Erleichterung bei der Begehung von Delikten mit Auslandsbezug verholfen werden, würde Europa nicht mit entsprechender Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen seinen Sicherheits- und Justizbehörden reagieren.

Teil dieser Zusammenarbeit sind der polizeiliche und justizielle Informationsaustausch<sup>3</sup>, die Anerkennung von Gerichtsentscheidungen sowie die Harmonisierung von Kollisionsnormen. Parallel zum europäischen Binnenmarkt<sup>4</sup> und zu einer Union der Bürger befinden sich auch die Arbeiten zum gemeinsamen Vorgehen bei der Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung ständig im Fluss.<sup>5</sup>

Einen Meilenstein auf diesem Gebiet brachte der am 01.12.2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon (VvL)<sup>6</sup> mit der Überführung der früheren „dritten Säule“ der Union (dh die „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen [PJZS]“)<sup>7</sup> in den supranationalen Bereich (Art 67, 82–89 AEUV). Zwar hatte sich schon zuvor auf Grundlage der früheren europäischen Verträge innerhalb der Union ein von Kooperation, Koordination, Assimilierung und Harmonisierung geprägtes System europäischer Strafrechtspflege entwickelt, doch das Europäische Strafrecht erfuhr mit dem VvL zweifelsohne eine wesentliche Aufwertung.<sup>8</sup>

### **1.1. EIN RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS**

Gemäß Art 67 AEUV<sup>9</sup> bildet die Union nunmehr einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>10</sup> Sie stellt sicher, dass „Personen an den Binnen-

grenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen (...). Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten. Die Union erleichtert den Zugang zum Recht, insbesondere durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen“.

Die Schaffung bzw. Weiterentwicklung dieses Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>11</sup> machten und machen zahlreiche Reformen des nationalen Rechts notwendig, die auch vor dem Strafrecht nicht Halt machen. Im Gegenteil, die Strafrechtssysteme der EU-Mitgliedstaaten befinden sich in einem regelrechten „Sog der Europäisierung“<sup>12</sup>; die nationale Strafrechtsentwicklung wird zunehmend von Europäisierungsfaktoren bestimmt. Das so geschaffene Europäische Strafrecht lässt sich nicht als statischer Rechtszustand verstehen, sondern ist vielmehr der dynamisch ablaufende Prozess der Europäisierung des nationalen Strafrechts und der Strafrechtspflege in den EU-Mitgliedstaaten<sup>13</sup>. Die rasante Entwicklung im Bereich des Europäischen Strafrechts in den letzten Jahren ist einerseits auf zahlreiche Initiativen und Maßnahmen der Kommission und des Rates zurückzuführen, andererseits hat der EuGH durch einige Aufsehen erregende Entscheidungen Dynamik in die

europäische Strafrechtsentwicklung gebracht.<sup>14</sup> Dabei ist bei der Beurteilung des Rechtsrahmens der Europäischen Union stets der Rechtspluralismus mitzubedenken, vor dessen Hintergrund er entstanden ist. Jedes europäische Rechtsinstrument spiegelt das Verhandlungsergebnis von 27 Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments wider. Schwierigkeiten bei der nationalen Umsetzung sind sohin zumal der „Preis, der für die europäische Rechtsintegration zu zahlen ist“.<sup>15</sup>

## 2. EUROPÄISCHES STRAFRECHT

Der Begriff des Europäischen Strafrechts lässt sich in unterschiedlicher Weise definieren, wobei eine einzige abschließende Definition auf Grund der unterschiedlichen Funktionalität jeder Begriffsbildung nicht möglich ist.<sup>16</sup> Kernbereich des Europäischen Strafrechts im engeren Sinne sind die Strafnormen der Europäischen Union und sohin das supranationale Kriminalstrafrecht, welches nunmehr nach hM auf Grundlage von Art 325 AEUV und unter Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union per unmittelbar geltender Verordnung geschaffen werden kann.<sup>17</sup> Zum Europäischen Strafrecht im engeren Sinne sind weiters die europäischen Richtlinien und Rahmenbeschlüsse zu zählen, die als „Strafanweisungsrecht“ die Mitgliedstaaten zur Schaffung von unmittelbar gegenüber den Bürgern geltenden Strafnormen verpflichten. Durch sie entstehen neue bzw. adaptierte Strafnormen im innerstaatlichen Recht.<sup>18</sup>

