

**Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in
Strafsachen im Wandel – unter besonderer Berücksichtigung der Organisation Eurojust**

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln

vorgelegt von

Henrike Postberg, geb. Eulenpesch

aus Köln

Referent: Prof. Dr. Burkhard Schöbener

Korreferent: Prof. Dr. Stephan Hobe

Tag der mündlichen Prüfung: 13. Oktober 2011

Meiner Familie

Danksagung

Herrn Prof. Dr. Schöbener danke ich herzlich für die Möglichkeit zur Promotion, die stetige Betreuung, den wissenschaftlichen Diskurs und seine Geduld.

Herrn Prof. Dr. Hobe danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die äußerst angenehme Atmosphäre im Rahmen der Disputation.

Frau Hanna Kistner-Bahr hat mich als „Leidensgenossin“ fachlich wie persönlich über die gesamte Zeit begleitet. Ihr danke ich besonders für zahlreiche Fachgespräche, Korrekturvorschläge und vor allem für den persönlichen Zuspruch und ihre Freundschaft.

Herrn Maximilian Esser und Frau Marion Abels danke ich besonders für den fachlichen Austausch und die Korrekturvorschläge. Frau Alexandra Lech dafür, dass sie nicht nur am Tag der Disputation immer für mich da war.

Meinen Eltern und meinem Bruder danke ich für ihre stets große Unterstützung. Sie haben immer an mich geglaubt und durch ihren persönlichen Zuspruch und die finanzielle Unterstützung einen erheblichen Teil zum Erfolg beigetragen.

Meinem Mann danke ich darüberhinaus besonders für seinen Zuspruch und seinen Rückhalt während der kritischen Phasen.

Schließlich danke ich all meinen Freunden, Verwandten und Arbeitskollegen, die mich durch ihren jeweils ganz persönlichen Beitrag während meiner Promotionszeit unterstützt haben.

Köln, im Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	I
Literaturverzeichnis.....	XIV
SYNOPSIS DER VORSCHRIFTEN AUS EU-UND EG-VERTRAG IN FASSUNG DES VERTRAGES VON NIZZA UND DEM VERTRAG VON LISSABON (EUV/AEUV).....	XLVI
Einleitung.....	1
Gang der Darstellung.....	4
Kapitel 1: Von der intergouvernementalen zur supranationalen europäischen	
Zusammenarbeit in Strafsachen.....	7
A. Die Entwicklung der PJZS	7
I. Anfänge der PJZS	7
II. Schengener Abkommen	8
III. Vertrag von Maastricht	9
IV. Vertrag von Amsterdam.....	11
V. Vertrag von Nizza	12
VI. EU-Verfassungsvertrag.....	13
VII. Vertrag von Lissabon	13
1. Ratifikationsprozess	14
2. Strukturelle Neuerungen durch den VvL und ihre Folgen für die PJZS.....	14
a) Neuerungen im VvL	14
b) Folgen für die PJZS	15
aa) Überführung in das supranationale Recht	15
bb) Tatsächliche Folge für die PJZS	15
B. Ziele und Bereiche der Zusammenarbeit.....	17
I. Definition des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....	17
1. Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....	17
2. Die Begriffstrias Freiheit – Sicherheit – Recht	18
a) Freiheit	19
b) Sicherheit	20
c) Recht	20

d) Verhältnis der Begriffe zueinander	22
e) Zwischenergebnis	22
II. Begriff der Strafsache.....	23
1. Definition durch Rechtsvergleichung?.....	23
2. Definition über eine Abgrenzung zu anderen Rechtsmaterien	24
3. Definition über die Rechtsprechung des EuGH.....	24
4. Definition über das Völkerrecht.....	25
5. Zwischenergebnis.....	25
III. Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität	26
IV. Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	27
V. Zwischenergebnis.....	28
C. Entwicklung der justitiellen Zusammenarbeit.....	28
I. Erste Entwicklungsschritte	28
1. Anfänge der justitiellen Zusammenarbeit	29
2. Einrichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes.....	29
II. Wiener Aktionsplan, Rat von Tampere und Rat von Laeken.....	31
III. Pro-Eurojust	32
IV. Errichtung Eurojusts	33
V. Errichtung eines Europäischen Staatsanwaltschaft.....	33
D. Begriff und Tätigkeitsfelder der justitiellen Zusammenarbeit nach dem VvL	34
I. Begriff der Justizbehörde.....	34
II. Die Ausrichtung am Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen	35
III. Strafverfahrensrecht	37
IV. Materielles Strafrecht.....	37
1. Strafanweisungskompetenz.....	38
2. Blankettermächtigung	38
3. Annexkompetenz	39
4. Strafrechtssetzungskompetenz	40
V. Verfahrensgrenzen europäischer Strafrechtssetzung	40
1. Verstärkte Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente.....	41
2. „Notbremse“ gegen Harmonisierungsmaßnahmen.....	41
VI. Konkrete Sachbereiche nach Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV für die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen	42
1. Abschließende Aufzählung der Kriminalitätsbereiche?	43

2. Terrorismus	43
3. Menschenhandel.....	45
4. Sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern	46
5. Illegaler Drogenhandel.....	46
6. Illegaler Waffenhandel.....	47
7. Geldwäsche und Finanzkriminalität.....	48
8. Computerkriminalität	49
9. Zwischenergebnis.....	50
VII. Zwischenergebnis	50
E. Handlungsformen der PJZS.....	51
I. Handlungsformen nach dem EU-Vertrag	51
1. Gemeinsame Standpunkte.....	51
2. Rahmenbeschlüsse	53
3. Beschlüsse	55
4. Übereinkommen.....	56
II. Handlungsformen nach dem VvL	57
1. Verordnung	57
2. Richtlinie.....	58
3. Beschlüsse.....	58
4. Empfehlungen und Stellungnahmen	59
5. Handlungsformenwahl	59
III. Folge der Änderungen für die PJZS.....	59
F. Entscheidungsverfahren der Europäischen Union im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	61
I. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als Regelfall	61
II. Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Bereich der PJZS.....	61
III. Das Brückenverfahren für Vertragsänderungen nach Art. 48 Abs. 7 EUV	62
IV. Zwischenergebnis	63
G. Ergebnis.....	63
 Kapitel 2: Eurojust als Kriminalitätsbekämpfungsorganisation im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen.....	 66
A. Befugnisse und Aufgaben von Eurojust.....	66
I. Befugnisse und Aufgaben von Eurojust nach Art. 85 AEUV	66
1. Aufgaben im Rahmen des VvL.....	67

a) Koordinierung und Kooperation gem. Art. 85 Abs. 1 UA 1 AEUV	67
b) Wahrnehmung der Aufgaben gem. Art. 85 Abs. 1 UA 1 AEUV	68
c) Mögliche Aufgabenerweiterung nach Art. 85 Abs. 1 UA 2 AEUV?	68
d) Folge einer Befugnisserweiterung.....	69
2. Kritische Würdigung.....	70
3. Zwischenergebnis.....	70
II. Befugnisse und Aufgaben Eurojusts nach dem EJB	71
1. Zuständigkeiten Eurojusts nach Art. 4 EJB	71
2. Ziele von Eurojust nach dem EJB.....	72
3. Repressive und/oder präventive Tätigkeiten?	73
4. Eurojust und gemeinsame Ermittlungsgruppen	74
5. Koordinierungsdauerdienst	75
6. Zwischenergebnis.....	75
II. Fallarbeit von Eurojust	75
1. Praktische Handhabung der Einzelfälle	78
2. Kategorien von Straftaten	79
3. Beispielsfälle aus den Jahren 2003 bis 2009.....	80
a) Schwerer Betrug.....	81
b) Drogenhandel.....	81
c) Terrorismus	82
4. Zwischenergebnis.....	83
IV. Eurojust und der Europäische Haftbefehl.....	83
1. Europäischer Haftbefehl	84
a) Ziel des RbEuHb.....	85
b) Verfahren und Form	85
c) Fristen	86
d) Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit.....	87
e) Auswirkungen durch den Vertrag von Lissabon	89
f) Kritik am Europäischen Haftbefehl.....	89
g) Zwischenergebnis	91
2. Eurojust und der Europäische Haftbefehl	92
3. Zwischenergebnis.....	93
V. Zwischenergebnis.....	94
B. Datenspeicherung bei Eurojust nach dem EJB und DPR.....	94

I. Informationssystem von Eurojust nach dem Indexsystem	95
1. Art der personenbezogenen Daten nach Art. 15 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 14 ÄndB	95
a) Daten von Verdächtigen und Beschuldigten.....	96
b) Daten von Opfern und Zeugen	96
c) Ausnahmefälle	97
2. Zwischenergebnis.....	97
II. Grenzen der Datenverarbeitung nach dem EJB und den Data Protection Rules.....	97
1. Art. 14 Abs. 1 EJB	98
2. Art. 14 Abs. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13 ÄndB und Art. 15 DPR.....	99
3. Art. 15 Abs. 3 EJB und Art. 18 DPR	99
4. Art. 15 Abs. 4 EJB und Art. 17 DPR	100
a) Präzisierung des Begriffs der Erforderlichkeit	101
b) Folgen für die Betroffenen.....	101
5. Art. 19 Abs. 4 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 19 ÄndB.....	101
6. Datensicherheit bei Eurojust	102
a) Datenzugang nach Art. 18 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 18 ÄndB.....	102
b) Geheimhaltungspflicht nach Art. 25 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 22 ÄndB	103
c) Schutz vor unbefugtem Zugang nach Art. 22 EJB	103
d) Zwischenergebnis	105
7. Speicherungsfristen für die Daten.....	105
8. Berichtigung und Löschung personenbezogener Daten nach Art. 20 EJB.....	106
9. Zwischenergebnis.....	107
III. Datenspeicherung durch befristet geführte Arbeitsdateien.....	108
IV. Zwischenergebnis	109
C. Personelle Zusammensetzung von Eurojust.....	109
I. Nationales Mitglied von Eurojust.....	109
1. Aufgabenwahrnehmung durch die nationalen Mitglieder	110
2. Status der nationalen Mitglieder	111
a) Status vor Inkrafttreten des ÄndB.....	111
b) Status der nationalen Mitglieder nach dem ÄndB.....	112
c) Zwischenergebnis	113
II. Kollegium Eurojusts.....	113
1. Sitzungen des Kollegiums.....	114
2. Ersuchen durch das Kollegium	114

III. Nationales Eurojust-Koordinierungssystem	115
IV. Gemeinsame Kontrollinstanz.....	115
V. Ausschüsse bei Eurojust.....	116
VI. Verwaltung Eurojusts	117
VII. Zwischenergebnis	117
D. Das deutsche Eurojust-Gesetz (EJG)	118
I. Zustandekommen des EJG	118
II. Umsetzungsbedarf	118
III. Die Arbeit der nationalen Mitglieder nach dem EJG.....	119
1. Dienstverkehr	119
2. Informationsübermittlung	120
a) Unmittelbare Übermittlung der Informationen.....	120
b) Beschränkung der Informationsübermittlung.....	121
c) Technische Umsetzung der Informationsübermittlung.....	122
d) Zwischenergebnis	123
IV. Zwischenergebnis	123
E. Justitielle Kontrolle von Europol?.....	123
I. Befugnisse des Polizeiamtes.....	124
1. Operative Befugnisse Europol.....	124
2. Ausweitung der Befugnisse durch Änderungen des Europol-Übk. a.F.	124
3. Die Weiterentwicklung der Europolbefugnisse nach dem VvL	126
II. Kontrollerfordernis über Europol	126
1. Vergleich mit nationalen Polizeibehörden.....	127
2. Gerichtliche Verwertbarkeit von Informationen.....	128
3. Immunität der Europol-Bediensteten	129
4. Zwischenergebnis.....	130
III. Eurojust als Kontrollbehörde über Europol	130
1. Beziehungen zwischen Eurojust und Europol nach dem EJB	130
2. Beziehung der Institutionen nach der Kooperationsvereinbarung.....	131
a) Koordinierung der Ermittlungstätigkeit der Mitgliedstaaten.....	132
b) Gegenseitiger Informations- und Datenaustausch von Europol und Eurojust.....	133
c) Beteiligung an gemeinsamen Ermittlungsteams der Mitgliedstaaten.....	133
3. Beziehung Eurojusts zu Europol nach dem VvL	134
IV. Zwischenergebnis	134

F. Beziehungen von Eurojust zu den Mitgliedstaaten, europäischen Partnern und Drittstaaten .	135
I. Verhältnis von Eurojust zu den Mitgliedstaaten.....	136
II. Beziehungen zu den Organen, Einrichtungen und Agenturen der Gemeinschaft oder der Union.....	136
1. EJN.....	137
2. OLAF	138
3. Frontex	139
4. SitCen.....	140
5. Zwischenergebnis.....	140
III. Beziehungen zu Drittstaaten und dritten Organisationen	141
1. Entsendung von Verbindungsrichtern.....	141
2. Sonderfall des Art. 26a Abs. 9, 27 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25, 26 ÄndB	141
IV. Zwischenergebnis	142
G. Ergebnis.....	142
Kapitel 3: Justitiabilität bei Maßnahmen von Eurojust.....	145
A. Justitiabilität vor der Gemeinsamen Kontrollinstanz (GKI)	146
I. Ziel der GKI.....	146
II. Unabhängigkeit der GKI	146
III. Bindungswirkung und Durchsetzbarkeit der Entscheidung für Eurojust.....	148
IV. Zwischenergebnis	149
B. Justitiabilität vor dem EuGH.....	149
I. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 35 EU	150
1. Vorlagegegenstand.....	150
2. Vorlagerecht/Vorlagepflicht	151
3. Wirkungen.....	152
4. Entwicklung nach dem VvL	153
II. Nichtigkeitsklage.....	153
1. Klagegegenstand	153
a) Beschlüsse und Durchführungsmaßnahmen?	154
b) Maßnahmen Eurojusts	154
2. Klageberechtigung	155
3. Entwicklung nach Ablauf der Übergangsfrist im VvL.....	156
a) Individualnichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV	156
aa) Handlungen	156

bb) Betroffenheit	157
cc) Keine Durchführungsmaßnahmen	157
dd) Zwischenergebnis	158
b) Art. 263 Abs. 5 AEUV	158
4. Zwischenergebnis.....	159
III. Jurisdiktionsausschluss nach Art. 35 Abs. 5 EU.....	159
1. Inhalt des Jurisdiktionsausschlusses	160
a) Europol als Polizei oder Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaates?.....	160
b) Eurojust als Polizei oder Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaates?.....	161
2. Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses.....	162
a) Die Reichweite des Jurisdiktionsausschluss im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens	162
b) Die Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses im Rahmen der anderen Verfahren nach Art. 35 EU	164
c) Zwischenergebnis	164
3. Folgen des Jurisdiktionsausschlusses.....	165
4. Entwicklung nach dem VvL	165
IV. Zwischenergebnis	165
C. Justitiabilität vor dem EGMR.....	166
I. Gegenstand der Beschwerde nach Art. 34 EMRK	166
II. Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nach Art. 35 Abs. 1 EMRK.....	167
III. Wirkung der Entscheidung des EGMR.....	168
IV. Zwischenergebnis	168
D. Justitiabilität vor nationalen Gerichten am Beispiel Deutschlands.....	168
I. Rechtswegeröffnung	168
1. Sonderzuweisung des EJG	169
2. Art. 19 Abs. 4 GG	169
a) Akt öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG	170
b) Zurückführung der Tätigkeit Eurojusts auf die deutsche Hoheitsgewalt	171
aa) Nationale Datenübermittler und deutsche Bedienstete	171
bb) Eurojust-Bedienstete.....	172
c) Zwischenergebnis	172
II. Statthafte Verfahrensart.....	173
1. Konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG	173

2. Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff.	
BVerfGG	174
a) Gegen erlassenes Unionsrecht wegen nationaler Grundrechte	174
b) Ultra-vires- und Identitätskontrolle	175
3. Zwischenergebnis.....	176
III. Entgegenstehende Rechtskraft der GKI-Entscheidungen als Verfahrenshindernis?	177
IV. Zwischenergebnis	177
E. Ergebnis	177

Kapitel 4: Das Kollisionsverhältnis der Zuständigkeiten von EuGH, EGMR und mitgliedstaatlichen Gerichten und die Übertragbarkeit auf das Unionsrecht vor und nach Inkrafttreten des VvL	180
A. Problemaufriss.....	180
B. Das Kollisionsverhältnis im Unions- und Gemeinschaftsrecht vor und nach Inkrafttreten des VvL	180
I. Verhältnis zum nationalen deutschen Recht.....	181
1. Anwendungsvorrang vor nationalem Recht vor Inkrafttreten des VvL.....	181
a) EuGH: Grundsatz des absoluten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts im Sinne des EG- Vertrages	181
b) BVerfG: Verfassungsrechtliche Relativierung des Gemeinschaftsrechtsvorbehalts im Sinne des EG-Vertrages	182
c) Zwischenergebnis	183
2. Übertragbarkeit auf das Unionsrecht nach dem EU-Vertrag vor Inkrafttreten des VvL?	183
a) Rechtsnatur der PJZS	184
aa) Entwicklung der PJZS	184
bb) Wortlaut des EU-Vertrages in Fassung des Vertrages von Nizza	184
cc) Zwischenergebnis.....	186
b) Umfang des Anwendungsvorrangs.....	186
3. Verhältnis nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unter Berücksichtigung der Entscheidungen des BVerfG	187
a) Verfassungsrechtlicher Letztvorbehalt zur Bewahrung integrationsfester nationaler Prinzipien und zur Vermeidung eines Souveränitätsverlustes	188
b) Bedeutung des Verhältnisses der Ebenen zueinander für die PJZS	189
4. Zwischenergebnis.....	189
II. Kollision mit völkerrechtlich gewährleisteten Grundrechten durch die EMRK.....	190

1. Verhältnis von EuGH und EGMR	190
a) Verhältnis aus Sicht des EuGH.....	190
b) Verhältnis aus Sicht des EGMR	191
c) Folgen	192
2. Zwischenergebnis.....	193
III. Zwischenergebnis.....	194
C. Kollisionsverhältnis von EMRK und nationalen Grundrechten?.....	194
D. Ergebnis.....	195

Kapitel 5: Grundrechtsschutz bei Eurojust unter besonderer Berücksichtigung der

Datenverarbeitung und des Datenschutzes..... 196

A. Vereinbarkeit mit der EMRK.....	197
I. Adressatenkreis.....	198
II. Eurojust und Art. 6 EMRK.....	200
III. Eurojust und Art. 8 EMRK	200
1. Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 EMRK.....	200
a) Begriff der Wohnung	201
b) Begriff des Privatlebens.....	201
c) Datenschutz als Teil des Rechts auf Privatsphäre.....	202
d) Zwischenergebnis	203
2. Eingriff in Art. 8 Abs. 1 EMRK.....	203
a) Voraussetzungen des Eingriffs	203
b) Arten eines Eingriffs durch Eurojust	204
aa) Datensammlung nach Artt. 14 und 16 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13, 15 ÄndB.....	204
bb) Phase des Austauschs nach Art. 26a EJB	205
c) Zurechenbarkeit des Eingriffs für den Mitgliedstaat	206
3. Rechtfertigung des Eingriffs	206
a) Legitimer Zweck des EJB.....	207
b) Gesetzesvorbehalt	207
c) Notwendigkeit.....	208
aa) Erforderlichkeit der Datenspeicherung	208
(1) Verknüpfung der nationalen Strafregister als milderes Mittel	208
(2) Verknüpfung über ein Labelsystem	209
(3) Zentralisierung über die Staatsbürgerschaft	210
(4) Milderes Mittel durch Datennutzung des Informationssystems von Europol....	210

(5) Milderer Mittel durch die Datennutzung des SIS	211
(6) Milderer Mittel durch die Datennutzung des EJM	212
(7) Zwischenergebnis	213
bb) Angemessenheit	213
(1) Schutzgüterabwägung	213
(2) Konkrete Ausführung der Maßnahme nach dem EJM und den DPR	214
cc) Zwischenergebnis	215
4. Zwischenergebnis	215
IV. Zwischenergebnis	215
B. Vereinbarkeit mit der GRCh	215
I. Rechtliche Verbindlichkeit	216
II. Anwendungsbereich gemäß Artt. 51 und 52 GRCh	217
1. Eurojust als Adressat der GRCh	217
2. Verhältnis zur EMRK nach Art. 52 GRCh	217
a) Rechtsquelle oder Rechtserkenntnisquelle?	218
b) Recht der Union	219
c) Zwischenergebnis	219
III. Eurojust und Art. 8 GRCh	219
1. Art. 8 Abs. 1, 2 GRCh	219
a) Umfang des Schutzbereichs	220
b) Eingriff in den Schutzbereich	220
c) Rechtfertigung des Eingriffs	221
aa) Treu und Glauben	221
bb) Gesetzlich legitime Grundlage	222
cc) Verhältnismäßigkeit	222
dd) Zwischenergebnis	222
d) Zwischenergebnis	222
2. Überwachung gemäß Art. 8 Abs. 3 GRCh	223
3. Zwischenergebnis	224
IV. Eurojust und Art. 7 GRCh	224
V. Eurojust und Art. 19 GRCh	225
VI. Eurojust und Art. 42 GRCh	226
1. Einordnung	226
2. Zugangsanspruch im Rahmen des EJM	227

a) Prüfungspflicht für die Behörde.....	227
b) Frist.....	228
c) Folge bei Ablehnung.....	228
3. Zwischenergebnis.....	228
VII. Eurojust und die justitiellen Rechte.....	228
VIII. Zwischenergebnis.....	229
C. Vereinbarkeit mit nationalem Recht.....	229
I. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.....	229
1. Schutzbereich und Eingriff in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.....	230
2. Schranke von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG	230
a) Ziel, Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Erreichung dieses Zieles.....	231
b) Angemessenheit der Datenspeicherung.....	232
c) Zwischenergebnis	232
d) Konkrete Maßnahme	232
3. Zwischenergebnis.....	233
II. Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG	233
III. Zwischenergebnis.....	234
D. Ergebnis.....	234
Kapitel 6: Zukunftsmodell einer Europäischen Staatsanwaltschaft.....	235
A. Entwicklung bis zum Vertrag von Lissabon	235
I. Corpus Juris	236
II. Grünbuch.....	237
III. Entwicklung durch den VvL	237
B. Der Schutz der finanziellen Interessen als Aufgabe einer Europäischen Staatsanwaltschaft	238
C. Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft	239
I. Organisation.....	239
II. Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft	240
1. Materielle Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft	240
a) Erweiterung der Zuständigkeit.....	240
b) Stellungnahme	241
2. Tatsächliche Umsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Union?.....	242
III. EU-Strafverfahrensrecht	242
IV. Zwischenergebnis	244

D. Eurojust als taugliche Organisation für die Europäische Staatsanwaltschaft?.....	245
I. Visionen im AEUV.....	245
II. Potenzial Eurojusts	245
III. Derzeitiger Entwicklungsstand Eurojusts	246
IV. Argumente gegen Eurojust als Ausgangspunkt für die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft	247
V. OLAF als Alternative zu Eurojust?.....	247
VI. OLAF neben Eurojust?	248
VII. Eurojust als Dachfunktion?	249
VIII. Zwischenergebnis.....	250
E. Ergebnis	250
Schlussbetrachtung in Thesenform	251
Thesen	251
Schlussbetrachtung.....	258

Literaturverzeichnis

- Achermann, Alberto/
Bieber, Roland/ Epiney,
Astrid/ Wehner, Ruth Schengen und die Folgen
Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa
Bern 1995
(zit.: Bearbeiter in Achermann/Bieber/Epiney/Wehner, Schengen und die
Folgen, S. 1ff.)
- Aden, Hartmut Europol und ‘operative Ermittlungsmethoden’, *Cilip* 58 (3/1997), 1ff.
<http://www.cilip.de/ausgabe/58/aden.htm>
- AG Europa des Straf- Strafverfolgungskompetenzen der Länder im Licht der Entwicklung des
rechtsausschusses der Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Justizministerkonferenz Berichtsentwurf, Stand: 22.12.2003
(zit.: AG Europa, Berichtsentwurf vom 22.12.2003, S. 1ff.)
- Ahlt, Michael/ Deisen- Europarecht
hofer, Thomas 3. Auflage
München 2003
(zit.: Ahlt/Deisenhofer, Europarecht, S. 1ff.)
- Akman, Torsten Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres als „3. Säule“
des Maastrichter Unionsvertrages, *JA* 1994, 49ff.
- Alber, Siegbert Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der
Grundrechte, *EuGRZ* 2001, 349ff.
- Amt für amtliche Veröf- Eurojust-Jahresberichte 2002-2009
fentlichungen der Euro- Luxemburg 2003-2010
päischen Gemeinschaf- <http://www.eurojust.eu.int/>
ten (zit.: Eurojust-Jahresbericht ..., S. 1ff.)
- Ambos, Kai Internationales Strafrecht
München 2006
(zit.: Ambos, Internationales Strafrecht, S. 1ff.)
- Andreou, Pelopidas Gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen in der Eu-
ropäischen Union
Baden-Baden 2009
(zit.: Andreou, Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen in der
Europäischen Union, S. 1ff.)
- von Arnould, Andreas Theorie und Methode des Grundrechtsschutzes in Europa – am Beispiel
des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, *EuR* 2008, Beiheft 1, 41ff.
- Arndt, Hans-Wolfgang/
Rudolf, Walter Öffentliches Recht
15. Auflage
München 2007
(zit.: Arndt/Rudolf, Öffentliches Recht, S. 1ff.)

- Ders./ Fischer, Kristian Europarecht
9. Auflage
Heidelberg 2008
(zit.: Arndt/Fischer, Europarecht, S. 1ff.)
- von Arnim, Dorothee Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas
Frankfurt am Main 2006
(zit.: v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 1ff.)
- Arnold, Jörg/ Eser, Albin (Hrsg.) Menschengerechtes Strafrecht
Festschrift für Albin Eser
München 2005
(zit.: Bearbeiter in Arnold/Eser, FS f. Eser, S. 1ff.)
- Auernhammer, Herbert Bundesdatenschutzgesetz
3. Auflage
Köln, Berlin, Bonn, München 1993
(zit.: Auernhammer, §...BDSG Rn...)
- Bacigalupo, Enrique Bemerkungen zu strafrechtlichen Fragen des Verfassungsentwurfs, ZStW 116 (2004), 326ff.
- Baer, Susanne Grundrechtscharta ante portas, ZRP 2000, 361ff.
- Barriga, Stefan Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Baden-Baden 2003
(zit.: Barriga, Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 1ff.)
- Baur, Jürgen F./Müller-Graff, Peter-Christian/Zuleeg, Manfred (Hrsg.) Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht
Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag
Köln 1992
(zit.: Bearbeiter in Baur/Müller-Graff/Zuleeg, FS f. Börner, S. 1ff.)
- Beckmann, Klaus/
Dieringer, Jürgen/
Hufeld, Ulrich (Hrsg.) Eine Verfassung für Europa
Tübingen 2004
(zit.: Bearbeiter in Beckmann/Dieringer/Hufeld, Eine Verfassung für Europa, S. 1ff.)
- Beital, Norbert Die Ausstrahlungswirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle auf das deutsche Kollisionsrecht
Hamburg 2000
(zit.: Beital, Ausstrahlungswirkung der EMRK, S. 1ff.)
- van der Beken, Tom/
Vermeulen, Gert/
Lagodny, Otto Kriterien für die jeweils „beste“ Strafgewalt in Europa, NStZ 2002, 624ff.

- Bergmann, Jan Diener dreier Herren? – Der Instanzrichter zwischen BVerfG, EuGH und EGMR, EuR 2006, 101ff.
- Bernsdorff, Norbert/
Borowsky, Martin Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Baden-Baden 2002
(zit.: Bernsdorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der EU, S. 1ff.)
- Beulke, Werner Strafprozessrecht
11. Auflage
Heidelberg 2010
(zit.: Beulke, Strafprozessrecht, §...Rn...)
- Bieber, Roland/ Epiney,
Astrid/ Haag, Marcel Die Europäische Union
8. Auflage
Baden-Baden 2009
(zit.: Bieber/Epiney/Haag, EU, §...Rn...)
- Bleckmann, Albert
(Hrsg.) Europarecht
6. Auflage
Köln, Berlin, Bonn, München 1997
(zit.: Bearbeiter, Bleckmann, Europarecht, §...Rn...)
- Böhm, Klaus Michael Das neue Europäische Haftbefehlsgesetz, NJW 2006, 2592ff.
- Böse, Martin Die Immunität von Europol – ein unterschätztes Verfolgungshindernis?,
NJW 1999, 2416f.; Der Beitritt der EG zur EMRK aus der Sicht des Strafrechts,
ZRP 2001, 402ff.
- von Bogdandy, Armin Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, JZ 2001, 157ff.
- Ders./ Bast, Jürgen
(Hrsg.) Europäisches Verfassungsrecht
2. Auflage
Berlin Heidelberg 2009
(zit.: Bearbeiter in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 1ff.)
- Bramertz, Serge Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der
Euregio Maas-Rhein
Freiburg 1999
(zit.: Bramertz, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 1ff.)
- Braum, Stefan Das „Corpus Juris“ – Legitimität, Erforderlichkeit und Machbarkeit, JZ
2000, 493ff.
- Brok, Elmar Der Konvent – eine Chance für die Europäische Verfassung, Integration
2003, 338ff.

- Brockhaus-
Enzyklopädie Der große Brockhaus
Band 5 COT-DR
Band 7: EX-FRT
Band 18: RAD-RUS
21. Auflage
Mannheim 2007
(zit.: vgl. Brockhaus-Enzyklopädie, Bd., S...)
- Bröhmer, Jürgen Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Men-
schenrechte – Der Schutz der Grund- und Menschenrechte in der EU und
das Verhältnis zur EMRK, EuZW 2006, 71ff.
- Brübach, Thomas Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem
Gebiet Inneres und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung der Asyl-
und Einwanderungspolitik sowie der polizeilichen Zusammenarbeit
Aachen 1997
(zit.: Brübach, Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU auf dem
Gebiet Inneres und Justiz, S. 1ff.)
- Brüner, Franz H./ Spitz- Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des
zer, H. Schutzes der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Eu-
ropas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, NStZ 2002, 393ff.
- Brugger, Winfried Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Licht unterschiedlicher
Staats- und Verfassungsverständnisse, VVDStRL 63 (2004), 101ff.
- von Bubnoff, Eckhart Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU, ZEuS 2002, 185ff.
- Bull, Hans Peter Das Europäische Polizeiamt – undemokratisch und rechtsstaatswidrig?,
DRiZ 1998, 32ff.
- Bundeskriminalamt Europa und die innere Sicherheit
(Hrsg.) BKA-Forschungsreihe Band 35
Wiesbaden 1996
(zit.: BKA-Forschungsreihe, Europa und die innere Sicherheit, Bd. 35, S. 1
ff.)
- Bundeskriminalamt Organisierte Kriminalität
(Hrsg.) BKA-Forschungsreihe Band 43
Wiesbaden 1997
(zit.: BKA-Forschungsreihe, Organisierte Kriminalität, Bd. 43, S. 1ff.)
- Bundesregierung 62. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik
(Hrsg.) Deutschland in die Europäische Union
Berichtszeitraum: 1. Januar bis 31. Dezember 2001
(zit.: 62. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesre-
publik Deutschland in die Europäische Union, S. 1ff.)

- Busch, Andrej Victor
Mykola Wasyl Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union
Baden-Baden 2003
(zit.: Busch, Die Bedeutung der EMRK für den Grundrechtsschutz in der EU, S. 1ff.)
- Busek, Erhard/ Hummer, Waldemar (Hrsg.) Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine Europäische Verfassung
Wien, Köln, Weimar 2004
(zit.: Bearbeiter in Busek/Hummer, Der Europäische Konvent und sein Ergebnis, S. 1ff.)
- Busse, Christian Die Geltung der EMRK für Rechtsakte der EU, NJW 2000, 1074ff
- Calliess, Christian Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261ff.
- Ders./Ruffert, Matthias (Hrsg.) Verfassung der Europäischen Union
Kommentar der Grundlagenbestimmungen (Teil 1)
München 2006
(Bearbeiter in Calliess/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, S. 1ff.)
- Ders./Ders. (Hrsg.) Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag
3. Auflage
München 2007
(zit.: Bearbeiter in Calliess/Ruffert, Art...Rn...)
- Castenholz, Fank Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht
Baden-Baden 2004
(zit.: Castenholz, Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, S. 1ff.)
- Craig, Paul/de Búrca, Gráinne EU Law
4. Auflage
Oxford 2008
(zit.: Craig/de Búrca, EU-Law, S. 1ff.)
- Creifelds, Carl Rechtswörterbuch
20. Auflage
München 2010
(zit.: Bearbeiter in Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 1ff.)
- Cremer, Wolfram Zum Rechtsschutz des Einzelnen gegen abgeleitetes Unionsrecht nach dem Vertrag von Lissabon, DÖV 2010, 58ff.
- Cuntz, Eckart Ein ausgewogener Gesamtkompromiss: Die Ergebnisse des Konvents aus Sicht der Bundesregierung, Integration 2003, 351ff.

- Dammann, Ulrich EG-Datenschutzrichtlinie
Baden-Baden 1997
(zit.: Dammann, Art..., S...)
- Dauses, Manfred A. Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EG-Vertrag
2. Auflage
München 1995
(zit.: Dauses, Das Vorabentscheidungsverfahren, S. 1ff.)
- Ders. (Hrsg.) Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts
Band 2
Stand: Januar 2010
München
(zit.: Dauses in Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Kapitel...Rn...)
- Degenhardt, Kerstin Europol und Strafprozess
Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien Bd. 78
Frankfurt am Main 2003
(zit.: Degenhardt, Europol und Strafprozess, S. 1ff.)
- Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.) Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen
Interessen der EU
Europäische Schriftenreihe zum Informationsrecht Bd. 7
Köln, Berlin, Bonn, München 1998
(zit. Bearbeiter in Delmas-Marty, Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU, S. 1ff.)
- Drzemczewski, Andrew Z. European Human Rights Convention in Domestic Law
Oxford 1983
(zit.: Drzemczewski, European Human Rights Convention, S. 1ff)
- Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit Der Beginn einer neuen Ära – Das Europa der 25: Wege zu einer gemeinsamen
Rechtsentwicklung
X. EU-Symposium vom 20. – 22. November 2003 in Budapest
(zit.: dt. Stiftung für intern. rechtliche Zusammenarbeit, EU-Symposium vom 20.-22.11.2003 in Budapest zum Thema: Der Beginn einer neuen Ära, Materialien der Arbeitsgruppe C, S. 1ff.)
- Deutscher Richterbund Die Staatsanwaltschaft auf dem Weg in das 21. Jahrhundert? – Der europäische
Finanzstaatsanwalt, Richter und Staatsanwalt in NRW 2003, 2f.
- Di Fabio, Udo Die „Dritte Säule“ der Union – Rechtsgrundlagen und Perspektiven der
europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit, DÖV 1997, 89ff.
- Dieckmann, Jochen Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege
Bestandsaufnahme und Ausblick, NStZ 2001, 617ff.

- Directorate-General
Internal Market and
Financial Services Handbook on cost-effective compliance with Directive 95/46/EC
Annex to the Annual report 1998 (XV D/5047/98) of the working party
established by Article 29 of Directive 95/46/EC
(zit.: Directorate-General Internal Market and Financial Services, Hand-
book on cost-effective compliance with Directive 95/46/EC, S. 1ff.)
- Dix, Wolfgang Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU?,
Integration 2001, 34ff.
- Dörr, Erwin/ Schmidt,
Dietmar Neues Bundesdatenschutzgesetz
2. Auflage
Köln 1997
(zit.: Dörr/Schmidt, §...BDSG Rn...)
- Dörr, Oliver Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte
Tübingen 2003
(zit.: Dörr, Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, S.
1ff.)
- Ders./ Mager, Ute Rechtswahrung und Rechtsschutz nach Amsterdam, AöR 125 (2000),
386ff.
- Dorf, Yvonne Zur Interpretation der Grundrechtecharta, JZ 2005, 126ff.
- Dreier, Horst (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar

Band I Artikel 1 – 19
2. Auflage
Tübingen 2008

Band II Artikel 20 – 82
2. Auflage
Tübingen 2008

(zit.: Bearbeiter in Dreier, Art...GG Rn...)
- Egger, Alexander Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte in der III. Säule,
EuZW 2005, 652 ff.
- Ehlers, Dirk (Hrsg.) Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten
3. Auflage
Berlin 2009
(zit.: Bearbeiter in Ehlers, Europäische Grundrechte, §...Rn...)
- Ders./Schoch, Friedrich
(Hrsg.) Rechtsschutz im Öffentlichen Recht
Berlin 2009
(zit.: Bearbeiter in Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht,
§...Rn....)