Ein funktional umfassenderes Verständnis von Strafrecht schließt ferner die von der Union verabschiedeten supranationalen Sanktionsnormen, wie insbesondere das europäische Kartell- oder Sanktionsrecht, mit ein. Neben dem supranationalen materiellen Sanktionsrecht *de lege lata* kennt

das europäische Strafrecht gleichzeitig das entsprechende formelle Verwaltungsstrafverfahrensrecht und *de lege ferenda* ein mögliches supranationales Strafprozessrecht. Als Europäisches Strafrecht im weiteren Sinne gilt das einzelstaatliche, jedoch durch Richtlinien, oder vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch Rahmenbeschlüsse, beeinflusste und sohin „europäisierte“ nationale Strafrecht.<sup>19</sup> Darüber hinaus kennt, außerhalb des supranationalen Unionsstrafrechts, auch das Völkerrecht den Begriff des „Europäischen Strafrechts“. Dieser bezieht sich auf die vom Europarat geschaffenen strafrechtlichen Regelungen, welche in erster Linie völkerrechtliche Abkommen und Empfehlungen darstellen. Im weiteren Sinne umfasst er strafrechtliche Normen in den Mitgliedstaaten des Europarates, die auf Grundlage jener Abkommen und Empfehlungen geschaffen wurden.<sup>20</sup>

Zusammenfassend ausgedrückt ist das Ziel des Europäischen Strafrechts die Schaffung eines über die Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten hinaus wirksamen und die Freiheit der Bürger schützenden Strafrechts in Europa.<sup>21</sup> Die erzielten Fortschritte im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Integration Europas spiegeln sich insofern in der europäischen Strafrechtsentwicklung wider, als dass diese mittlerweile weit über eine bloße Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten hinausgeht.

Das Europäische Strafrecht (hier in weiterer Folge im Sinne von Unionsstrafrecht, verwendet, sohin nur Regelungen der Europäischen Union und nicht des Europarates umfassend) verfügt zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits über einen beachtlichen Besitzstand, den „*acquis communautaire*“, im Bereich des materiellen Strafrechts. Dieser spiegelt sich in zahlreichen deliktsspezifischen Rechtsakten<sup>22</sup> wider.

Der Vertrag von Lissabon hält die bewährten Strukturelemente des Europäischen Strafrechts – Kooperation, Koordination, Assimilierung und Harmonisierung – ausdrücklich fest und entwickelt diese fort. Die Zweigleisigkeiten in der früheren ersten und dritten Säule wurden überwunden und sohin – sofern politisch gewünscht und durchsetzbar – die Möglichkeit zur Schaffung von supranationalem Strafrecht<sup>23</sup> und einer zentralen europäischen Strafverfolgungsbehörde in bestimmten Bereichen geschaffen.<sup>24</sup>

Die zentralen Elemente der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Union sind dabei die gegenseitige Anerkennung justizieller Entscheidungen in Strafsachen, der Europäische Haftbefehl, die Europäische Beweisverordnung, die Europäische Ermittlungsverordnung, die Angleichung strafprozessualer Verfahrensgarantien, die gegenseitige Anerkennung von Sanktionen bzw. der Wirkung von Verurteilungen, der Informationsaustausch über Strafregistereinträge und die Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten. In Fällen mit grenzüberschreitender Dimension erfolgt grundsätzlich Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, wobei gemäß Art 85 und 88 AEUV zentrale Koordinierungsaufgaben von Europol und Eurojust geleistet werden.<sup>25</sup>

Probleme mit der inhaltlichen Auseinandersetzung mit Fragen des europäischen Straf-, Strafprozess- und Polizeirechts in der Praxis macht mitunter die fehlende Greifbarkeit der Europäisierungprozesse im Recht der Inneren Sicherheit. Diese ergibt sich allein schon durch deren Unübersichtlichkeit. Selbst für Spezialisten kann es schwierig sein, ad hoc zu beurteilen, welche Rechtsinstrumente aktuell – noch oder bereits – in Kraft sind und welche durch neue Dokumente der Unionsorgane, Ausschüsse, Ratsarbeitsgruppen und Task Forces de lege ferenda schon wieder in eine ganz andere Richtung weisen.<sup>26</sup>

## **2.1. ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN EUROPÄISCHEN STRAFVERFOLGUNGS- UND SICHERHEITSBEHÖRDEN**

Die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in Europa baut grundsätzlich auf zwei Grundpfeilern auf: einerseits auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, dh auf die Harmonisierung, bzw in Bereichen, in denen dies politisch nicht gewünscht ist, die gegenseitige Akzeptanz rechtlicher Strukturen und gerichtlicher Entscheidungen; andererseits auf den Austausch von Informationen gemäß dem Grundsatz der Verfügbarkeit.<sup>27</sup> Der Verfügbarkeitsgrundsatz bedeutet, dass der Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen überall in der Union nach denselben Bedingungen erfolgt. Ein Strafverfolgungsbeamter oder Europolbediensteter beispielsweise, der für seine Arbeit innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Rahmens Informationen benötigt, soll diese Informationen von dem Mitgliedstaat, der über sie verfügt, für den erklärten Zweck erhalten können.<sup>28</sup>

## **3. DIE JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN IN DER EU**

### **3.1. ENTWICKLUNG DER STRAFJUSTIZIELLEN ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN SEIT DEM VERTRAG VON LISSABON**

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurden die Unionskompetenzen im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erheblich gestärkt.<sup>29</sup> Durch die Auflösung der Säulenstruktur wurde die bisher intergouvernementale, also völkerrechtlich begründete, strafrechtliche Zusammenarbeit (wie auch die polizeiliche Zusammenarbeit, Dritte Säule) in den Vertrag über eine

Arbeitsweise der EU (AEUV) integriert.<sup>30</sup> Sie findet nun ihre Rechtsgrundlage im dritten Teil, Titel V, des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.<sup>31</sup>

Verordnungen und Richtlinien ersetzen die bisher im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit angewendeten spezifischen Rechtsinstrumente, die Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse.<sup>32</sup> Rahmenbeschlüsse<sup>33</sup>, die auf eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielten, galten nur hinsichtlich der Erreichung ihres Zieles als verbindlich.<sup>34</sup> Eine unmittelbare Wirkung war insbesondere in Anbetracht des intergouvernementalen Charakters der ehemaligen Dritten Säule ausgeschlossen. Im Rahmen der Dritten Säule arbeiteten die Mitgliedstaaten nach völkerrechtlichen Bestimmungen und auf der Grundlage von Entscheidungen, die im Rat Einstimmigkeit erforderten.<sup>35</sup> Die Kommission wurde nur zum Teil beteiligt, das Europäische Parlament nur zu den „wichtigsten Aspekten“ angehört. Rechtsschutz gab es auf EU-Ebene keinen.<sup>36</sup> Wie Richtlinien bedurften Rahmenbeschlüsse einer Umsetzung ins nationale Recht. Im Gegensatz zur Richtlinie galt der Rahmenbeschluss im innerstaatlichen Recht aber nicht mit Inkrafttreten; mit seinem Erlass stand der Rahmenbeschluss außerhalb der einzelstaatlichen Rechtsordnung.<sup>37</sup> Die Beschlüsse<sup>38</sup> waren gleichfalls verbindlich, konnten aber keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber den Rechtsunterworfenen entfalten. Daneben bestand die Möglichkeit der Annahme völkerrechtlicher Übereinkommen.

Die Gesetzgebung erfolgt seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gemäß Art 294 AEUV; eine Entscheidung bedarf der gemeinsamen

Annahme des Rates mit qualifizierter Mehrheit und des Europäischen Parlaments auf Vorschlag der Kommission. Die Maßnahmen müssen sich auf die in Art 82 Abs 1 lit a bis d AEUV taxativ aufgezählten Bereiche erstrecken.