- Ders. Die Grundrechte des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Jura 2002, 468 ff.
- Ehmann, Eugen/ Helfrich, Marcus Kommentar zur EG-Datenschutzrichtlinie Köln 1999 (zit.: Ehmann/Helfrich, Art...Rn...)
- Ellger, Reinhard Der Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr Baden-Baden 1990 (zit.: Ellger, Der Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr, S. 1ff.)
- Emmert, Frank Europarecht München 1996 (zit.: Emmert, Europarecht, §...Rn...)
- Engels, Markus Befugnis, Kontrolle und Entwicklung von Europol Hamburg 2006 (zit.: Engels, Befugnis, Kontrolle und Entwicklung von Europol, S. 1ff.)
- Ders. Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, Eurokolleg 45 (2001), 1ff.
- Epping, Volker Die Verfassung Europas?, JZ 2003, 821ff.
- Eser, Albin/ Huber, Barbara (Hrsg.) Strafrechtsentwicklung in Europa Band 4.3 Freiburg 1995 (zit.: Bearbeiter in Eser/Huber, Strafrechtsentwicklung in Europa, S. 1ff.)
- Esser, Robert Auf dem Weg zu einem europäischen Strafverfahrensrecht Berlin 2002 (zit.: Esser, Auf dem Weg zu einem europäischen Strafverfahrensrecht, S. 1ff.)
- Ders. Der Beitrag von Eurojust zur Bekämpfung des Terrorismus in Europa, GA 2004, 711ff.
- Ders. / Herbold, Anna Lina Neue Wege für die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Das Eurojust-Gesetz, NJW 2004, 2421ff.
- Europäische Kommission (Hrsg.) Die Zollpolitik der Europäischen Union Luxemburg 1999 http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/index_de.htm (zit.: Europäische Kommission, Die Zollpolitik der Europäischen Union, S. 1ff.)

- Europäische Kommission (Hrsg.) Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Justiz und Inneres in der Europäischen Union
Belgien 2001
(zit.: Europäische Kommission, Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 1ff.)
- Europäisches Parlament (Hrsg.) Die Europäische Verfassung – Zusammenfassung wesentlicher Inhalte
2004
http://www.europarl.de/files/medienservice_aug2004.pdf
(zit.: Europäisches Parlament, Die Europäische Verfassung, S. 1ff.)
- Everling, Ulrich/ Müller-Graff, Peter-Christian/ Schwarze, Jürgen (Hrsg.) Die Zukunft der Europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza
EuR-Beiheft 1/2003
Baden-Baden 2003
(zit.: Bearbeiter in Everling/Müller-Graff/Schwarze, EuR-Beiheft 2003, S. 1ff.)
- Fawzy, Oliver M. Die Errichtung von Eurojust – Zwischen Funktionalität und Rechtsstaatlichkeit
Baden-Baden 2005
(zit.: Fawzy, Die Errichtung von Eurojust, S. 1ff.)
- Fischer, Hans Georg Europarecht
2. Auflage
München 2008
(zit.: Fischer, Europarecht, S. 1ff.)
- Fischer, Klemens H. Der Vertrag von Lissabon – Text und Kommentar zum Reformvertrag
Baden-Baden 2008
(zit.: Fischer, Der Vertrag von Lissabon, S. 1ff.)
- Fischer, Peter/ Köck, Heribert Franz Europarecht
4. Auflage
Wien 2002
(zit.: Fischer/Köck, Europarecht, S. 1ff.)
- Fischer, Thomas Kommentar zum Strafgesetzbuch und Nebengesetze
55. Auflage
München 2007
(zit.: Fischer, §§...StGB, Rn...)
- Fletcher, Maria/ Löf, Robin/ Gilmore, Bill EU Criminal Law and Justice
Cheltenham u.a. 2008
(zit.: Fletcher/Löf/Gilmore, EU Criminal Law and Justice, S. 1ff.)
- Frank, Christoph Der Europäische Staatsanwalt: Ein denkbare Modell, DRiZ 2002, 210
- Frenz, Walter Handbuch Europarecht

Band 4: Europäische Grundrechte

- Berlin, Heidelberg 2009
- Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz
Berlin, Heidelberg 2010
- (zit.: Frenz, Handbuch Europarecht, Bd..., S. 1 ff.)
- Fremuth, Michael Ly-
sander Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität
Berlin, Münster 2010
(zit.: Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, S...)
- Frowein, Jochen Abr./
Hilf, Meinhard/
Meessen, Karl Matthias/
Rupp, Heinrich/ Zuleeg,
Manfred Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft
Baden-Baden 1978
(zit.: Bearbeiter in Frowein/Hilf/Meessen/Rupp/Zuleeg, Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, S. 1ff.)
- Ders./ Peukert, Wolf-
gang Europäische Menschenrechtskonvention
3. Auflage
Kehl, Straßburg, Arlington 2009
(zit.: Bearbeiter in Frowein/Peukert, EMRK, Art..., S...)
- Ders./Krisch, Nico Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, 589ff.
- Gaede, Karsten Nullum iudicium sine lege, ZStW 115 (2003), 845ff.
- Gaitanides, Charlotte/
Kadelbach, Stefan/ Rod-
riguez Iglesias, Gil Car-
los (Hrsg.) Europa und seine Verfassung
Festschrift für Manfred Zuleeg
Baden-Baden 2005
(zit.: Bearbeiter in Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez Iglesias, Europa und seine Verfassung, FS f. Zuleeg, S. 1ff.)
- Geiger, Rudolf Kommentar zum EUV/ EGV
4. Auflage
München 2004,
(zit.: Geiger, Art... Rn...)
- Gerards, Regine Die Europäische Menschenrechtskonvention im Konstitutionalisierungsprozess einer gemeineuropäischen Grundrechtsordnung
Frankfurt am Main 2007
(zit.: Gerards, Die Europäische Menschenrechtskonvention im Konstitutionalisierungsprozess einer gemeineuropäischen Grundrechtsordnung, S. 1ff)
- Gleß, Sabine Strafverfolgung über die Grenzen hinweg – Formen der Zusammenarbeit europäischer Länder zur Kriminalitätsbekämpfung, Jura 1998, 70ff.

- Dies. „... dass überall dem Gesetz ein Genüge geschehe“ – Justizielle Einbindung und Kontrolle des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, DRiZ 2000, 365ff.
- Dies. Zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, ZStW 116 (2004), 353ff.
- Gleß, Sabine/ Lüke, Monika Rechtsschutz gegen grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa, Jura 2000, 400ff.
- Gleß, Sabine/Grote, Rainer/Heine, Günter Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol
Kurzvorstellung der Ergebnisse eines rechtsvergleichenden Gutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz von 2001
<http://www.iuscrim.mpg.de/verlag/Forschaktuell/FA-Europol2.pdf>
(zit.: Gleß/Grote/Heine, Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol Kurzvorstellung der Ergebnisse eines rechtsvergleichenden Gutachtens, S. 1ff.)
- Gleß, Sabine/Grote, Rainer/Heine, Günter Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol
Rechtsvergleichendes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz Band 1: Nationale und europäische Strafverfolgung
Freiburg 2001
(zit.: Gleß/Grote/Heine, Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Band 1, S. 1ff.)
- Gleß, Sabine/Grote, Rainer/Heine, Günter Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol
Rechtsvergleichendes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz Band 2: Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Grundrechtsschutz
Freiburg 2001
(zit.: Gleß/Grote/Heine, Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Band 2, S. 1ff.)
- Gleß, Sabine/Grote, Rainer/Heine, Günter Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol durch Eurojust
Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz 2004
<http://www.bmj.bund.de/media/archive/717.pdf>
(zit.: Gleß/Grote/Heine, Gutachten, S. 1ff.)
- Goosmann, Timo Die ‚Berliner Erklärung‘ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, Integration 2007, 251ff.
- Grote, Rainer/ Marauhn, Thilo Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz
Tübingen 2006
(zit.: Bearbeiter in Grote/Marauhn, EMRK/GG, S...)
- Gola, Peter/ Schomerus, Rudolf Bundesdatenschutzgesetz
9. Auflage
München 2007
(zit.: Gola/Schomerus, §...BDSG Rn...)

- Grabenwarter, Christoph Europäische Menschenrechtskonvention
4. Auflage
München 2009
(zit.: Grabenwarter, EMRK, §...Rn...)
- Ders. Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl 2001, 1ff.
- Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard Das Recht der Europäischen Union
Band 1: EUV/EGV
Stand: April 2009
München
(zit.: Bearbeiter in Grabitz/Hilf, Art...Rn...)
- Grafl, Christian Perspektiven der Kriminalistik, Kriminalistik 2002, 379ff.
- von der Groeben, Hans/
Schwarze, Jürgen
(Hrsg.) Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung
der Europäischen Gemeinschaft
Band 1: Art. 1-53 EU; Art. 1-80 EG
6. Auflage
Baden-Baden 2003
(zit.: Bearbeiter in v.d. Groeben/Schwarze, Art...Rn...)
- Große Wentrup, Anna Die Europäische Grundrechtscharta im Spannungsfeld der Kompetenzver-
teilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten
Schriften zum öffentlichen Recht Band 97
Berlin 2003
(zit.: Große Wentrup, Die Europäische Grundrechtscharta im Spannungs-
feld der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, S. 1ff.)
- Gündisch, Jürgen/
Wienhues, Sigrid Rechtsschutz in der Europäischen Union
2. Auflage
Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2003
(zit.: Gündisch/Wienhues, Rechtsschutz in der EU, S. 1ff.)
- Günther, Markus Europol – Rechtsschutzmöglichkeiten und deren Vereinbarkeit mit natio-
nalen und internationalen Anforderungen
Frankfurt am Main 2006
(zit.: Günther, Europol, S. 1ff.)
- Gusy, Christoph Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Licht unterschiedlicher
Staats- und Verfassungsverständnisse, VVDStRL 63 (2004), 151ff.
- Hackner, Thomas/
Schomburg, Wolfgang/
Lagodny, Otto/ Wolf,
Norbert Internationale Rechtshilfe in Strafsachen – Ein Leitfaden für die Praxis
München 2003
(zit.: Hackner/Schomburg/Lagodny/Wolf, internationale Rechtshilfe, Rn.1
ff.)
- Hänsch, Klaus Der Konvent – unkonventionell, Integration 2003, 331ff.

- Hakenberg, Waltraut/
Stix-Hackl, Christine Handbuch zu dem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof
3. Auflage
Wien 2005
(zit.: Hakenberg/Stix-Hackl, Handbuch zu dem Verfahren vor dem EuGH,
S. 1ff.)
- Haratsch, Andreas/
Koenig, Christian/
Pechstein, Matthias Europarecht
7. Auflage
Tübingen 2010
(zit.: Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 1ff.)
- Harings, Lothar Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen
und Rechtsschutz in Deutschland
Berlin 1998
(zit.: Harings, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und
Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, S. 1ff.)
- Hassemer, Winfried Corpus Juris: Auf dem Weg zu einem europäischen Strafrecht?, KritV
1999, 133ff.
- Haß, Solveig Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Charakter,
Bindungswirkung und Durchsetzung
Frankfurt am Main 2006
(zit.: Haß, Die Urteile des EGMR, S. 1ff)
- Hayes, Ben/ Busch,
Heiner Europol und Eurojust, Cilip 69 (2/2001), 1ff.
www.cilip.de/ausgabe/69/europol.htm
- Hebert, Roman P. Kommt der Europäische Staatsanwalt ?, DRiZ 2002, 209ff.
- Hecker, Bernd Europäisches Strafrecht
2. Auflage
Berlin, Heidelberg 2007
(zit.: Hecker, Europäisches Strafrecht, S. 1ff.)
- Ders. Das Prinzip des „Ne bis in idem“ im Schengener Rechtsraum (Art. 54
SDÜ), StV 2001, 306ff.
- Heemeyer, Uwe Die Kompetenzordnung eines zukünftigen europäischen Verfassungsver-
trages
Münster 2004
(zit.: Heemeyer, Die Kompetenzordnung eines zukünftigen europäischen
Verfassungsvertrages, S. 1ff.)
- Heer-Reißmann, Chris-
tine Straßburg oder Luxemburg? – Der EGMR zum Grundrechtsschutz bei
Verordnungen der EG in der Rechtssache Bosphorus, NJW 2006, 192ff.
- von Heintschel-
Heinegg, Bernd/Rohlf,
Daniel Der Europäische Haftbefehl, GA 2003, 44ff.

- Heger, Martin Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon, ZIS 2009, 406 ff.
- Hellmann, Vanessa Der Vertrag von Lissabon – vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge
Berlin, Heidelberg 2009
(zit.: Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, S 1ff.)
- Herdegen, Matthias Europarecht
12. Auflage
München 2010
(zit.: Herdegen, Europarecht, S. 1ff.)
- Herzog, Roman/ Hobe, Stephan (Hrsg.) Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung
Rechtszentrum für Europäische und Internationale Zusammenarbeit Bd. 22
Köln 2004
(zit.: Bearbeiter in Herzog/Hobe, Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund, S. 1ff.)
- Heselhaus, Sebastian/
Nowak, Carsten (Hrsg.) Handbuch der Europäischen Grundrechte
München 2006
(zit.: Bearbeiter in Heselhaus/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 1ff)
- Hetzer, Wolfgang Korruptionsbekämpfung in Europa, NJW 2004, 3746ff.
- Hilf, Meinhard/ Pache, Eckhard Der Vertrag von Amsterdam, NJW 1998, 705ff.
- Hobe, Stephan Einführung in das Völkerrecht
9. Auflage
Tübingen 2008
(zit.: Hobe, Einführung in das Völkerrecht, S. 1ff.)
- Ders. Europarecht
6. Auflage
Köln 2011
(zit.: Hobe, Europarecht, §...Rn...)
- Hölscheidt, Sven/
Baldus, Christian EU und EG als terminologisches Problem, DVBl 1996, 1409ff.
- Hummer, Waldemar
(Hrsg.) Rechtsfragen der Anwendung des Amsterdamer Vertrages
Wien 2001
(zit.: Bearbeiter in Hummer, Rechtsfragen der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, S. 1ff.)

- Ders./Obwexer, Walter (Hrsg.) Der Vertrag von Lissabon
Baden-Baden 2009
(zit.: Bearbeiter in Hummer/Obwexer, Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 1ff.)
- Ihnen, Hans-Jürgen Grundzüge des Europarechts
2. Auflage
München 2000
(zit.: Ihnen, Grundzüge des Europarechts, S. 1ff.)
- Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts
Band VII – Freiheitsrechte
3. Auflage
Heidelberg 2009
(zit.: Bearbeiter in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd..., §...Rn...)
- Jarass, Hans D. EU-Grundrechte
München 2005
(zit.: Jarass, EU-Grundrechte, S. 1ff.)
- Jescheck, Hans-Heinrich Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in Europa, ZStW 66 (1954),
518ff.
- Jung, Heike Strafverteidigung in Europa, StV 1990, 509ff.
- Kadelbach, Stefan Der Status der Europäischen Menschenrechtskonvention im deutschen
Recht, Jura 2005, 480ff.
- Kahlke, Svenja Eurojust – Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft?
Berlin 2004
(zit.: Kahlke, Eurojust, S. 1ff.)
- Kaiafa-Gbandi, Maria Aktuelle Strafrechtsentwicklung in der EU und rechtsstaatliche Defizite,
ZIS 2006, 521 ff.
- Kaleck, Wolfgang Europa – Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht?
Reader zur gleichnamigen Konferenz veranstaltet von EDA, RAV und
Holtfort-Stiftung am 27. Juni 2003 in Berlin
http://www.rav.de/download/rav_reader_kongress2003.pdf
(zit.: Bearbeiter in Kaleck, Reader zur Konferenz am 23. Juni 2003, S. 1
ff.)
- Kapplinghaus, Jürgen Stand der Entwicklung von Eurojust
Referat gehalten am 22.02.2003 zum Thema „Justizielle Zusammenarbeit
in Strafsachen: Die internationale Rolle von Eurojust“ im Rahmen des
Seminars „Cyber-Kriminalität und Geldwäsche“
ERA Trier 20. – 22.02.2003
http://www.era.int/www/gen/f_16659_file_en.pdf
(zit.: Kapplinghaus, Stand der Entwicklung von Eurojust, S. 1ff)

- Ders. Eurojust – Baustein auf dem Weg zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Referat gehalten am 15.10.2004 in Maastricht beim Seminar zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in der Euregio
(zit.: Kapplinghaus, Eurojust – Baustein auf dem Weg zum Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, S. 1ff.)
- Ders. Eurojust in Den Haag – Handlungsreisender in Sachen Internationaler Rechtshilfe, NRW Justiz Heft 2/2004, 14f.
- Ders./Milke, Tile Eurojust – Eine Serviceeinheit für die nationalen Strafverfolgungsbehörden, DRiZ 2004, 265ff.
- Kellerbauer, Manuel Von Maastricht bis Nizza
Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht Bd 64
Berlin 2003
(zit.: Kellerbauer, Von Maastricht bis Nizza, S. 1ff.)
- Kieschke, Olaf Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und ihre Auswirkungen auf das deutsche Strafverfahrensrecht
Berlin 2003
(zit.: Kieschke, Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, S. 1ff.)
- Kilchling, Michael Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa
(Hrsg.) Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht
Freiburg 2002
<http://www.iuscrim.mpg.de/verlag/Forschaktuell/Gewinnabschoepfung.pdf>
(zit.: Kilchling, Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa, Forschung aktuell- research in brief, S. 23ff.)
- Kistner-Bahr, Hanna Die Entwicklungstendenzen Europols im europäischen Integrationsprozess
Köln 2010
(zit.: Kistner-Bahr, Die Entwicklungstendenzen Europols im europäischen Integrationsprozess, S...)
- Kleger, Heinz/
Karolewski, Ireneusz
Pawel/ Munke, Matthias Europäische Verfassung
3. Auflage
Münster 2004
(zit.: Kleger/Karolewski/Munke, Europäische Verfassung, S. 1ff.)
- Kleine-Cosak, Michael Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde
2. Auflage
Heidelberg 2006
(zit.: Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, Rn...)
- Knapp, Andreas Die Garantie des effektiven Rechtsschutzes durch den EuGH im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, DÖV 2001, 12ff.