Die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen beruht ebenso wie die Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen im Wesentlichen auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen ergänzt durch die Möglichkeit zur Angleichung der Rechtsvorschriften.<sup>39</sup> Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung regelt, dass in einem Mitgliedstaat rechtmäßig ergangene justizielle Entscheidungen in den anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden und die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls alle notwendigen Maßnahmen zu deren Vollstreckung treffen müssen. Mussten früher Urteile und Entscheidungen der anderen Mitgliedstaaten genau überprüft werden, ist gemäß dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nun auf deren Richtigkeit zu vertrauen.<sup>40</sup>

Die primärrechtliche Verankerung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung findet sich in Art 82 AEUV. Eine Umsetzung dieses – als „Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit bezeichneten – Prinzips hängt im Wesentlichen von der Angleichung der Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten ab. Für Irland, das Vereinigte Königreich<sup>41</sup> und Dänemark<sup>42</sup> gelten in diesem Zusammenhang im Rahmen von Art 82 AEUV Ausnahmen.

Richtlinien zur Rechtsangleichung in Form von Mindestvorschriften können gemäß Art 83 Abs 1 Satz 1 AEUV im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität, die auf Grund der Art oder der Auswirkung der Straftaten oder auf Grund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf

einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben, erlassen werden. Als derartige Kriminalitätsbereiche werden Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität genannt.<sup>43</sup> Art 83 Abs 1 Satz 3 AEUV besagt, dass die Liste der angleichungsfähigen Deliktmaterien durch einstimmigen Ministerratsbeschluss mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erweitert werden kann.

Die Harmonisierung des Strafrechts findet ihre Grenzen einerseits in Art 83 Abs 2 AEUV, der festlegt, dass sich die Angleichung von strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die wirksame Durchführung der Politik der Union in einem harmonisierten Bereich als unerlässlich erweisen muss, und andererseits sowohl im Subsidiaritätsprinzip (Art 5 Abs 1 und Abs 3 EUV) sowie im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art 5 Abs 1 und Abs 4 EUV).

In Art 83 Abs 3 AEUV wurde das „Notbremseverfahren“ verankert: Jeder Mitgliedstaat kann, wenn er sich auf grundlegende Aspekte seiner nationalen Strafrechtsregelung beruft, ein Veto einlegen. Nicht erforderlich ist es, dass andere Mitgliedstaaten oder die Organe der Union die Auffassung des Veto einlegenden Staates teilen.<sup>44</sup> Nach einem erfolgten Veto werden Beratungen im Europäischen Rat gehalten. Wird im Europäischen Rat keine Einigung erreicht, kommt die Richtlinie nicht zustande, es sei denn, es erfolgt eine Annahme im Wege der so genannten verstärkten Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten.

Rechtsakte der Strafrechtsangleichung, die vor dem Vertrag von Lissabon erlassen wurden, gelten gemäß Art 9 des dem Lissabon-Vertrag beigefügten Protokolls Nr 36

über die Übergangsbestimmungen fort, solange die Rechtsakte nicht geändert, aufgehoben oder für nichtig erklärt werden.

### 3.2. EUROJUST

Eurojust ist eine Agentur der Europäischen Union, die mit eigener Rechtspersönlichkeit<sup>45</sup> und eigenständigen Befugnissen ausgestattet ist. Als „Europäische Stelle für Justizielle Zusammenarbeit“ findet Eurojust seine primärrechtliche Grundlage im Vertrag von Nizza.<sup>46</sup> Mit Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 (2002/187/JI) wurde die Agentur mit Sitz in Den Haag errichtet. Dieser Beschluss wurde in den Jahren 2003<sup>47</sup> und 2008<sup>48</sup> novelliert.

Die Hauptaufgabe von Eurojust besteht darin, bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, die in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten wegen bestimmter schwerer Kriminalitätsformen geführt werden, durch Koordinierung und Unterstützung bei Rechtshilfe und Auslieferung, die Arbeit der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern.<sup>49</sup> Zu diesem Zweck soll Eurojust gemäß Art 26 Abs 1 und Abs 2 EJB<sup>50</sup>, nunmehr Art 25a Abs 1 EJÄB<sup>51</sup>, eng mit Europol und dem Europäischen Justiziellen Netz<sup>52</sup> zusammenarbeiten. Das Europäische Justizielle Netz (EJN) wurde 1998 eingerichtet und ist ein dezentrales Netz, das aus Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten (Gerichte, Staatsanwaltschaften) besteht. Das EJN soll die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von schwerer Kriminalität vereinfachen und beschleunigen. Bei der Zusammenarbeit stützt sich Eurojust auf von den Behörden der Mitgliedstaaten und Europol durchgeführten Operationen und gebrachten Informationen.<sup>53</sup>

Eurojust besteht aus 27 entsandten nationalen Beamten der Mitgliedstaaten, dem Kollegium.<sup>54</sup> Der Verwaltungsdirektor untersteht gemäß Art 29 Abs 4 EJB dem Kollegium. Die Mitgliedstaaten sind

dafür zuständig, die innerstaatlichen Befugnisse der nationalen Mitglieder festzulegen.<sup>55</sup> Sie müssen dafür sorgen, dass die Mitarbeiter Zugang zu nationalstaatlichen Registern und die Möglichkeit zur unmittelbaren Kontaktaufnahme mit nationalen Behörden haben.<sup>56</sup> Dass die Beamten unterschiedliche Befugnisse haben, ergibt sich unter anderem auch daraus, dass zwischen den jeweiligen nationalen Prozessordnungen große Unterschiede bestehen.

Der Vertrag von Lissabon präzisierte und erweiterte die Aufgaben der Agentur. Auf Basis der Rechtsgrundlage gemäß Art 85 AEUV kann Eurojust nun koordinierend tätig sein und auch strafrechtliche Ermittlungen einleiten. Die Erweiterung der operativen Befugnisse geht Hand in Hand mit der stärkeren demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament, durch die nationalen Parlamente und den Europäischen Gerichtshof.<sup>57</sup> Die genauen Regelungen werden künftig durch eine Verordnung bestimmt, die im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art 294 AEUV erlassen wird. Obwohl der Vertrag von Lissabon eine Verordnung als Form des Rechtsaktes für die Grundlagen Eurojusts vorsieht, sind diese momentan noch in einem Beschluss geregelt. Diese Möglichkeit eröffnet Art 9 Protokoll über die Übergangsbestimmungen, welches festlegt, dass vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommene Rechtsakte bis auf Weiteres gültig sind. Die Vorlage der Verordnung durch die Kommission wird für 2013 erwartet<sup>58</sup> (gleichzeitig mit dem Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft, vgl. unter 3.3 Europäische Staatsanwaltschaft).

Während der Eurojust-Beschluss nur auf europäischer Ebene unmittelbar Rechtswirkungen erzeugt hat und nationale Regelungen einer innerstaatlichen Umset-

zungen bedurften, wird die zukünftige Verordnung nun auch innerstaatlich unmittelbar gelten.

### 3.3. EUROPÄISCHE STAATSANWALTSCHAFT

Im Vertrag von Lissabon findet die von Eurojust auszugehende Europäische Staatsanwaltschaft eine Rechtsgrundlage.<sup>59</sup> Ihre Aufgabe wird in der Durchführung der zentralen Leitung von strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in der EU bestehen. Gemäß Art 86 Abs 1 AEUV erstreckt sich die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU. Die primärrechtlichen Bestimmungen wären in der Folge durch eine Verordnung zu konkretisieren, welche im Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen werden muss. Kommt keine Einstimmigkeit zustande, hat eine Gruppe von neun Mitgliedstaaten im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit die Möglichkeit, den Europäischen Rat mit dem Entwurf der Verordnung zu befassen. Dieser kann im Falle eines Einvernehmens den Entwurf an den Rat zur Annahme weiterleiten. Besteht zwar kein Einvernehmen, bekundet aber die Gruppe der mindestens neun Mitgliedstaaten die Begründung einer Verstärkten Zusammenarbeit, gilt die Ermächtigung zur Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft auf dem Wege der Verstärkten Zusammenarbeit<sup>60</sup> als erteilt. Im Unterschied zur Europäischen Staatsanwaltschaft, besteht das Kollegium von Eurojust aus nationalen Beamten, denen Befugnisse von den Mitgliedstaaten übertragen wurden.