- Knecht, Matthias Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Stuttgart 2005
(zit.: Knecht, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 1ff.)
- Koenig, Christian/
Pechstein, Matthias/
Sander, Claude EU-/EG-Prozessrecht
3. Auflage
Tübingen 2007
(zit.: Koenig/Pechstein/Sander, EU-/EG-Prozessrecht, Rn.1ff.)
- Kraus-Vonjahr, Martin Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in
Europa
Berlin 2002
(zit.: Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit
und des Rechts in Europa, S. 1ff.)
- Krekelberg, Astrid Der Vertrag von Nizza – Grundlage für mehr Handlungsfähigkeit und Le-
gitimität?, Integration 2001, 223ff.
- Kroker, Patrick Die Überprüfbarkeit gemeinsamer Standpunkte im Rahmen der PJZS –
effektiver Rechtsschutz in der dritten Säule der EU?, EuR 2008, 378ff.
- Krüger, Hans Christian/
Polakiewicz, Jörg Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Eu-
ropa, EuGRZ 2001, 92ff.
- Kübler, Johanna Die Säulen der Europäischen Union: einheitliche Grundrechte? Zur Grund-
rechtsdivergenz zwischen der ersten und dritten Säule am Beispiel des
Datenschutzes
Baden-Baden 2002
(zit.: Kübler, Die Säulen der Europäischen Union, S. 1ff.)
- Kühne, Hans-Heiner Strafprozessrecht
7. Auflage
Heidelberg 2007
(zit.: Kühne, Strafprozessrecht, Rn.1ff.)
- Ders. Ne bis in idem in den Schengener Vertragsstaaten, JZ 1998, 876ff.
- Lange, Hans-Jürgen/
Gasch, Matthias (Hrsg.) Wörterbuch zur Inneren Sicherheit
München 2006
(zit.: Bearbeiter in Lange/Gasch, Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, S.
1ff.)
- von Langsdorff, Her-
mann Maßnahmen der Europäischen Union zur Vereinfachung und Beschleuni-
gung der Rechtshilfe und insoweit vorgesehene Beschuldigten- und Ver-
teidigungsrechte, StV 2003, 472ff.

- Last, Christina Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union
Tübingen 2008
(zit.: Last, Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union, S. 1ff.)
- Lavranos, Nikolaos Das So-Lange-Prinzip im Verhältnis von EGMR und EuGH, EuR 2006, 79ff.
- Leiß, Olaf (Hrsg.) Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon
Wiesbaden 2010
(zit.: Bearbeiter in Leiß, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 1ff.)
- Lindner, Josef Franz EU-Grundrechtscharta – weniger Rechte für den Bürger, BayVBl. 2001, 523ff;
- Ders. Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik, EuR 2007, 160ff
- Ligeti, Katalin Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union
Berlin 2005
(zit.: Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, S. 1ff.)
- Lisken, Hans/ Denninger, Erhard (Hrsg.) Handbuch des Polizeirechts
4. Auflage
München 2007
(zit.: Bearbeiter in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap...Rn...)
- Ders. Europol – ein Symptom des Verfassungswandels, DRiZ 1998, 75ff.
- Lörcher, Klaus Zur rechtlichen Bedeutung des derzeitigen Stands der Europäischen Grundrechtecharta
Vortrag im Rahmen der gemeinsam von FES und FIAN veranstaltete Tagung „Soziale Menschenrechte in der Europäischen Grundrechtecharta im internationalen Kontext“ am 12.02.2001 in Berlin
<http://fian.de/fian/downloads/pdf.eu/Loercher.pdf>
(zit.: Lörcher, Zur rechtlichen Bedeutung des derzeitigen Stands der Europäischen Grundrechtecharta, S. 1ff.)
- Lopes da Mota, José
Luís Eurojust and the joint investigation teams
A Strategic European Initiative on the Development of Policy and Legislation Covering Joint Investigation Teams
Dublin 07. Oktober 2002
(zit.: Lopes da Mota, Eurojust and the joint investigation teams, S. 1ff.)
- Ders. Eurojust – The Heard of the Future European Public Prosecutor’s Office, Eurcrim 2008, S. 62 ff.

- Loth, Wilfried Entwürfe einer Europäischen Verfassung: eine historische Bilanz
Bonn 2002
(zit.: Loth, Entwürfe einer Europäischen Verfassung, S. 1ff.)
- Ludwig, Christian H. Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes im Bereich Justiz und Inneres
nach dem Amsterdamer Vertrag
Baden-Baden 2001
(zit.: Ludwig, Die Rolle des EuGH im Bereich Justiz und Inneres nach
dem Amsterdamer Vertrag, S. 1ff.)
- Magiera, Siegfried Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, DÖV 2000, 1017ff.
- von Mangoldt, Her- Kommentar zum Grundgesetz
mann/ Klein, Friedrich/ Band 1: Präambel, Artikel 1-19
Starck, Christian (Hrsg.) 6. Auflage
München 2010
(zit.: Bearbeiter in v. Mangoldt/Klein/Starck, Art....Rn...)
- Mansdörfer, Marco Das europäische Strafrecht nach dem Vertrag von Lissabon, HRRS 2010,
11ff.
- Mapp, Susan C. Human Rights and Social Justice in a Global Perspective
Oxford 2008
(zit.: Mapp, Human Rights and Social Justice in a Global Perspective, S.
1ff.)
- Martellino, Cesare Joint Investigation teams and Eurojust
European Judicial Network – Plenary Meeting
Rome, 3-5. December 2003
(zit.: Matellino, Joint Investigation teams and Eurojust, S. 1ff.)
- Maunz, Theodor/ Dürig, Grundgesetz Kommentar
Günther Band III, Art. 17-27 GG
Stand: Dezember 2007
München
(zit.: Bearbeiter in Maunz/Dürig, Art...Rn...)
- Mayer, Franz Der Vertrag von Lissabon im Überblick, JuS 2010, 189ff.
- Mayer, Stefanie Datenschutz und Europol
Regensburg 2001
(zit.: Mayer, Datenschutz und Europol, S. 1ff.)
- Meyer, Jürgen (Hrsg.) Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union
2. Auflage
Baden-Baden 2006
(zit.: Bearbeiter in Meyer, Art...GRCh Rn...)
- Ders./ Hölscheidt, Sven Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, EuZW 2003,
613ff.

- Meyer-Ladewig, Jens Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Baden-Baden 2003
(zit.: Meyer-Ladewig, EMRK, Art...Rn...)
- Meyering, Bernd Die Reformen der Bereiche Justiz und Inneres durch den Amsterdamer
Vertrag, EuR 1999, 309ff.
- Milke, Tile Europol und Eurojust
Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre
justitielle Kontrolle
Göttingen 2003
(zit.: Milke, Europol und Eurojust, S. 1ff.)
- Mörtl, Markus Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung: Sicher-
heitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Euro-
päischen Union
Tübingen 2002
(zit.: Mörtl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ord-
nung, S. 1ff.)
- Müller, Rudolf/
Wabnitz, Heinz-Bernd Wirtschaftskriminalität
4. Auflage
München 1997
(zit.: Müller/Wabnitz, Wirtschaftskriminalität, S. 1ff.)
- Müller-Graff, Peter-
Christian (Hrsg.) Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
Baden-Baden 1996
(zit.: Bearbeiter in Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit in den Be-
reichen Justiz und Inneres, S. 1ff.)
- Ders. (Hrsg.) Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt
Heidelberger Schriften zum Wirtschaftsrecht und Europarecht
Baden-Baden 2003
(zit.: Bearbeiter in Müller-Graff, Europäisches Integrationsrecht im Quer-
schnitt, S. 1ff.)
- Ders. (Hrsg.) Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Bd. 51
Baden-Baden 2005
(zit.: Bearbeiter in Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit
und des Rechts, S. 1ff.)
- Ders. Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter
Säule, Integration 1997, 271ff
- Ders. Der Post-Nizza-Prozess – Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Ver-
fassung?, Integration 2001, 208ff.
- Ders. Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfas-
sungsvertrags, Integration 2003, 301ff.

- Ders. Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrecht nach der deutschen Ratspräsidentschaft, *Integration* 2007, 223ff.
- Ders. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, *EuR* 2009, Beiheft 1, S. 105ff.
- von Münch, Ingo/
Kunig, Philip (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar
Band 1, Präambel bis Art. 19
5. Auflage
München 2000
(zit.: Bearbeiter in v. Münch/Kunig, Art...Rn...)
- Naumann, Kolja Art. 53 Abs. 3 GRCh zwischen Kohärenz des europäischen Grundrechtsschutzes und Autonomie des Unionsrechts, *EuR* 2008, 424ff.
- Nehm, Kay Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane in Europa – eine Zwischenbilanz, *DRiZ* 2000, 355ff.
- Nelles, Ursula Europäisierung des Strafverfahrens – Strafprozessrecht für Europa, *ZStW* 109 (1997), 727ff.
- Nestler, Cornelius Europäisches Strafprozessrecht, *ZStW* 116 (2004), 332ff.
- Neuhann, Florian Im Schatten der Integration
Baden-Baden 2005
(zit.: Neuhann, Im Schatten der Integration, S. 1ff.)
- Neuwahl, Nanette/
Haack, Stefan (Hrsg.) Unresolved Issues of the Constitution for Europe
Montréal 2007
(zit.: Bearbeiter in Neuwahl/Haack, Unresolved Issues of the Constitution for Europe, S. 1ff.)
- Nicolaysen, Gert Europarecht I
2. Auflage
Baden-Baden 2002
(zit.: Nicolaysen, Europarecht I, S. 1ff.)
- Niemeier, Michael Die Zukunft von Europol, *Integration* 2007, 292ff.
- Nilsson, Hans G. Eurojust – Der Anfang oder das Ende des Europäischen Staatsanwaltes?
Eurojustice-Konferenz in Santander, Spanien vom 24. – 27. Oktober 2000
(zit.: Nilsson, Der Anfang oder das Ende des Europäischen Staatsanwaltes?, Rn. 1ff., S. 1ff.)
- Oberleitner, Rainer Schengen und Europol
Wien 1998
(zit.: Oberleitner, Schengen und Europol, S. 1ff.)

- Och, Frank Der strafrechtliche Schutz gegen ungerechtfertigte Vermögensverschiebungen in England und Wales im Vergleich mit dem deutschen Strafrecht Frankfurt am Main 2004
(zit.: Der strafR Schutz gegen ungerechtfertigte Vermögensverschiebungen in England und Wales im Vergleich mit d. dt. Strafrecht, S. 1ff.)
- Oppermann, Thomas/
Classen, Claus Dieter/
Nettesheim, Martin Europarecht
4. Auflage
München 2009
(zit.: Oppermann, Europarecht, Rn.1ff.)
- Ders. Vom Nizza-Vertrag 2001 zum Europäischen Verfassungskonvent 2002/2003, DVBl 2003, 1ff.
- Ostendorf, Heribert Europol – ohne Rechtskontrolle?, NJW 1997, 3418ff.
- Otto, Alexander Eurojust – Die Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit Norderstedt 2008
(zit.: Otto, Eurojust, S. 1ff.)
- Pache, Eckhard (Hrsg.) Die Europäische Union – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? Baden-Baden 2005
(zit.: Bearbeiter in Pache, Die Europäische Union, S. 1ff.)
- Ders./Rösch, Franziska Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, 473ff.
- Pechstein, Matthias Die Justitiabilität des Unionsrechts, EuR 1999, 1ff.
- Ders./ Koenig, Christian Die Europäische Union
3. Auflage
Tübingen 2000
(zit.: Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 1ff.)
- Pernice, Ingolf (Hrsg.) Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Baden-Baden 2008
(zit.: Bearbeiter in Pernice, Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 1ff.)
- Peters, Anne Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention München 2003
(zit.: Peters, Einführung in die EMRK, S. 1ff.)
- Petri, Thomas Bernhard Europol
Baden-Baden 2001
(zit.: Petri, Europol, S. 1ff.)
- Picker, Rolf Charta der Grundrechte der Europäischen Union- Kurz-Kommentar Starnberg 2001
(zit.: Picker, GRCh-Komm., Art..., S...)

- Pitschas, Rainer/ Stober, Rolf Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften
Berlin 2000
(zit.: Bearbeiter in Pitschas/Stober, Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften, S...)
- Pleuger, Gunter Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse, Integration
2001, 1ff.
- Potacs, Michael Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465 ff.
- Polli, Gert Rene/ Gridling, Peter Der 11. September 2001 und seine Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung, ÖMZ Ausgabe 04/2002
<http://www.bmlv.gv.at/omz/ausgaben/artikel.php?id=11>
- Postberg, Rupert Das Zusammenwirken von EMRK, Grundgesetz und EU-Grundrechtscharta anhand des Art. 52 III und des Art. 53 der Charta – eine vergleichende Untersuchung zum Schutz des Privat- und Familienlebens
Bonn 2008
(zit.: Postberg, Das Zusammenwirken von EMRK, GG und EU-GRCh anhand des Art. 52 III und des Art. 53 der Charta, S. 1ff.)
- Prantl, Heribert Europol – außer Kontrolle, DRiZ 1997, 234ff.
- Ders. Die Verpflichtung der Europäischen Gemeinschaft zur Amts- und Rechtshilfe, EuR 1991, 342ff.
- Reichelt, Daniel Die Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen gemäß Art. 35 VI EU
Frankfurt 2004
(zit.: Reichelt, Die Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen, S. 1ff.)
- Rengeling, Hans-Werner/ Middeke, Andreas/ Gellermann, Martin Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union
2. Auflage
München 2003
(zit.: Bearbeiter in Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, §...Rn...)
- Ress, Georg/Ukrow, Jörg Neue Aspekte des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft – Anmerkungen zum Hoehst-Urteil des EuGH, EuZW 1990, 499ff.
- Ders. Wirkung und Beachtung der Urteile und Entscheidungen der Straßburger Konventionsorgane, EuGRZ 1996, 350ff.
- Richter, Thorsten Die EU-Verfassung ist tot, es lebe der Reformvertrag, EuZW 2007, 631ff.
- Riedel, Norbert K. Der Konvent zur Zukunft Europas – Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, ZRP 2002, 241ff.

- Röder, Sonja Der Gesetzesvorbehalt der Charta der Grundrechte der Union im Lichte einer europäischen Wesentlichkeitstheorie
Baden-Baden 2007
(zit.: Röder, Der Gesetzesvorbehalt der Charta der Grundrechte der Union im Lichte einer europäischen Wesentlichkeitstheorie, S...)
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung, NJW 1999, 1ff.
- Rohlff, Daniel Der Europäische Haftbefehl
Frankfurt am Main, Berlin, Brüssel, New York, Oxford, Wien 2003
(zit.: Rohlff, Der Europäische Haftbefehl, S. 1ff.)
- Roßnagel, Alexander (Hrsg.) Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa – EMR-Fachtagung in Zusammenarbeit mit der Europäischen Rechtsakademie Trier vom 22. – 23. März 2001
Baden-Baden 2001
(zit.: Redner, Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa, EMR-Fachtagung, S. 1ff.)
- Roxin, Claus/ Schünemann, Bernd Strafverfahrensrecht
26. Auflage
München 2009
(zit.: Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, §...Rn...)
- Ruffert, Matthias Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, EuGRZ 1995, 518ff.
- Rupprecht, Reinhard Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag, Integration 1997, 264 ff.
- Sachs, Michael (Hrsg.) Grundgesetzkommentar
3. Auflage
München 2007
(zit.: Bearbeiter in Sachs, Art...GG Rn...)
- Salditt, Franz Doppelte Verteidigung im einheitlichen Raum, StV 2003, 136f.
- Santer, Jacques Überlegungen zur Bedeutung der Europäischen Charta der Grundrechte, ERA-Forum 2001, 33f.
- Satzger, Helmut Die Europäisierung des Strafrechts – Eine Untersuchung zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Strafrecht
Köln, Berlin, Bonn, München 2001
(zit.: Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 1ff.)
- Ders. Gefahren für eine effektive Verteidigung im geplanten europäischen Verfahrensrecht, StV 2003, 137ff.

- Ders. Internationales und Europäisches Strafrecht
Baden-Baden 2005
(zit.: Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, S. 1ff.)
- Sauer, Heiko Rechtsschutz gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemeinschaftsrecht? – Die
Terrorlisten vor dem EuGH, NJW 2008, 3685ff.
- Schaar, Peter Datenschutz im Internet
München 2002
(zit.: Schaar, Datenschutz im Internet, S. 1ff.)
- Schaller, Werner Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschafts-
grundrechte
Baden-Baden 2002
(zit.: Schaller, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der
Gemeinschaftsgrundrechte, S. 1ff.)
- Ders. Das Verhältnis von EMRK und deutscher Rechtsordnung vor und nach
dem Beitritt der EU zur EMRK, EuR 2006, 656ff.
- Schermers, Henry G./ International Institutional Law
Blokker, Niels M. 4. Auflage
(Hrsg.) Den Haag u.a. 2004
(zit.: Schermers/Blokker, International Institutional Law, §...)
- Schieffer, Martin Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und
Einwanderung
Baden-Baden 1998
(zit.: Schieffer, Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Berei-
chen Asyl und Einwanderung, S. 1ff.)
- Schild, Hans-Hermann Die EG-Datenschutzrichtlinie, EuZW 1996, 549ff.
- Schima, Bernhard Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH
2. Auflage
Wien 2005
(zit.: Schima, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, S. 1ff.)
- Schindler, Dierk Die Kollision von Grundfreiheiten und Gemeinschaftsgrundrechten
Berlin 2001
(zit.: Schindler, Die Kollision von Grundfreiheiten und Gemeinschafts-
grundrechten, S. 1ff.)
- Schlochauer, Hans J./ Wörterbuch des Völkerrechts
Krüger, Herbert/ Mos- Band 3
ler, Hermann/Scheuner, 2. Auflage
Ulrich (Hrsg.) Berlin 1962
(zit.: Schlochauer/Krüger/Mosler/Scheuner, Wörterbuch des Völkerrechts,
S. 1ff.)

- Schmahl, Stefanie Grundrechtsschutz im Dreieck von EU, EMRK und nationalem Verfassungsrecht, EuR 2008, 7ff.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/
Brockmeyer, Hans-
Bernhard (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz
11. Auflage
München 2008
(zit.: Bearbeiter in Schmidt-Bleibtreu/Klein, §...GG Rn...)
- Schmitz, Thomas Die EU-Grundrechtscharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, JZ 2001, 833ff.
- Schnabl, Andrea Strafprozessualer Zugriff auf Computerdaten und die „Cyber-Crime“
Konvention, Jura 2004, 379ff.
- Schoch, Friedrich Staatshaftung wegen Verstoßes gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht,
Jura 2002, 837ff.
- Schöbener, Burkhard/
Herbst, Jochen/
Perkams, Markus Internationales Wirtschaftsrecht
Heidelberg 2010
(zit.: Schöbener/Herbst/Perkams, Internationales Wirtschaftsrecht, S....)
- Schöbener, Burkhard Die „Lehrerin mit dem Kopftuch“ – europäisch angewendet!, Jura 2003,
186 ff.
- Schohe, Gerrit Das Urteil Bosphorus: Zum Unbehagen gegenüber dem Grundrechtsschutz
durch die Gemeinschaft, EuZW 2006, 33
- Scholl, Bruno Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der Europäischen
Union?, Integration 2003, 204ff.
- Schomburg, Wolfgang Die Rolle des Individuums in der Internationalen Kooperation in Strafsa-
chen, StV 1998, 153ff.
- Ders. Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: Eurojust
neben Europol!, ZRP 1999, 237ff.
- Ders. Internationale vertragliche Rechtshilfe in Strafsachen – Kurzübersicht zur
aktuellen Rechtsentwicklung, NJW 2000, 340ff.
- Ders. Die Europäisierung des Verbots doppelter Strafverfolgung – Ein Zwi-
schenbericht, NJW 2000, 1833ff.
- Ders./ Lagodny, Otto/
Gleiß, Sabine/ Hackner,
Thomas (Hrsg.) Internationale Rechtshilfe in Strafsachen
4. Auflage
München 2006
(zit.: Bearbeiter in Schomburg/Lagodny/Gleiß/Hackner, IRG, §...Rn...)
- Schorkopf, Frank The European Court of Human Rights´ Judgment in the Case of Bosphorus
Hava Yollari Turizm v. Ireland, GLJ Vol. 6 (2005), S. 1255ff

- Ders. Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht
Tübingen 2006
(zit.: Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 1 ff.)
- Schreckenberger, Waldemar Von den Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik (Die Dritte Säule), VerwArch 88 (1997), 389ff.
- Schünemann, Bernd Ein Gespenst geht um in Europa – Brüsseler „Strafrechtspflege“ intra muros, GA 2002, 501ff.
- Ders. Bürgerrechte ernst nehmen bei der Europäisierung des Strafverfahrens!, StV 2003, 116ff.
- Ders. Die parlamentarische Gesetzgebung als Lakai von Brüssel? Zum Entwurf des Europäischen Haftbefehlsgesetzes, StV 2003, 531ff.
- Ders. Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene, ZRP 2003, 185ff.
Grundzüge eines Alternativ-Entwurfs zur europäischen Strafverfolgung, ZStW 116 (2004), 376ff.
- Schürr, Ulrich Der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Beziehungsgeflecht von EU, WEU, OSZE und Nato
Frankfurt am Main 2003
(zit.: Schürr, Der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität, S. 1ff.)
- Schulte-Nover, Sandra/
Mahnken, Eva Tagung über Eurojust am 26.3. 2001 in der Europäischen Rechtsakademie zu Trier, StV 2001, 541f.
- Schwach, Joachim Europol – notwendig, aber rechtswidrig?
Würzburg 2000
(zit.: Schwach, Europol – notwendig, aber rechtswidrig, S. 1ff.)
- Schwarze, Jürgen
(Hrsg.) Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents
Baden-Baden 2004
(zit.: Bearbeiter in Schwarze, Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 1ff.)
- Ders. (Hrsg.) EU- Kommentar
2. Auflage
Baden-Baden 2009
(zit.: Bearbeiter in Schwarze, Art...Rn...)
- Ders. Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, EuR-Beiheft 2000, 7ff.
- Ders. Ein pragmatischer Verfassungsentwurf, EuR 2003, 535ff.
- Ders. Der Schutz der Grundrechte durch den EuGH, NJW 2005, 3459ff.

- Seidel, Martin Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, 125ff.
- Sieber, Ulrich (Hrsg.) Internationale Organisierte Kriminalität
Köln, Berlin, Bonn, München 1997
(zit.: Sieber, Internationale Organisierte Kriminalität, S. 1ff.)
- Ders. Bekämpfung des EG-Betrugs und Perspektiven der europäischen Amts-
und Rechtshilfe, ZRP 2000, 186ff.
- Die Zukunft des europäischen Strafrechts – Ein neuer Ansatz zu den Zie-
len und Modellen des europäischen Strafrechtssystems, ZStW 2009 (121),
1 ff.
- Simitis, Spiros (Hrsg.) Die EU-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz?, NJW 1997, 281ff.
- Ders. Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz
6. Auflage
Baden-Baden 2006
(zit.: Bearbeiter in Simitis, §...BDSG Rn...)
- Sommer, Ulrich Die Europäische Staatsanwaltschaft, StV 2003, 126f.
- Stachowetz, Michael
Bernd Die europäische Integration im Bereich des Strafrechts
Bern 2002
<http://www.arcs.ac.at/dissdb/rn038507>
(zit.: Stachowetz, Die europäische Integration im Bereich des Strafrechts,
<http://www.arcs.ac.at/dissdb/rn038507>)
- Staebe, Erik Europarecht
Baden-Baden 1998
(zit.: Staebe, Europarecht, §..., S. 1ff.)
- Strasser, Kyra Grundrechtsschutz in Europa und der Beitritt der Europäischen Gemein-
schaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention
Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Brüssel, New York, Oxford, Wien 2001
(zit.: Strasser, Grundrechtsschutz in Europa und der Beitritt der EG zur
EMRK, S. 1ff.)
- Streinz, Rudolf Der Vertrag von Amsterdam, EuZW 1998, 137ff.
- Ders. EUV/ EGV – Kurzkomentar
München 2003
(zit.: Bearbeiter in Streinz, Art...Rn...)
- Ders. Europarecht
8. Auflage
Heidelberg 2008
(zit.: Streinz, Europarecht, Rn...)

- Ders./Ohler, Christoph/
Herrmann, Christoph Der Vertrag von Lissabon zur Reform der Europäischen Union
3. Auflage
München 2010
(zit.: Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon, S. 1ff.)
- Sturm, Joachim Das Schengener Durchführungsübereinkommen – SDÜ, Kriminalistik
1995, 162ff.
- Sule, Satish Europol und europäischer Datenschutz
Baden-Baden 1999
(zit.: Sule, Europol und europäischer Datenschutz, S. 1ff.)
- Tettinger, Peter J. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, 1010ff.
- Ders./ Stern, Klaus
(Hrsg.) Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta
München 2006
(zit.: Bearbeiter in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur
Europäischen Grundrechte-Charta, Art...Rn...)
- Theobald, Volkmar Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“?
Berlin 1998
(zit.: Bearbeiter in Theobald, Von der Europäischen Union zur Europäi-
schen Sicherheitsunion, S. 1ff.)
- Thun-Hohenstein,
Christoph Der Vertrag von Amsterdam – Die neue Verfassung der EU
Wien 1997
(zit.: Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam, S. 1ff.)
- Thiele, Alexander Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt
nach vorn?, EuR 2010, 30ff.
- Tiedemann, Klaus
(Hrsg.) Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union
Köln, Berlin, Bonn, München 2002
(zit.: Bearbeiter, Tiedemann, Wirtschaftsstrafrecht in der EU, S. 1ff.)
- Tivig, Andrea/ Maurer,
Andreas Die EU-Antikorruptionspolitik
Diskussionspapier der FG 1 in SWP
Berlin 2006
(zit.: Tivig/Maurer, Die EU-Antikorruptionspolitik, SWP 2006, 1ff.)
- Tolmein, Oliver Europol, StV 1999, 108ff.
- Tomuschat, Christian Individueller Rechtsschutz: das Herzstück des „ordre public européen“
nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 2003, 95ff.
- Ders. Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bindung, EuGRZ 2007,
1ff.
- Trechsel, Stefan Grundrechtsschutz bei der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen,
EuGRZ 1987, 69ff.

- Triebel, Matthias Die Rechtswirkungen der Europäischen Grundrechtscharta, NJ 2002, 232ff.
- Ders. Die rechtliche Bedeutung der Grundrechtscharta, Jura 2003, 525ff.
- Vedder, Christoph Die „verfassungsrechtliche Dimension“ – die bisher unbekannte Grenze für Gemeinschaftshandeln?, EuR 1996, 309ff.
- Ders./ von Heintschel Heinegg, Wolff Europäischer Verfassungsvertrag
Baden-Baden 2007
(zit.: Bearbeiter in Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, Art...Rn...)
- Vermeulen, Gert/
Beken, Tom van der Blueprint for an EU criminal records database
Antwerpen 2002
(zit.: Vermeulen/v.d. Beken, EU criminal records database, S. 1ff.)
- Viethen, Alexander Datenschutz als Aufgabe der EG – Bestandsaufnahme des datenschutzspezifischen Sekundärrechts und Analyse anhand der Kompetenzordnung des EG-Vertrages
Münster 2003
(zit.: Viethen, Datenschutz als Aufgabe der EG, S. 1ff.)
- Vitzthum, Wolfgang
(Hrsg.) Völkerrecht
5. Auflage
Berlin, New York 2010
(zit.: Bearbeiter in Vitzthum, Völkerrecht, S. 1ff.)
- Vogel, Joachim Abschaffung der Auslieferung?, JZ 2001, 937ff.
- Ders. Harmonisierung des Strafrechts in der Europäischen Union, GA 2003, 314ff.
- Ders./Grotz, Michael Perspektiven des internationalen Strafprozessrechts
Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe Schriftenreihe Heft 255
Heidelberg 2004
(zit.: Bearbeiter in Vogel/Grotz, Perspektiven des internationalen Strafprozessrechts, S. 1ff.)
- Wallrab, Annette Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte
Baden-Baden 2004
(zit.: Wallrab, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 1ff.)
- Walter, Christian Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozess, ZaöRV 59 (1999), 961ff.
- Walter, Tonio Inwieweit erlaubt die europäische Verfassung ein europäisches Strafgesetz?, ZStW 117 (2005), 992 ff.

- Wasmeier, Martin Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts, ZStW 116 (2004), 320ff.
- Weber, Albrecht Einheit und Vielfalt der europäischen Grundrechtsordnung(en), DVBl. 2003, 220ff.
- Weber, Vanessa Der Europäische Staatsanwalt – Ein Modell für die Zukunft?
Bonn 2008
(zit.: Weber, Der Europäische Staatsanwalt, S. 1ff.)
- Weidenfeld, Werner/
Wessels, Wolfgang
(Hrsg.) Europa von A bis Z
Taschenbuch der Europäischen Integration
9. Auflage
Bonn 2006
(zit.: Bearbeiter in Weidenfeld/ Wessels, Europa von A bis Z, S. 1ff.)
- Weigend, Thomas Grundsätze und Probleme des deutschen Auslieferungsrechts, JuS 2000, 105ff.
- Ders. Die Europäische Menschenrechtskonvention als deutsches Recht – Kollisionen und ihre Lösung, StV 2000, 384ff.
- Ders. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung und das Strafrecht, ZStW 116 (2004), 275ff.
- Weindl, Josef Europäische Gemeinschaft
3. Auflage
München 1996
(zit.: Weindl, Europäische Gemeinschaft, S. 1ff.)
- Wichard, Johannes
Christian Wer ist Herr im europäischen Haus?, EuR 1999, 170ff.
- Winkler, Roland Die Grundrechte der Europäischen Union
Wien 2006
(zit.: Winkler, Die Grundrechte der EU, S...)
- Wolter, Jürgen Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union
Festschrift für Günter Kohlmann
Köln 2003
(zit.: Wolter in FS f. Kohlmann, S. 1ff.)
- Ders./ Schenke, Wolf-
Rüdiger/ Hilger, Hans/
Ruthig, Josef/ Zöllner,
Mark A. (Hrsg.) Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz
Heidelberg 2008
(zit.: Bearbeiter in Wolter/Schenke/Hilger/Ruthig/Zöllner, Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz, S. 1ff.)

- Zacker, Christian/ Wernicke, Stephan Europarecht
3. Auflage
Köln, Berlin, Bonn, München 2004
(zit.: Zacker/Wernicke, Europarecht, S. 1ff.)
- Zieschang, Frank Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol, ZRP 1996, 427 ff.
- Ders. Chancen und Risiken der Europäisierung des Strafrechts, ZStW 113 (2001), 255ff.
- Zimmermann, Frank Mehr Fragen als Antworten: Die 2. EuGH-Entscheidung zur Strafrechts-harmonisierung mittels EG-Richtlinien (Rs. C-440/05), NStZ 2006, 662 ff.
- Ders. Die Auslegung künftiger EU-Strafrechtskompetenzen nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Jura 2009, 844 ff.
- Zöberlein, Renate Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Strafverfolgung: Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft
Bayreuth 2004
(zit.: Zöberlein, Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft, S. 1ff.)
- Zwingenberger, Kurt Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte in ihrer Auswirkung auf die Bundesrepublik Deutschland
Münster 1997
(zit.: Zwingenberger, Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte in ihrer Auswirkung auf die Bundesrepublik Deutschland, S. 1ff.)
- Zuleeg, Manfred Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte – Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte, EuGRZ 2000, 511ff.

Hinsichtlich der Abkürzungen wird verwiesen auf:

- Kirchner, Hildebert /
Butz Cornelia Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache
5. Auflage
Berlin, New York 2003

Synopse der Vorschriften aus EU- und EG-Vertrag in Fassung des Vertrages von Nizza und dem Vertrag von Lissabon (EUV/AEUV)

Die nachfolgende Synopse stellt den verwendeten Artikeln des EU- und EG-Vertrages in der Fassung des Vertrages von Nizza die Parallelvorschrift des Vertrages über die Europäischen Union (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV) in der Fassung von Lissabon vom 17. Dezember 2007 gegenüber.

Die Artikel des EU- und EG-Vertrages nach dem Vertrag von Nizza werden in Form EG bzw. EU zitiert, die Artikel nach dem Vertrag von Amsterdam als EUV/EGV a.F. und die Artikel nach dem Vertrag von Maastricht in Form von EUV/EGV a.F. Maastricht zitiert. Die Artikel nach dem Vertrag von Lissabon werden als EUV bzw. AEUV zitiert.

Zur besseren Vergleichbarkeit wurden sämtliche Artikel des EU-Vertrages dargestellt. Im Rahmen des EG-Vertrages beschränkt sich die Darstellung auf die in der Arbeit verwendeten Artikel.

Bisherige Nummerierung nach dem EU-Vertrag	Neue Nummerierung im EUV	Neue Nummerierung im AEUV
Art. 1	Art. 1	
Art. 2	Art. 3	
Art. 3 (aufgehoben)	Im Wesentlichen ersetzt durch Art. 13 Abs. 1, Art. 21 Abs. 3	sowie Art. 7
Art. 4 (aufgehoben)	Im Wesentlichen ersetzt durch Art. 15	
Art. 5 (aufgehoben)	Im Wesentlichen ersetzt durch Art. 13 Abs. 2	
Art. 6	Art. 6	
Art. 7	Art. 7	
Art. 8 (aufgehoben)	Neuer Art. 9	
Art. 9 (aufgehoben)	Neuer Art. 13	

Art. 10 (aufgehoben)	Neuer Art. 20 (ersetzt auch Art. 11, 11a EG)	
Art. 11	Art. 24	
Art. 12	Art. 25	
Art. 13	Art. 26	
Art. 14	Art. 28	
Art. 15	Art. 29	
Art. 16	Art. 32	
Art. 17 (umgestellt)	Art. 42	
Art. 18	Art. 33	
Art. 19	Art. 34	
Art. 20	Art. 35	
Art. 21	Art. 36	
Art. 22 (umgestellt)	Art. 30	
Art. 23 (umgestellt)	Art. 31	
Art. 24	Art. 37	
Art. 25	Art. 38	
Art. 26 (aufgehoben)		
Art. 27 (aufgehoben)		
Art. 27 a-e (ersetzt)		Art. 326 – 334
Art. 28	Art. 41	
Art. 29 (ersetzt)		Art. 67
Art. 30 (ersetzt)		Art. 87 und 88
Art. 31 (ersetzt)		Art. 82, 83 und 85
Art. 32 (ersetzt)		Art. 89
Art. 33 (ersetzt)		Art. 72
Art. 34 (aufgehoben)		

Art. 35 (aufgehoben)		
Art. 36 (ersetzt)		Art. 71
Art. 37 (aufgehoben)		
Art. 38 (aufgehoben)		
Art. 39 (aufgehoben)		
Art. 40 (ersetzt)		Art. 326 – 334
Art. 40 a-b (ersetzt)		Art. 326 – 334
Art. 41 (aufgehoben)		
Art. 42 (aufgehoben)		
Art. 43 (aufgehoben)		Art. 326 – 334
Art. 44 (aufgehoben)		Art. 326 – 334
Art. 44 a (aufgehoben)		Art. 326 – 334
Art. 45 (aufgehoben)		Art. 326 – 334
Art. 46 (aufgehoben)		
Art. 47 (umgestellt)	Art. 40	
Art. 48	Art. 48	
Art. 49	Art. 49	
Art. 50 (aufgehoben)		
Art. 51	Art. 53	
Art. 52	Art. 54	
Art. 53	Art. 55	

Bisherige Nummerierung nach dem EG-Vertrag	Neue Nummerierung im EUV	Neue Nummerierung im AEUV
Art. 5 (ersetzt)	Art. 5	
Art. 7 (aufgehoben)	Art. 13	
Art. 61		Art. 67 (ersetzt auch Art. 29 EU)
Art. 62		Art. 77
Art. 63 Nrn. 1 und 2 und Art. 64 Abs. 2		Art. 78
Art. 64 Abs. 1		Art. 72 (ersetzt auch Art. 33 EU)
Art. 65		Art. 81
Art. 66		Art. 74
Art. 67 (aufgehoben)		
Art. 68 (aufgehoben)		
Art. 69 (aufgehoben)		
Art. 230		Art. 263
Art. 234		Art. 267
Art. 249		Art. 288
Art. 255 (umgestellt)		Art. 15
Art. 280		Art. 325
Art. 286 (aufgehoben)		Art. 16

Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Wandel – unter besonderer Berücksichtigung der Organisation Eurojust

Einleitung

Die fortschreitende Integration Europas¹ stellt die Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor immer neue Herausforderungen. Infolgedessen gilt es zunehmend, die Probleme zu lösen, die sich mit dem Zusammenwachsen Europas ergeben. Die Einzelstaaten sehen sich mit Kriminalitätsphänomenen konfrontiert, die weit über die nationalen Grenzen hinausreichen und die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen nationalen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden verstärken. Dies betrifft vor allem Fälle von sog. Organisierter Kriminalität und die Aktivitäten internationaler Terrorgruppen wie Al-Qaida.

Nach Art. 3 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verschaffen. Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)² stellt gem. Artt. 67 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Instrument zum Aufbau dieses Raums dar und verfolgt nach Art. 67 Abs. 3 AEUV das Ziel, den Bürgern in diesem Raum ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Die Maßnahmen im Rahmen der PJZS zielen darauf ab, die rasche und effiziente Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden untereinander zu erleichtern.