## 4. AUSGEWÄHLTE RELEVANTE RECHTSAKTE

### 4.1. EUROPÄISCHER HAFTBEFEHL

Der Europäische Haftbefehl (EHB)<sup>61</sup> beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, dem Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit.<sup>62</sup> Er entfaltet keine unmittelbaren Wirkungen und musste daher von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Österreich hat den EHB durch das Bundesgesetz über die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der EU (EU-JZG) umgesetzt<sup>63</sup>, welches am 01.05.2004 in Kraft trat. Es handelt sich beim EHB um eine im so genannten „Ausstellungsstaat“ ergangene gerichtliche Entscheidung, die bewirken soll, dass eine Person in einem anderen Mitgliedstaat, dem „Vollstreckungsstaat“ festgenommen und übergeben wird.<sup>64</sup> Problematisch sind die unterschiedlichen Verfahrensrechte der Mitgliedstaaten, die es möglich machen, dass gerichtliche Entscheidungen eines Landes mit weitgehenden Eingriffsrechten unter Umständen in Ländern vollzogen werden müssen, die ihre Eingriffsrechte sehr restriktiv gehalten und aus diesem Grund den Verdächtigen auch weniger Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet haben. Nichtsdestotrotz erweist sich der EHB oft als erfolgreiches und effektives Instrument.

### 4.2. EUROPÄISCHE ERMITTLUNGSANORDNUNG IN STRAFSACHEN (EEA)

Auf der Initiative von Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Österreich, Slowenien und Schweden beruht der Vorschlag einer Richtlinie für eine Europäische Ermittlungsanordnung<sup>65</sup> (EEA oder European Investigation Order [EIO]). Die Richtlinie soll das EuRHÜ<sup>66</sup> samt Protokollen, das EU-RHÜ<sup>67</sup> samt Protokoll, das SDÜ<sup>68</sup> und

den RB-EBA<sup>69</sup> zwischen den Mitgliedstaaten ersetzen.<sup>70</sup>

Ziel der Richtlinie ist die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen zur Erlangung von Beweismitteln. Im Rahmen von Strafverfahren sollen Beweismittel erlangt werden können, die sich in einem anderen Mitgliedstaat befinden. Der „ersuchende“ Mitgliedstaat erlässt eine Europäische Ermittlungsanordnung mithilfe eines einheitlichen Formulars, die im „ersuchten“ Mitgliedstaat vollstreckt wird.<sup>71</sup> Basierend auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung<sup>72</sup>, sollen die Ermittlungsanordnungen, welche rechtmäßig von einer Behörde in einem Mitgliedstaat erlassen wurden, in jedem Mitgliedstaat durchsetzbar sein.

Es gibt derzeit, neben den völkerrechtlich vereinbarten Verfahren zur Rechtshilfe (siehe oben), innerhalb des Rechtsbestandes der EU zwei rechtskräftige Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung von Beweismitteln, zum einen den Rahmenbeschluss 2003/557/JI des Rates über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union und den Rahmenbeschluss 2008/987/JI des Rates über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen. Ersterer gilt nur für die Phase der Sicherstellung. Für die Übergabe der Beweismittel ist ein getrenntes Ansuchen erforderlich.<sup>73</sup> Letzterer erfasst nur bereits erhobene Beweismittel und deckt somit nur einen begrenzten Bereich in Bezug auf Beweismittel ab.<sup>74</sup>

Im Mehrjahresprogramm für den Bereich Justiz und Inneres, dem Stockholmprogramm<sup>75</sup>, ist verankert, dass die Einrichtung eines umfassenden Systems für die Beweiserhebung in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen, das auf

dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basiert, vorangetrieben werden soll.

Mit dem neuen, einheitlichen Instrument, das beide Rahmenbeschlüsse 2003/577/JI und 2008/978/JI sowie die verschiedenen Rechtsinstrumente über die Rechtshilfe in Strafsachen – soweit sie der Erlangung von Beweismitteln zur Verwendung in Verfahren in Strafsachen dienen – ersetzen wird, soll es zu einer Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens kommen.

Der zweite Grundpfeiler der internationalen Kooperation zwischen den Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der polizeiliche und justizielle Informationsaustausch sowie die damit in Verbindung stehenden wesentlichen datenschutzrechtlichen Aspekte, werden in der Fortsetzung dieses Beitrages in der nächsten Ausgabe behandelt (vgl. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der EU; Teil II: Polizeilicher und justizieller Informationsaustausch und Datenschutz).