Wichtige Schritte auf dem Weg zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts waren bisher unter anderem (u.a.) die Schaffung der Kriminalitätsbekämpfungseinrichtungen Europol und Eurojust sowie die Einführung des Europäischen Haftbefehls. Die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen und schreitet weiter voran. So könnten zukünftig beispielsweise die Befugnisse von Eurojust und Europol erweitert oder eine Europäische Staatsanwaltschaft eingerichtet werden. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen ist auch der Austausch von Informationen unerlässlich. Dabei sind jedoch insbesondere datenschutzrechtliche Gewährleistungen zu beachten und einzuhalten. Daneben darf nicht außer Acht gelassen werden, dass zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stets die Grundrechte der betroffenen Personen zu wahren sind.

¹ Rund 500 Millionen Menschen leben in der EU, Quelle:

http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/howmany/index_de.htm#chart4, Zugriff am 21.7.2010.

² Im Folgenden PJZS.

Im Verfassungsvertrag für Europa (VVE) waren Neuerungen im Bereich der PJZS und insbesondere bei Eurojust vorgesehen. Nach Art. IV-447 VVE sollte der Verfassungsvertrag am 1. November 2006 in Kraft treten. Nachdem er in Frankreich und den Niederlanden nicht ratifiziert werden konnte, weil die Referenden scheiterten, war das Schicksal des Verfassungsvertrages bestenfalls ungewiss.³ Im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft auf dem Gipfel in Brüssel im Juni 2007 wurde beschlossen, eine erneuerte vertragliche Grundlage für die EU auf den Weg zu bringen.

Beim EU-Gipfel in Lissabon am 18. und 19. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs schließlich auf den endgültigen Vertragstext (Vertrag von Lissabon)⁴. Der neue VvL wurde in die bestehenden Verträge integriert und ersetzt den VVE.⁵ Das neue Recht besteht aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Gemäß Art. 1 UA 3 S. 2 EUV stehen beide Verträge mit demselben Rang nebeneinander.

Der Vertrag ist am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet worden. Gemäß dem bis dato geltenden Art. 48 EU musste der Reformvertrag von allen EU-Mitgliedstaaten entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden.⁶ Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon schließlich in Kraft getreten. Dadurch haben sich auch für den Bereich der PJZS wichtige Neuerungen ergeben.

Aufgrund der Vielzahl der Veränderungen der jeweiligen rechtlichen Grundlagen bis hin zur „Supranationalität“ befindet sich die PJZS im Wandel. Dieser betrifft auch für die in der Arbeit verwendeten Begriffe des Unions- und Gemeinschaftsrecht vor und nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (VvL)⁷. Aufgrund der Übergangsfrist gem. Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls Nr. 36⁸ zum VvL für bereits angenommene Rechtsakte ist der Wandel im Bereich der

³ So auch Herdegen, Europarecht, S. 439.

⁴ Der Vertrag wird auch als „Reformvertrag“ bezeichnet. Die Union erhält eine einheitliche Rechtspersönlichkeit und der Ausdruck „Gemeinschaft“ wird durch den Ausdruck „Union“ ersetzt.

⁵ Positiv hierzu u.a. Müller-Graff, Integration 2007, 223ff.

⁶ Die Ratifikation des Vertrages erfolgte in fast allen Mitgliedstaaten durch ihre Parlamente. In Irland lehnte die irische Bevölkerung in einem Referendum am 12.6.2008 die Ratifikation des Vertrages ab. Trotzdem einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses des bisher unveränderten VvL. Am 2.10.2009 stimmte die irische Bevölkerung in einem zweiten Referendum mit 67 % für den Vertrag von Lissabon, Quelle: <http://www.wien-konkret.at/politik/europa/verfassung/zweites-irland-referendum/>, Zugriff am 31.10.2009. Am 3.11.2009 unterschrieb der tschechische Präsident Klaus den Vertragstext, als Vertreter des letzten noch fehlenden Mitgliedstaates, FAZ v. 3.11.2009.

⁷ Vertrag von Lissabon (EUV und AEUV) = ABl. EG vom 13.12.2007 Nr. C 306, S. 1ff.

⁸ ABl. EG vom 9.5.2008 Nr. C 115, 322ff.

PJZS rechtlich noch nicht vollständig vollzogen. Deshalb gelten beispielsweise die Artt. 34, 35 EU für die bereits angenommenen Rechtsakte zunächst weiter fort. Das bedeutet u.a. auch, dass sich die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)⁹ für bereits angenommene Rechtsakte weiterhin nach den alten Bestimmungen des bisherigen Titel VI EU-Vertrag richten und die Kommission solange kein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten kann. Außerdem gelten Sonderregelungen für Großbritannien, die in Art. 10 Abs. 4 und 5 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen festgehalten sind.

Ausgangspunkt der folgenden Darstellung ist jeweils der Entwicklungsstand nach dem Vertrag von Lissabon (VvL). In der Arbeit werden die Artikel des EG-, EU-Vertrages nach dem Vertrag von Nizza in Form EG bzw. EU, nach dem Vertrag von Maastricht in Form von EUV/EGV a.F. Maastricht und nach dem Vertrag von Amsterdam als EUV/EGV a.F. zitiert. Die Artikel nach dem Vertrag von Lissabon werden in Form von EUV und AEUV zitiert. Die Regelungen des Verfassungsvertrags werden als VVE zitiert. In einigen Teilen wird auf die Vorschriften des EU- und EG-Vertrages zurückgegriffen, um die sich durch Inkrafttreten des VvL ergebenden Änderungen miteinander vergleichen zu können und um die Rechtslage der Rechtsakte mit einzubeziehen, die vor Inkrafttreten des VvL angenommen worden sind.

Der Begriff der *Gemeinschaft* wird im Vertrag von Lissabon nicht mehr verwendet. Auch in der folgenden Darstellung wird entsprechend der aktuellen Rechtslage durchgängig von der *Union* und dem *Unionsrecht* im Sinne des Vertrages von Lissabon gesprochen. Der Begriff der *Gemeinschaft bzw. des Gemeinschaftsrechts* wird aber dort weiter verwendet, wo es beispielsweise um Zitate der Rechtsprechung oder wenn es um Entwicklungen vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon geht. Soweit es sich um Unionsrecht nach dem EU-Vertrag handelt, ist dies entsprechend als *Unionsrecht nach EU-Vertrag* ausgewiesen.

⁹ Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wird nach dem VvL umbenannt. Der Begriff „Gerichtshof“ ist die Sammelbezeichnung für den EuGH, das Gericht und die Fachgerichte. Die Fachgerichte können nach Art. 257 AEUV durch ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren eingerichtet werden. Danach können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Gericht beigeordnete Fachgerichte bilden. Sie sind für Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Kategorien von Klagen zuständig, die in besonderen Sachgebieten erhoben werden können. Die Zitierung in der Arbeit bleibt bei dem Begriff EuGH.

Gang der Darstellung

Die vorliegende Arbeit befasst sich schwerpunktmäßig mit der Kriminalitätsbekämpfungsorganisation Eurojust. Diese gehört zur polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Um die Rahmenbedingungen Eurojusts untersuchen zu können, beschäftigt sich das erste Kapitel dieser Arbeit mit der PJZS als Teil des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und stellt die Entwicklung sowie die Ziele und Bereiche der Zusammenarbeit bis zum Inkrafttreten des VvL dar. Nach einer kurzen Darstellung der Entwicklung und den Tätigkeitsfeldern der justitiellen Zusammenarbeit widmen sich die weiteren Abschnitte dem Vergleich der Handlungsformen der PJZS vor und nach Inkrafttreten des VvL und den sich daraus ergebenden Folgen. Abschließend wird das Entscheidungsverfahren der Europäischen Union für den Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem VvL dargelegt, um aufzeigen zu können, wie und wo die EU auf die Entwicklung Eurojusts Einfluss nehmen kann.

Das zweite Kapitel befasst sich mit der Entwicklung, den Aufgaben und den Kompetenzen der Einrichtung Eurojust. Als Rechtsgrundlage Eurojusts ist außerdem der Eurojust-Errichtungsbeschluss (EJB)¹⁰ mit seinen Änderungen vom 16. Dezember 2008 (ÄndB)¹¹ Gegenstand der Untersuchung. Da Eurojust bei seiner Tätigkeit vor allem Daten von Verdächtigen speichert, wird die Datenspeicherung bei Eurojust einer gesonderten Überprüfung unterzogen. Die Arbeit beschäftigt sich außerdem mit der personellen Zusammensetzung von Eurojust und den Befugnissen der nationalen Mitglieder, die je nach Mitgliedstaat teilweise stark voneinander abweichen. Beispielhaft wird der Status des deutschen Mitglieds nach dem deutschen Eurojust-Gesetz (EJG)¹² dargestellt. Das Kapitel enthält außerdem einen Praxisbezug mit Statistiken der letzten Jahre, um die Tätigkeiten Eurojusts durch seine praktische Fallarbeit zu beleuchten.

Da Eurojust auch eine überwachende Funktion im Rahmen der Anwendung des Europäischen Haftbefehls zukommt, ist auch dieser Gegenstand einer näheren Betrachtung. Darüberhinaus wird der Frage nachgegangen, ob Eurojust eine justitielle Kontrollbefugnis über Europol in-

¹⁰ ABl. EG vom 6.3.2002 Nr. L 63, S. 1ff. Dieser wird als EJB zitiert, wenn der Artikel keine Änderung erfahren hat, und i.V.m. dem Änderungsbeschluss (ÄndB), soweit sich Änderungen ergeben haben.

¹¹ ABl. EG vom 4.6.2009 Nr. L 138, S. 14ff.

¹² Im Folgenden EJG.

nehat. Schließlich werden die Beziehungen Eurojusts zu den Mitgliedstaaten, europäischen Partnern und Drittstaaten beschrieben.

Im dritten Kapitel wird der Rechtsschutz gegen Maßnahmen von Eurojust ins Visier genommen und untersucht, inwiefern sich dieser durch Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon verändert hat. Schwerpunkte dieses Kapitels bilden die Justitiabilität von Maßnahmen Eurojusts vor der Gemeinsamen Kontrollinstanz (GKI)¹³, dem EuGH (nach dem VvL eigentlich als Gerichtshof der Europäischen Union bezeichnet, allerdings wird dieser Begriff in der Arbeit aus Gründen der Vereinfachung weiter verwendet) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)¹⁴. Im Anschluss daran findet eine Betrachtung des Rechtsschutzes im Rahmen des nationalen Rechts statt.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit dem Kollisionsverhältnis der Zuständigkeiten von EuGH, EGMR und den nationalen Gerichten vor und nach Inkrafttreten des VvL. Bei der Begutachtung der Rechtslage vor Inkrafttreten des VvL wird u.a. untersucht, in welchem Verhältnis der EuGH und das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG)¹⁵ im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag zueinander standen und ob die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auch auf das Unionsrecht vor und nach Inkrafttreten des VvL übertragen werden können. Bei der Begutachtung der Rechtslage nach Inkrafttreten des VvL findet neben der Entscheidung des BVerfG zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 (Lissabon-Urteil)¹⁶ auch die Entscheidung des BVerfG vom 6. Juli 2010¹⁷ (sog. Mangold-Entscheidung) Berücksichtigung. Schließlich wird der Frage einer Kollision der Zuständigkeiten von EMRK und deutschen Grundrechten nachgegangen.

Das fünfte Kapitel befasst sich mit dem materiellen Recht im Zusammenhang mit den Tätigkeiten bei Eurojust. Es wird untersucht, ob bei Maßnahmen Eurojusts der durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹⁸, durch die Grundrechtscharta (GRCh)¹⁹ und durch das deutsche Verfassungsrecht gewährleistete Grundrechtsschutz beachtet wird. Ferner wird das Verhältnis von Eurojust und der EMRK erläutert und

¹³ Im Folgenden GKI.

¹⁴ Im Folgenden EGMR.

¹⁵ Im Folgenden BVerfG.

¹⁶ BVerfGE 123, 267ff, zur Begründetheit siehe S. 339ff. und zur PJZS insbesondere ab S. 406ff.

¹⁷ BVerfGE 2 BvR 2661/06 (noch nicht in amtlicher Sammlung), im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html; Zugriff am 7.12.2010.

¹⁸ Im Folgenden EMRK.

¹⁹ Im Folgenden GRCh.

das Handeln Eurojusts auf mögliche Kollisionen mit der EMRK untersucht. Schwerpunktmäßig wird Art. 8 EMRK, insbesondere bei der Frage eines Eingriffs, begutachtet. Anschließend wird das Verhältnis zur GRCh dargestellt. Überprüft wird, ob der Eurojust-Errichtungsbeschluss (EJB) eine gesetzlich legitime Grundlage für die Rechtfertigung eines Eingriffs in den Schutzbereich von Art. 8 GRCh darstellt. Abschließend wird das Verhältnis von Maßnahmen Eurojusts zum nationalen Recht am Beispiel Deutschlands und die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüft.

Im VvL ist außerdem vorgesehen ist, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt werden kann. Diese soll aus Eurojust hervorgehen. Deshalb beschäftigt sich das sechste Kapitel dieser Arbeit zunächst mit dem Modell einer Europäischen Staatsanwaltschaft, indem die Entwicklung und Aufgaben der Europäischen Staatsanwaltschaft, sowie ihre beabsichtigte Struktur in Form von Organisation und Zuständigkeiten dargestellt werden. Zudem wird der Frage der tatsächlichen Umsetzung des Modells einer Europäischen Staatsanwaltschaft nachgegangen. In einem zweiten Teilabschnitt wird untersucht, ob die Europäische Staatsanwaltschaft überhaupt aus Eurojust hervorgehen kann, bzw. ob es eine Alternative hierzu gibt.

Am Ende der Arbeit werden die gefundenen Ergebnisse in Thesenform zusammengetragen und eine abschließende Bewertung vorgenommen.

Kapitel 1: Von der intergouvernementalen zur supranationalen europäischen Zusammenarbeit in Strafsachen

Die Rechtspolitik der Europäischen Union unterteilte sich vor Inkrafttreten des VvL in die Zusammenarbeit in Straf- und in Zivilsachen. Letztere war in Art. 65 EG festgelegt. Die PJZS war in den Artt. 29 ff. EU geregelt. Seit Inkrafttreten des VvL ist die Zusammenarbeit in beiden Bereichen als Teil des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Artt. 67 ff. AEUV integriert. Die PJZS (Artt. 82-89 AEUV) befasst sich mit der Verhütung und Bekämpfung der – Organisierten und nicht Organisierten – Kriminalität.

A. Die Entwicklung der PJZS

I. Anfänge der PJZS

Aus Angst um den Verlust der eigenen Hoheitsgewalt bestand seitens der Mitgliedstaaten im Bereich der PJZS eine generelle Scheu davor, rechtsverbindliche Regelungen zu schaffen. Denn die Bereiche Justiz und Inneres stellen einen klassischen Kernbestand der staatlichen Hoheitsgewalt dar,²⁰ weshalb die Mitgliedstaaten auf nationale Souveränitätsvorbehalte bestanden.

Als Reaktion auf den Terrorismus der 70er Jahre gab es zwischen den Mitgliedstaaten eine zunächst nur informelle intergouvernementale²¹ Zusammenarbeit. Hierzu gehörte die Kooperation in den sogenannten TREVI-Gruppen²² (1975-1992), die der Zusammenarbeit der zuständigen Fachbeamten unter Einschaltung der Ministerebene dienen sollte, und dem CELAD-Ausschuss²³ von 1989, der sich mit Fragen der Terrorismusbekämpfung bis hin zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels beschäftigte. Im Juni 1985 wurde die Ausweitung der TREVI-Aktivitäten auch auf den Bereich der Organisierten Kriminalität beschlossen. Dies sollte in erster Linie durch die Entsendung von Verbindungsbeamten geschehen.²⁴

²⁰ Zacker/Wernicke, Europarecht, S. 247; Emmert, Europarecht, § 7 Rn. 25; Jung, StV 1990, 509, 509.

²¹ Das heißt Wort „intergouvernemental“ bedeutet: auf rein völkerrechtlicher Ebene, vgl. insoweit auch Hobe, Die Einführung in das Völkerrecht, S. 152.

²² TREVI = Terrorism, Racism, Extremism, Violence Internationale.

²³ CELAD = Comité Européen de la Lutte Antidrogue.

²⁴ Vgl. Bramertz, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 14; Röben in Grabitz/Hilf, Vor Art. 29 EU, Rn. 1.

II. Schengener Abkommen

Im Schengener Abkommen von 1985 (sog. Schengen I) planten die Vertragsstaaten Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten den Abbau von Grenzkontrollen an den Binnenmarktgrenzen. Hiermit wollten die Vertragsstaaten einen Raum ohne Binnengrenzen sowohl für Waren als auch für Personen schaffen, um eine Passunion zu erreichen.²⁵ Allerdings wurde die bloße Verlagerung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen nicht als ausreichende Ausgleichsmaßnahme für die entstandenen Sicherheitseinbußen angesehen.²⁶ Sicherheitsexperten befürchteten einen Kriminalitätsschub. Deshalb wurde der zum Jahresende 1989 geplante Vollzug des als „Modell für den gemeinsamen Binnenmarkt“ gepriesenen Schengener Abkommens verschoben.

In dem am 19. Juni 1990 unterzeichneten Zusatzabkommen (Schengener Durchführungsübereinkommen)²⁷ sollten eventuelle Nachteile für die innere Sicherheit beim Fortfall von Grenzkontrollen ausgeglichen werden. Als Ausgleichsmaßnahmen sah das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) neben den Außengrenzkontrollen nach einheitlichen Grundsätzen (Art. 6 Abs. 1, 2 SDÜ) auch Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit vor (Artt. 39-47 SDÜ). Am 26. März 1995 trat das SDÜ endgültig in Kraft.²⁸ Insbesondere die Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit und die Errichtung eines gemeinsamen EDV-gestützten Fahndungs- und Informationssystems sowie einheitliche Regelungen der Einreisebedingungen und der Kontrolle an den Außengrenzen der EG wurden auf den Weg gebracht.²⁹ Das SDÜ bietet ein dichtes Regelwerk. Es stellt eine Balance zwischen gemeinsamen Aufgaben und nationalen Kompetenzen her.

²⁵ Epiney in Achermann/Bieber/Epiney/Wehner, Schengen und die Folgen, S. 48; Fischer, Europarecht, S. 267; Gleß, Jura 1998, 70, 72; Sule, Europol und europäischer Datenschutz, S. 21; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 342; Bericht aus Spiegel 18/2004: „Schwerer Weg zur Weltmacht“, S. 92, 94.

²⁶ Vgl. Di Fabio, DÖV 1997, 89, 93; Schreckenberger, VerwArch 88 (1997), 389, 390; Sule, Europol und europäischer Datenschutz, S. 21; Weindl, Europäische Gemeinschaft: Institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages, S. 151.

²⁷ Im Folgenden SDÜ = BGBl. 1993 II, S. 1010.

²⁸ Zwar trat das SDÜ bereits am 1.9.1993 in Kraft, die praktische Anwendung seiner Einzelbestimmungen erfolgte jedoch erst nach Schaffung der erforderlichen technischen und rechtlichen Voraussetzungen (z.B. Einrichtung von Datenbanken und der dafür erforderlichen Datenschutzbehörden) – sog. „Inkraftsetzung“ am 26.3.1995; vgl. auch Sturm, Kriminalistik 1995, 162, 162; Eser/Huber in Eser/Huber, Strafrechtsentwicklung in Europa, S. 28; Viethen, Datenschutz als Aufgabe der EG, S. 50.

²⁹ Mokros in Liskin/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. O, Rn. 102; Kellerbauer, Von Maastricht bis Nizza, S. 133; Rupperecht, Integration 1997, 264, 268; Weindl, Europäische Gemeinschaft: Institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages, S. 152.

Von besonderer Bedeutung ist das in Artt. 92-119 SDÜ geregelte Schengener Informationssystem (SIS I), das einen Daten- und Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden der Vertragsstaaten ermöglichen soll. Es war damit zum ersten Mal gelungen, im europäischen Raum ein gemeinsames Fahndungssystem aufzubauen. Das SIS I beschränkte sich nicht nur auf grenzrelevante Delikte, sondern ermöglichte die Speicherung bestimmter Daten von Personen und Gegenständen³⁰. Damit sollte es zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beitragen.³¹

Die Kapazität des Systems ist durch die Ersetzung durch ein Schengener Informationssystem der zweiten Generation – dem sog. SIS II³² – sogar noch ausgeweitet worden. Während es sich bei dem SIS I um ein Informationssystem handelt, das den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen über bestimmte Personengruppen und Arten von Sachen ermöglicht und somit eine wesentliche Bedingung für das reibungslose Funktionieren des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts darstellt, ist das SIS II neben der Festlegung als reines Informationssystem auch ein Ermittlungssystem. Neben den Datenkategorien des SIS I können im SIS II auch biometrische Daten wie Fingerabdrücke und Lichtbilder gespeichert werden.³³ Mithin hat die Weiterentwicklung des Schengener Abkommens im Rahmen der PJZS einen erheblichen Beitrag zum Europäischen Datenaustausch geleistet.

III. Vertrag von Maastricht

Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht³⁴ der zweite große Änderungsvertrag unterzeichnet, der mit seinem Inkrafttreten am 1. November 1993 grundlegende Reformen in Richtung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ (Präambel) verwirklicht hat. Die Mitgliedstaaten schufen damit einen Rahmen für die bisheri-

³⁰ Es wurde vereinbart, die unter die folgenden Kriterien fallenden Personen mit ihrer Personenbeschreibung im SIS zu speichern: gesucht zwecks Auslieferung; unerwünscht auf dem Territorium eines Unterzeichnerlandes; Minderjährige, oder in Gefahr verschwundene oder geistig gestörte Patienten mit dem Ziel, deren Schutz zu gewährleisten; gesucht als Zeuge oder Erscheinen zur Urteilsbekanntgabe; verdächtig, an schweren Delikten teilzunehmen; überwacht oder der kontrolliert werden müssen. Außerdem werden folgende Gegenstände gespeichert: Kraftfahrzeuge zu überwachen, zu kontrollieren oder zu erfassen; Banknoten; gestohlene Blankodokumente oder ausgestellten Identitätsdokumente sowie Schusswaffen.

³¹ So Gleß, Jura 1998, 70, 74f; Schreckenberger, VerwArch 88 (1997), 389, 404f; Stachowetz, Die europäische Integration im Bereich des Strafrechts.

³² ABl. EG vom 28.12.2006 Nr. L 381, S. 4ff. Hierzu existiert ein Fortschrittsbericht vom 24.3.2009 = Mitteilung der Kommission: KOM (2009) 133 endg., S. 1ff.

³³ Vgl. Art. 20 Abs. 2 und Art. 22 des SIS II.

³⁴ Im Folgenden als EUV bzw. EGV a.F. Maastricht bezeichnet.

gen Europäischen Gemeinschaften, durch den die politische und rechtliche Struktur der europäischen Integration erheblich verändert wurde.³⁵

Der Vertrag enthielt u.a. ein „Drei-Säulen-Modell“³⁶ für die Gesamtarchitektur der Europäischen Union. Der Aufbau der drei Säulen stellte sich folgendermaßen dar: Die erste Säule bildeten die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten engeren Formen der Zusammenarbeit. Die erste Säule ist als eigenständige Rechtsordnung unter Aufgabe souveräner Befugnisse der Mitgliedstaaten geschaffen worden. Rechtsgrundlagen der ersten Säule waren der EG-Vertrag sowie der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV)³⁷ für die EAG und der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)³⁸. Die zweite Säule bildete die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die dritte Säule die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Rechtsgrundlage der zweiten und dritten Säule waren der EU-Vertrag (Titel V und VI). Die zweite und dritte Säule verblieben in der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, wenn auch im formalen Strukturrahmen der Union. Sie waren von der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ausgeklammert und den Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft entzogen.³⁹ Damit unterschieden sich diese beiden Säulen von der ersten Säule hauptsächlich dadurch, dass ihnen keine dem supranationalen Gemeinschaftsrecht im Sinne des EG-Vertrages vergleichbare eigene Rechtsordnung, sondern lediglich ein Sockelwerk zugrunde lag, das im Wesentlichen nur intergouvernementale Übereinkünfte ermöglichte.⁴⁰

³⁵ Kübler, Die Säulen der Europäischen Union, S. 27; Hölscheidt/Baldus, DVBl 1996, 1409, 1409; Sule, Europol und europäischer Datenschutz, S. 28f.

³⁶ Arndt/Fischer, Europarecht, S. 13; Arndt/Rudolf, Öffentliches Recht, S. 163; Bieber/Epiney/Haag, EU, § 12 Rn. 2; Bleckmann/Pieper, Bleckmann, Europarecht, § 1 Rn. 50; Akmann, JA 1994, 49, 49; Suhr in Calliess/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, S. 507; Di Fabio, DÖV 1997, 89f; Degenhardt, Europol und Strafprozess, S. 50; Ludwig, Die Rolle des EuGH im Bereich Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag, S. 23; Kübler, Die Säulen der Europäischen Union, S. 27; Oppermann, Europarecht, Rn. 151, 920; Hölscheidt/Baldus, DVBl 1996, 1409, 1411; Seidel, EuR 1992, 125, 125; Schieffer, Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung, S. 19; Röben in Grabitz/Hilf, Vor Art. 29 EU, Rn. 21; Wichard, EuR 1999, 170, 175.

³⁷ BGBl. II S. 1014; ber. S. 1678; ber. BGBl. 1999 II S. 1024.

³⁸ BGBl. 1952 II S. 447.

³⁹ Siehe hierzu die Ausführungen unten in Kapitel 3 B. Vgl. auch Brübach, Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU auf dem Gebiet Inneres und Justiz, S. 47; Ihnen, Grundzüge des Europarechts, S. 201; Schieffer, Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung, S. 153; Weidenfeld, Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, S. 41.

⁴⁰ So auch Ahlt/Deisenhofer, Europarecht, S. 4; Fischer/Köck, Europarecht, S. 263; Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, S. 2.

Um der Forderung einiger Staaten gerecht zu werden, die eine *Vergemeinschaftung* (das Wort ist nicht im Sinne von Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag zu verstehen, sondern bezeichnet die Zusammenführung auf eine gemeinsame supranationale Ebene) verlangten, da sie die traditionell-völkerrechtliche Struktur der PJZS als Rückschritt in der europäischen Integration erachteten, enthielt Art. 42 EU eine Evolutivklausel. Danach konnte der Rat „auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig beschließen, dass Maßnahmen in den in Art. 29 EU genannten Bereichen unter Titel IV des EG-Vertrages fallen, und gleichzeitig das entsprechende Abstimmungsverfahren festlegen“. Die Vorschrift stellte damit eine besondere Klausel zur Überführung von Maßnahmen der dritten Säule in den Bereich der Europäischen Gemeinschaften und damit in den Bereich der ersten Säule dar. Folglich hätten Maßnahmen aus dem intergouvernementalen Regelungsbereich in eine gemeinschaftsrechtliche Regelung im Sinne des EG-Vertrages überführt werden können. Diese Evolutivklausel ist als spezielle Form der Vertragsänderung anzusehen. Das bringt zum Ausdruck, dass kein grundsätzlicher konzeptioneller Gegensatz zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in der dritten Säule und der Tätigkeit der Gemeinschaft bestand, sondern die Zuordnung der Materien zum unions- oder gemeinschaftsrechtlichen Bereich im Sinne von EU- und EG-Vertrag nach pragmatischen oder politischen Gesichtspunkten erfolgen konnte.⁴¹

IV. Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam⁴², der am 2. Oktober 1997 unterzeichnet wurde und am 1. Mai 1999 in Kraft trat, behielt im Großen und Ganzen die Grundstruktur der Union und der drei Gemeinschaften bei. Insbesondere in den Bereichen freier Personenverkehr, Justiz und Inneres wurden der EU- und EG-Vertrag in wichtigen Punkten geändert und der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts behandelt.⁴³ Mit diesem Vertrag sind einige Gebiete der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres in das Gemeinschaftsrecht (heutiges Unionsrecht nach dem VvL) überführt und damit der Anwendungsbereich der dritten Säule reduziert worden.⁴⁴ So ist etwa ein neuer Titel IV „Visa, Asyl, Einwanderung und andere

⁴¹ So auch Ludwig, Die Rolle des EuGH im Bereich Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag, S. 46.

⁴² ABl. EG vom 10.11.1997 Nr. C 340, S. 145ff. = BGBl. 1998 II, S. 386. Im Folgenden als EUV a.F. bzw. EGV a.F. bezeichnet.

⁴³ Suhr in Calliess/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, S. 508; Heemeyer, Die Kompetenzordnung eines zukünftigen europäischen Verfassungsvertrages, S. 225; Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam, S. 8f.

⁴⁴ Brechmann in Calliess/Ruffert, Art. 29 EU, Rn. 1; Kübler, Die Säulen der Europäischen Union, S. 54; Müller-Graff, Integration 1997, 271, 273; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 385; Hilf/Pache, NJW 1998, 705f; Sule, Europol und europäischer Datenschutz, S. 31; Streinz, EuZW 1998, 137, 138.

Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ in den EG-Vertrag eingeführt worden. Titel VI EU beschränkte sich nun auf die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Parallel dazu wurde der Schengen-Besitzstand in die Verträge integriert. Außerdem wurden Begleitmaßnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit ergriffen (z.B. die Einrichtung eines grenzüberschreitenden EDV-gestützten Informationssystems – SIS I und II).⁴⁵ Im Kern blieb die PJZS jedoch auch durch den Amsterdamer Vertrag intergouvernemental. Eine wichtige Änderung betraf die Aufnahme von Art. 35 EU. Neben dem Beteiligungsrecht der Kommission wurden dem Europäischen Gerichtshof in Art. 35 EU Kontrollbefugnisse im Rahmen der dritten Säule eingeräumt, die im Rahmen der Justitiabilität der PJZS Gegenstand genauerer Untersuchung sein werden.⁴⁶ Darüber hinaus wurde das Einstimmigkeitserfordernis im Rahmen der zweiten und dritten Säule abgeschafft. Auf diese Weise war die Europäische Union in der Lage, einen eigenen, von einzelnen Mitgliedstaaten verschiedenen Willen zu bilden.

V. Vertrag von Nizza

Der Vertrag von Nizza⁴⁷ wurde am 26. Februar 2001 unterzeichnet und trat am 1. Februar 2003 in Kraft.⁴⁸ Er sollte den mit dem Vertrag von Amsterdam begonnenen Prozess der Vorbereitung der Organe der EU auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in einer erweiterten Union vollenden. Der Vertrag hat die Grundlagen für eine Reform der europäischen Gerichtsbarkeit gelegt, die den Gerichtshof und das Gericht erster Instanz in die Lage versetzen sollte, die ständig zunehmenden Aufgaben in der erweiterten Europäischen Union zu erfüllen.⁴⁹ Die Änderungen des EU- und EG-Vertrages betrafen daher fast ausschließlich institutionelle Fragen wie die Zusammensetzung der Kommission und die Stimmengewichtung im Rat.⁵⁰ Mit dem 2. Spiegelstrich von Art. 29 Abs. 2 EU fand Eurojust erstmals Erwähnung im Vertrag.

Die Neuerungen des Nizza-Vertrages wurden jedoch allgemein als unzureichend betrachtet. Damit die Union nach der bevorstehenden Osterweiterung handlungsfähig bliebe, erschien eine grundlegende Reform der institutionellen Struktur der EU notwendig. So formulierte die

⁴⁵ Brechmann in Calliess/Ruffert, Art. 31 EU, Rn. 8; Oppermann, Europarecht, Rn. 1573f; Hilf/Pache, NJW 1998, 705, 707; Streinz, Europarecht, Rn. 659.

⁴⁶ Siehe unten in Kapitel 3 B III.

⁴⁷ Im Folgenden als EU bzw. EG bezeichnet.

⁴⁸ ABl. EG vom 10.3.2001 Nr. C 80, S. 43 und ABl. EG vom 24.12.2002 Nr. C 325, S. 1ff.

⁴⁹ Everling in Everling/Müller-Graff/Schwarze, EuR-Beiheft 2003, 7, 7.

⁵⁰ Pleuger, Integration 2001, 1, 2; Krekelberg, Integration 2001, 223, 223; Maurer in Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, S. 351ff; Streinz, Europarecht, Rn. 55 a, b.

Regierungskonferenz von Nizza in ihrer „Erklärung zur Zukunft der Union“⁵¹ das Ziel, die institutionelle Reform der Union fortzusetzen und nahm auch das Projekt einer europäischen Verfassung auf.

VI. EU-Verfassungsvertrag

Der Europäische Rat von Laeken formulierte im Dezember 2001 die Ziele der künftigen Reform und setzte nach dem Vorbild des erfolgreichen Grundrechtskonvents einen „Konvent zur Zukunft Europas“⁵² zur Ausarbeitung eines Entwurfs für eine europäische Verfassungsverfassung ein.⁵³ Der Konvent legte 2003 seinen „Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa“ der anschließenden Regierungskonferenz vor.⁵⁴ Nach dem Konventsentwurf sollten u.a. der EU-Vertrag und der EG-Vertrag in einen einheitlichen Vertrag zusammengefasst werden, die „Drei-Säulen-Konstruktion“ des Vertrages von Maastricht aufgehoben und die EU mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden. Der Verfassungsvertrag (VVE) wurde im Wesentlichen unverändert von der Regierungskonferenz übernommen und am 29. Oktober 2004 in Rom von den Mitgliedstaaten unterzeichnet.⁵⁵ Im Zuge dieser Entwicklung wurden im November 2004 und im Juni 2005 das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union und ein Aktionsplan zur Umsetzung dieses Programms⁵⁶ für den Zeitraum 2005 bis 2010 angenommen. Jedoch scheiterte das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages trotz Ratifikationen in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten an den negativen Volksabstimmungen in Frankreich am 29. Mai 2005 und in den Niederlanden am 1. Juni 2005.

VII. Vertrag von Lissabon

Nach einer „Reflexionsphase“⁵⁷ wurde in der ersten Jahreshälfte 2007 der Reformprozess unter der deutschen Ratspräsidentschaft wieder aufgenommen. In der Berliner Erklärung vom

⁵¹ Vertrag von Nizza, Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union, ABl. EG vom 10.3.2001 Nr. C 80, S. 85f.

⁵² Der Konvent setzte sich aus den Vertretern der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Kommission, der Regierungen der beitrittswilligen Länder und Vertretern der nationalen Parlamente der beitrittswilligen Länder sowie Beobachtern zusammen; vgl. Brok, *Integration* 2003, 338, 338; Hänsch, *Integration* 2003, 331, 334; Riedel, *ZRP* 2002, 241, 241; Streinz in Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez Iglesias, *Europa und seine Verfassung*, FS f. Zuleeg, S. 108, 111; Oppermann, *DVB* 2003, 1, 4.

⁵³ Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union vom 15.12.2001, *Bulletin EU* 12-2001, I.27, Anlage 1.

⁵⁴ ABl. EU vom 18.7.2003 Nr. C 169, S. 1ff.

⁵⁵ ABl. EU vom 16.12.2004, Nr. C 310 S. 1ff.

⁵⁶ ABl. EG vom 3.3.2005 Nr. C 53, S. 1ff. und ABl. EG vom 12.8.2005 Nr. C 198, S. 1ff.

⁵⁷ So auch Hellmann, *Der Vertrag von Lissabon*, S. 7.

25. März 2007 anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens der Römischen Verträge⁵⁸ einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, die EU auf eine „erneuerte gemeinsame Grundlage“ zu stellen.⁵⁹ So erteilte der Europäische Rat von Brüssel am 22. Juni 2007 einer Regierungskonferenz das Mandat, einen Reformvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten.⁶⁰ Der unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft erarbeitete Reformvertrag⁶¹ wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet.

1. Ratifikationsprozess

Der Vertrag bedurfte der völkerrechtlichen Ratifikation durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Zwar verzögerte eine ablehnende Volksabstimmung in Irland am 16. Juni 2008 den Ratifikationsprozess, jedoch führte eine Wiederholung des Referendums am 2. Oktober 2009 zu einem positiven Ergebnis. Die Bundesrepublik Deutschland hat den VvL am 25. September 2009 ratifiziert, nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009⁶² dazu den Weg geebnet hat. So konnte der VvL am 1. Dezember 2009 in Kraft treten.

2. Strukturelle Neuerungen durch den VvL und ihre Folgen für die PJZS

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde kein neuer, primärrechtlicher Vertrag geschaffen.

a) Neuerungen im VvL

Die bisherigen primärrechtlichen Verträge (EU und EG) werden durch den Vertrag von Lissabon umgestaltet und geändert. An deren Stelle treten der reformierte EU-Vertrag (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Verträge bilden die Grundlage der Union (Art. 1 Abs. 3 S. 1 EUV, Art. 1 Abs. 2 S. 1 AEUV) und sind rechtlich gleichrangig (Art. 1 Abs. 3 S. 2 EUV, Art. 1 Abs. 2 S. 2 AEUV). Eine Neuerung im Primärrecht ist die Verfestigung der Grundrechtsordnung.⁶³ So stehen der neue EUV, der AEUV und die Europäische Grundrechtscharta gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 2, Art. 6 Abs. 1 EUV gleichrangig nebeneinander. An die Stelle der Europäischen Union und der Europäischen Gemein-

⁵⁸ Bulletin EU 3-2007, II.1, Anlage 1.