<sup>1</sup> Vgl. Busek (2012) 4.

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere Art 18 bis 25 AEUV (Nichtdiskriminierungs- und Unionsbürgerschaft) sowie Art 26 bis 27 AEUV (Binnenmarkt) und Art 28 bis 32 AEUV (Freier Warenverkehr).

<sup>3</sup> Vgl. weiterführend Europäische Kommission 2010.

<sup>4</sup> Art 26 AEUV.

<sup>5</sup> Vgl. Zeder (2009) 172.

<sup>6</sup> Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

<sup>7</sup> Zum ehemaligen Dreisäulenmodell vgl. Fischer ua (2002) 305 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Hecker (2011) 14.

<sup>9</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl 2010 C 83/47, Titel V „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

<sup>10</sup> Grundlage für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts waren die Programme von Tampere (1999–2004), Den Haag (2004–2009) und Stockholm (2010–2014).

<sup>11</sup> Vgl. Europäischer Rat (2010) 4.

<sup>12</sup> Vgl. Hecker (2005 und 2007) 1 RZ 1.

<sup>13</sup> Vgl. ebd., 1 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Hecker (2011) 14.

<sup>15</sup> Vgl. Busek (2012) 4.

<sup>16</sup> Vgl. Sieber ua (2011) 32, RZ 2.

<sup>17</sup> Vgl. ebd., RZ 3.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., RZ 4.

<sup>19</sup> Vgl. ebd., RZ 5.

<sup>20</sup> Vgl. Sieber ua (2011) 33, RZ 6 und 7.

<sup>21</sup> Vgl. Sieber ua (2011) 33.

<sup>22</sup> Speziell in den Bereichen Betrugs- und Finanzdelikte, Bestechung, Geldfälschung, Unbare Zahlungsmittel, Geldwäsche, Insiderstraftaten und Marktmanipulation, Organisierte Kriminalität, Terrorismus, Drogenhandel, Menschenhandel, Schleuserkriminalität, Schutz von Kindern und Frauen, Cybercrime, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Urheberstrafrecht, Wettbewerbsstrafrecht, Umweltstrafrecht, Lebensmittelstrafrecht sowie Arzneimittel- und Medizinprodukte.

<sup>23</sup> Weiterführend zur Entwicklung der europäischen Strafrechtsintegration vgl. Sieber ua (2011) 34 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Hecker (2011) 27.

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

<sup>26</sup> Vgl. Zöller (2011) 64.

<sup>27</sup> Vgl. ebd.

<sup>28</sup> Europäische Kommission (2005) 2.

<sup>29</sup> Frenz (2010) 905.

<sup>30</sup> Zeder (2010) 180.

<sup>31</sup> Vgl. Art 82 bis 86 AEUV.

<sup>32</sup> Kietz/Parkes (2008) 3.

<sup>33</sup> Ex-Art 34 Abs 2 Satz 2 lit b EUV.

<sup>34</sup> Sieber ua (2011) 509, § 34, 25.

<sup>35</sup> Sieber ua (2011) 147, 68.

<sup>36</sup> Borchhardt (2010) 1362, 570.

<sup>37</sup> Thun ua (2005) 200.

<sup>38</sup> Ex-Art 34 Abs 2 Satz 2 lit c EUV.

<sup>39</sup> Vgl. Art 82 Abs 2 und Art 83 AEUV.

<sup>40</sup> Geiger ua (2010) 390.

<sup>41</sup> Protokoll Nr 21, Über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

<sup>42</sup> Protokoll Nr 22. Über die Position Dänemarks, Art 2.

<sup>43</sup> Art 83 Satz 2 AEUV.

<sup>44</sup> Sieber ua (2011) 270, § 10, 47.

<sup>45</sup> Art 1 EJB.

<sup>46</sup> Ex-Art 29 Abs 2 EUV.

<sup>47</sup> Geändert durch Beschluss 2003/659/JI (EJB).

<sup>48</sup> Beschluss des Rates vom 16.12.2008 zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über

die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (EJÄB).

<sup>49</sup> Art 3 EJB.

<sup>50</sup> Vgl EN 47.

<sup>51</sup> Vgl EN 48.

<sup>52</sup> Das EJN wurde mit der Gemeinsamen Maßnahme 98/428/JI errichtet, welche durch den Beschluss 2008/976/JI weiterentwickelt wurde.

<sup>53</sup> Zeder (2010) 3.

<sup>54</sup> Art 2 Abs 1 EJB.

<sup>55</sup> Art 9 Abs 3 EJB.

<sup>56</sup> Art 9 Abs 4 und 5 EJB.

<sup>57</sup> Art 85 Unterabsatz (Uabs) 2 AEUV.

<sup>58</sup> Arbeitsprogramm der Kommission für 2013, Anhang, COM(2012) 629 final, 10.

<sup>59</sup> Art 86 AEUV.

<sup>60</sup> Vgl Art 20 EUV.

<sup>61</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI.

<sup>62</sup> Vgl Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere 1999.

<sup>63</sup> Murschetz (2007) 99.

<sup>64</sup> Vgl Art 1 Abs 1 des RB 2002/584/JI.

<sup>65</sup> 2010/0817 (COD).

<sup>66</sup> Europäisches Rechtshilfeübereinkommen, CETS n° 30, BGBl 1969/41.

<sup>67</sup> Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl 2000 Nr C 197/5.

<sup>68</sup> Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19.06.1990, ABl EG L 239 vom 22.09.2000, 19 ff.

<sup>69</sup> Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, ABl L 350 vom 30.12.2008, 72–92.

<sup>70</sup> Zeder (2011) 66.

<sup>71</sup> Ebd.

<sup>72</sup> Art 82 AEUV.

<sup>73</sup> Vgl Art 10 des RB.

<sup>74</sup> Vgl Art 4 RB-EBA.

<sup>75</sup> 2010/C 115/01.

### Quellenangaben

Borchhardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union (2010).

Busek, Eröffnungsrede Richtertag (2012), RZ 2013.

Europäische Kommission, Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit, KOM(2005)490 endgültig.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, KOM(2010)385 endgültig.

Europäischer Rat, Das Stockholmprogramm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutze der Bürger, Amtsblatt der Europäischen Union C115/1, veröffentlicht am 04.05.2010.

Fischer/Köck/Karollus, Europarecht (2002).

Frenz, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, ÖJZ 2010/96.

Geiger/Khan/Kotzur, AEUV, EUV Kommentar (2010), Art 82, 4.

Hecker, in Ambos (Hrsg), Europäisches Strafrecht post-Lissabon, Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften (2011).

Hecker, Europäisches Strafrecht (2005, 2007).

Kietz/Parkes, Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag, Diskussionspapier der FG 1, 2008/13. Mai 2008.

Murschetz, Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und seine Umsetzung im EU-JZG, ÖJZ 2007/10.

Sieber/Brüner ua (Hrsg), Europäisches Strafrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (2011).

Thun/Hohenstein ua, Europarecht (2005).

Zeder, Ausbau der Einrichtungen zur Zu-

sammenarbeit, Europastrafrecht aktuell, JSt 2010, 179.

Zeder, Ermittlungsanordnung statt Rechtshilfe, Europastrafrecht aktuell, JSt 2011, 65.

Zeder, Europastrafrecht im Wandel, JRP 2009, 172.

Zöller, Der Austausch von Strafverfolgungsdaten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ZIS 2/2011.

### Weiterführende Literatur und Links

Callies/Ruffert, EUV AEUV Kommentar (2011).

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit, KOM(2010) 673 endgültig.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das Europäische Modell für den Informationsaustausch, KOM(2012) 735 endgültig.

Hetzer, Zusammenarbeit von Polizei und Zoll, in Sieber/Brüner ua, Europäisches Strafrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (2011).

Hinterhofer/Schallmoser, Europäisches Strafrecht, Jahrbuch Europarecht (2012), 361.

Rat der Europäischen Union, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zu einer Strategie für das Informationsmanagement im Bereich der inneren Sicherheit in der EU, 16637/09.

Terhechte (Hrsg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2010).

Zeder, Europastrafrecht: Aktueller Stand, AnwBl 2008, 249.