⁵⁹ Das BVerfG spricht in seinem Lissabon-Urteil, BVerfGE 123, 267, 280 von „einem neuen Anlauf zum Reformvertrag“.

⁶⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 21. und 22.6.2007 in Brüssel, Bulletin EU 6-2007, I.37, Anlage 1.

⁶¹ ABl. EU vom 17.12.2007, Nr. C 306 S. 1ff = Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁶² BVerfGE 123, 267ff.

⁶³ Pache/Rösch, NVwZ 2008, 473, 474; Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 180.

schaft tritt die *Europäische Union* (Union) als deren Rechtsnachfolgerin.⁶⁴ Sie besitzt gem. Art. 47 EUV eine eigene Rechtspersönlichkeit.

b) Folgen für die PJZS

Titel V des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artt. 67-89 AEUV) beinhaltet die Vorschriften zur PJZS, deren wesentliche Bestimmungen in den Artt. 82-89 AEUV zusammengefasst sind.

aa) Überführung in das supranationale Recht

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die Säulenstruktur der bisherigen Europäischen Union aufgelöst. Die PJZS wird damit in das (ursprünglich als Gemeinschaftsrecht i.S.d. EG-Vertrages bezeichnete) supranationale Recht überführt. Das hat zur Folge, dass die entsprechenden Handlungsformen nach Art. 288 AEUV (Verordnung, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen) auch auf die strafrechtliche Zusammenarbeit Anwendung finden. Ergänzend ist nach Art. 68 AEUV die Festlegung strategischer Leitlinien für die Entwicklung der strafrechtlichen Zusammenarbeit durch den Europäischen Rat vorgesehen. Nach Art. 69 AEUV i.V.m. Art. 12 EUV wird ein Verfahren zur Wahrung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Kompetenzausübung eingeführt, welches es den nationalen Parlamenten ermöglicht, im Rechtssetzungsverfahren auf die Beachtung dieser Grundsätze hinzuwirken.⁶⁵ Eine wesentliche Neuerung im Rahmen der PJZS besteht außerdem in der Möglichkeit, gem. Art. 86 Abs. 1 AEUV ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union einzusetzen.⁶⁶

bb) Tatsächliche Folge für die PJZS

Allein die Aufhebung der Säulenstruktur durch den VvL führt nicht zu einer Homogenisierung der Rechtsnatur der Einzelbereiche.⁶⁷

⁶⁴ Schöbener/Herbst/Perkams, Internationales Wirtschaftsrecht, S. 20.

⁶⁵ Auch als sog. „Frühwarnsystem“ bezeichnet, vgl. Böse in Schwarze, Art. 29 EU Rn.12.

⁶⁶ Gemäß Art. 86 Abs. 4 AEUV kann die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates auf schwere Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension ausgedehnt werden.

⁶⁷ Müller-Graff, Integration 2003, 301, 304; Haack in Leiß, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 225ff.

Aufschluss über die Frage nach der tatsächlichen Vergemeinschaftung der PJZS, also die Frage, inwieweit das intergouvernementale Recht bereits supranationale Züge aufweist, könnte zunächst die Kompetenzkategorie im Bereich der PJZS geben. Die Abgrenzung von Zuständigkeiten war ein zentrales Thema des Reformprozesses.⁶⁸ Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV üben die Mitgliedstaaten und Union eine geteilte bzw. gemeinsame⁶⁹ Zuständigkeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und damit auch im Bereich der PJZS aus. Das bedeutet, dass eine Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Maßnahmen entsteht, wenn die Union eine Zuständigkeit ausübt, vgl. Art. 2 Abs. 2 AEUV. Allerdings folgt aus Protokoll Nr. 25 über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit und der Erklärung Nr. 18 zur Abgrenzung der Zuständigkeiten, dass sich die Sperrwirkung nur auf die durch den betreffenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente erstreckt und nicht „auf den gesamten Bereich“. Daraus ergibt sich, dass auch in diesem Bereich keine „echte“ Vergemeinschaftung in Form der völligen Aufhebung der Säulenstrukturen stattgefunden hat, sondern diese jeweils im Einzelfall anhand der bisher ergangenen Rechtsakte gesondert zu prüfen ist.

Darüberhinaus gelten im Rahmen der PJZS besondere Regelungen. So ist der EuGH nach Art. 276 AEUV bei der Ausübung seiner Befugnisse im Rahmen der PJZS nicht zuständig für die Überprüfung der Gültigkeit und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.⁷⁰ Damit bleibt eine Einschränkung der Gerichtsbarkeit des EuGH auf dem Gebiet der PJZS bestehen. Insoweit kann ebenfalls nicht von einer vollständigen Vergemeinschaftung der PJZS gesprochen werden.

Schließlich bleibt der gravierendste Unterschied zwischen den Vorschriften über den Binnenmarkt und den Vorschriften über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, nämlich die Anerkennung subjektiver Rechtspositionen, auch im VvL erhalten.⁷¹

⁶⁸ So auch Mayer, JuS 2010, 189, 192.

⁶⁹ Vgl. insoweit die englische bzw. französische Sprachfassung von Art. 2 AEUV, die von „shared competence“ bzw. „compétence partagée“ sprechen, statt „divided competence“ oder „compétence divisée“.

⁷⁰ Siehe hierzu ausführlich unten unter Kapitel 3, insbesondere die Bedeutung dieses „Jurisdiktionsausschlusses“.

⁷¹ Siehe hierzu ausführlich unten unter Kapitel 3 und 5.

Mithin findet trotz Überführung der PJZS in das Unionsrecht im Sinne des VvL aus den genannten Gründen keine einheitliche Vergemeinschaftung, also die vollständige Aufhebung der Säulenstruktur, der PJZS statt.⁷²

B. Ziele und Bereiche der Zusammenarbeit

Die Ziele und Bereiche der Zusammenarbeit im Rahmen der PJZS werden in Art. 67 AEUV beschrieben. Gemäß Art. 67 Abs. 1 AEUV bildet die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Damit ist die PJZS ein integraler Bestandteil des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Um den Handlungsrahmen der PJZS festlegen zu können, werden im Folgenden die die PJZS betreffenden Begriffe definiert und sodann die Tätigkeitsfelder erläutert.

I. Definition des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

In Art. 3 Abs. 2 EUV wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Ziel der Union festgelegt. Danach bietet die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem (...) der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

1. Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Um den Begriff definieren zu können, ist zunächst die Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts darzustellen. Der Begriff wurde durch den Vertrag von Amsterdam als Pendant zum Gemeinsamen Markt sowie der Währungs- und Wirtschaftsunion eingeführt. Der Amsterdamer Vertrag sprach in seiner seit dem 1. Mai 1999 geltenden Fassung in Art. 29 EU von dem Ziel, den Bürgern im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach und nach ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Daneben wurde dieses Ziel auch im EG-Vertrag in Art. 61 EG konkretisiert.

⁷² So auch Mayer, JuS 2010, 189, 190; Haack in Leiß, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 226; Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, S. 2f. Aus Sicht des BVerfG müsse die EU als supranationale Organisation in ihrer Kompetenzausstattung und Kompetenzausübung unverändert dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung genügen. Nach dem Scheitern des europäischen Verfassungsprojekts sei mit dem VvL hinreichend deutlich geworden, dass dieses Verbundprinzip weiter gelte. Die Vertragsbestimmungen ließen sich so auslegen, dass sowohl die verfassungsrechtliche und politische Identität der volldemokratisch organisierten Mitgliedstaaten gewahrt bleibe als auch ihre Verantwortung für die grundlegende Richtung und Ausgestaltung der Unionspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland bleibe auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein souveräner Staat und damit Rechtssubjekt des Völkerrechts, so BVerfGE 123, 267, 381ff.

Im Vertrag von Lissabon ist der Begriff des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowohl im EUV als auch im AEUV enthalten. Im AEUV sind auf Grundlage des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Titel V AEUV die Politikfelder zur Errichtung dieses Raumes zusammengefasst. Dabei handelt es sich neben den Grenzkontrollen, Asyl und Zuwanderung um die justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit. So umfasst der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen weiten Teil unterschiedlichster Bereiche der Zusammenarbeit. Mit dem Begriff wird eine neue Dimension der Union als „Werte- und Verfassungsverbund“ zum Ausdruck gebracht.⁷³ Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stellt sich folglich als umfassendes juristisches Konzept dar.

Aus dem Wortlaut der einzelnen Vorschriften ergibt sich ferner, dass das Ziel des schrittweisen Aufbaus dieses Raums nicht statisch, sondern entwicklungsfähig angelegt ist.⁷⁴ So wurde für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 ein „spezifisches Programm Strafjustiz als Teil des Generellen Programms Grundrechte und Justiz“ beschlossen.⁷⁵ Das Programm sieht u.a. vor, eine bessere Vernetzung der Justiz und ihrer Einrichtungen in Form eines elektronischen Austauschs von Strafregistern zu schaffen und bestehende rechtliche Hindernisse abzubauen.⁷⁶ Zielgruppen des Programms sind neben den Angehörigen der Rechtsberufe⁷⁷ und sonstigem Fachpersonal auch nationale Behörden und die Unionsbürger insgesamt, vgl. Art. 5 des Beschlusses. Damit wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts den politischen Entwicklungen und Kriminalitätsbekämpfungsstrategien unterliegen und entsprechend anzupassen sein.

2. Die Begriffstrias Freiheit – Sicherheit – Recht

Um das Tätigkeitsfeld der PJZS im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingrenzen zu können, sind die Begriffe „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ zu definieren.

⁷³ Jour-Schröder/Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 57.

⁷⁴ Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 42; Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 3.

⁷⁵ ABl. EG vom 24.2.2007 Nr. L 58, S. 13ff.

⁷⁶ Vgl. Art. 2 Abs. 1 und Artt. 3, 4 des Beschlusses.

⁷⁷ Darunter fallen gem. Art. 6 Abs. 1 Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Ministerialbeamte, Hilfskräfte der Justiz, Gerichtsvollzieher, Gerichtsdolmetscher und sonstige an der Rechtspflege in Strafsachen beteiligte Personen.

a) Freiheit

Während die „Freiheit“ im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland einen herausragenden Verfassungswert bildet⁷⁸, blieb sie innerhalb der EU im Sinne des freien Personenverkehrs das Ziel des EU-Vertrages. Die gesonderte Verortung in der dritten Säule und die Einfügung in den gesonderten Titel IV des EG-Vertrages in Verbindung mit den geregelten Materien ließen bereits vermuten, dass von einem umfassenden Freiheitskonzept auszugehen ist.⁷⁹

Der Begriff der „Freiheit“ beschreibt das Recht eines jeden EU-Bürgers, sich frei in der gesamten EU zu bewegen und zu handeln, überall zu arbeiten, zu leben und sich niederzulassen. Der Vertrag von Amsterdam gab diesem Begriff jedoch auch eine Bedeutung, die über den freien Personenverkehr hinausgeht. Er beinhaltet auch die Möglichkeit, in einem Rechtsraum zu leben, zu dem Unions- und Drittstaatenangehörige Vertrauen haben, sowie die Gewissheit, in einem sicheren Umfeld zu existieren.⁸⁰ Eine funktionale Anbindung der PJZS an den EG-Vertrag wurde über die Freizügigkeit als Bestandteil der Freiheit hergestellt.⁸¹ Dass im Unterschied zu Art. K 1 EUV a.F. Maastricht in Art. 29 EU nicht mehr allgemein auf die Ziele der Union – insbesondere die Freizügigkeit – verwiesen wurde, beruhte vor allem darauf, dass die für den freien Personenverkehr wesentlichen Bereiche in den EG-Vertrag (Artt. 61 ff. EG) überführt wurden. Eine sachliche Änderung war damit allerdings nicht verbunden, zumal die Freizügigkeit bereits im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohnehin enthalten ist.⁸²

Der „Raum der Freiheit“ kann somit nicht auf die Gewährleistung des freien Personenverkehrs beschränkt werden. „Freiheit“ ist in einem tieferen Sinne im Kontext der Grundrechte als eigenständiger Begriff zu verstehen. Allerdings ist die Personenverkehrsfreizügigkeit ein zentraler Aspekt des Raums der Freiheit.⁸³ Die besondere Bedeutung der PJZS liegt darin, dass in den Artt. 82 ff. AEUV Handlungsbereiche geregelt werden, in denen das Unionsrecht

⁷⁸ Brugger, VVDStRL 63 (2004), 101, 150.

⁷⁹ So auch Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, S. 69.

⁸⁰ Aktionsplan zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages: ABl. EG vom 23.1.1999 Nr. C 19, S. 1, 3; Jour-Schröder/Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 30; Monar in Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 34.

⁸¹ Böse in Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 3; siehe Aktionsplan zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages: ABl. EG vom 23.1.1999 Nr. C 19, S. 1, 3; Müller-Graff, Integration 1997, 271, 273.

⁸² Böse in Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 3.

⁸³ Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 36.

die Freiheit nicht nur staatsabwehrend, sondern auch staatschützend gewährleistet. Der Begriff der „Freiheit“ ist folglich eng mit dem Begriff der „Sicherheit“ verknüpft.

b) Sicherheit

Für den Bereich der PJZS wird der Sicherheitsaspekt in Art. 67 Abs. 3 AEUV („besonderes Maß“) besonders hervorgehoben. Der Sicherheitsbegriff ist der zentrale Begriff der Trias. Er betrifft die innere Sicherheit.⁸⁴ Sowohl Titel VI EU wie auch Titel IV EG fokussierten die Bedrohung durch die Kriminalität als Aspekt der inneren Sicherheit, vgl. Art. 61 lit. a und e EG und Art. 29 S. 2 EU. Im Kontext des Titels V EU ist dabei zu erkennen, dass die hier geregelte Form der Sicherheit die Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union gegenüber Gefahren durch Angriffe von Staaten oder de-facto-Regimen außerhalb der EU meint. Mithin sind Gefahren gemeint, die von anderen Staaten oder staatsähnlichen Gebilden direkt auslöst werden.⁸⁵ Nicht unter den Begriff der „Sicherheit“ im Sinne von Art. 67 Abs. 3 AEUV fällt die soziale Sicherheit.

Gerade in Zeiten des Terrorismus spielt „Sicherheit“ eine besonders große Rolle, da Kriminalität nicht an den Staatsgrenzen Halt macht. Die innere Sicherheit und die damit verbundene Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität haben demzufolge hohe Priorität bei den Regierungen, in der Wirtschaft und in der Gesellschaft Europas.⁸⁶ Innere Sicherheit kann als Zustand beschrieben werden, in welchem der Staat seine Aufgabe der Gefahrenabwehr im weitesten Sinne verfolgt.⁸⁷ Mit der Gewährleistung von „innerer Sicherheit“ wird die Freiheit Einzelner geschützt, indem die Freiheiten anderer beschnitten werden. Die innere Sicherheit fungiert als Schranke grundrechtlicher Freiheiten.⁸⁸ „Sicherheit“ ist damit der Schutz vor Gefahren innerhalb und außerhalb der EU, damit ein Leben in Freiheit für die Unionsbürger ermöglicht werden kann.

c) Recht

Der Raum des „Rechts“ hat eine mehrfache Bedeutung für die Bereiche Justiz und Inneres. Der Begriff „Rechtsraum“ verlangt nicht nur den Zugang des Einzelnen zum Recht in Zivil-

⁸⁴ So auch Jour-Schröder/Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 30; Kraus-Vonjahn, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 36; Ruffert in Pernice, Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 169.

⁸⁵ Rupperecht/Hellenthal, Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, in: Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, S. 23, 82.

⁸⁶ Storbeck in Hummer, Rechtsfragen der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, S. 182.

⁸⁷ Petri, Europol, S. 125.

⁸⁸ Petri, Europol, S. 125.

oder Strafsachen, sondern hat eine darüber hinaus gehende Bedeutung, die alle Elemente der Rechtsstaatlichkeit beinhaltet.⁸⁹ Unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit muss ein Raum des Rechts sicherstellen, dass sich Einzelpersonen und Unternehmen in jedem Mitgliedstaat an Gerichte und Behörden wenden können und dass effektive Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.⁹⁰ Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips⁹¹ kann darunter jedoch nicht ein einheitlicher Rechtsraum verstanden werden, der eine vollständige Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme im Wege einer koordinierten und transparenten Rechtshilfe sowie die Vermittlung der den nationalen Rechtsordnungen gemeinsamen Grundsätzen und Prinzipien vorsieht.⁹²

Ziel des Rechtsraums ist es somit, den Bürgern in der gesamten Union eine gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was „Recht“ ist: Das „Recht“ erleichtert das Leben der Menschen und gewährleistet, dass jene, welche die „Freiheit“ und „Sicherheit“ des Einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden.⁹³ Voraussetzung hierfür ist jedoch der uneingeschränkte Zugang zum Recht und eine uneingeschränkte justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Somit ist es für die Schaffung dieses Raums von ausschlaggebender Bedeutung, dass sowohl im zivilrechtlichen als auch im strafrechtlichen Bereich angenommene Übereinkommen rasch ratifiziert und effizient umgesetzt werden.⁹⁴

⁸⁹ Jour-Schröder/Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 30; Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, S. 69; Ruffert in Pache, Die Europäische Union, S. 14, 22f.

⁹⁰ Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 37; Rodríguez Iglesias, NJW 1999, 1, 2.

⁹¹ Das Subsidiaritätsprinzip wurde durch den Vertrag von Maastricht in den EG-Vertrag mit der Zielsetzung eingeführt, die nationalen Kompetenzen von denen der Gemeinschaft präziser abzugrenzen. Es handelt sich um ein Strukturprinzip. So auch Heemeyer, Die Kompetenzordnung eines zukünftigen europäischen Verfassungsvertrages, S. 15f; Baer, ZRP 2000, 361, 364; Müller-Graff, Integration 2001, 208, 210; Zacker/Wernicke, Europarecht, S. 118. Inhaltlich fragt das Subsidiaritätsprinzip danach, ob die Ziele der Gemeinschaft bereits durch Maßnahmen auf der Ebene der sachnäheren Mitgliedstaaten ausreichend erreichbar sind oder ob nicht ihr Umfang oder ihre Wirkung es bedingen, dass sie besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden können. Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes ist es, Entscheidungen auf möglichst tiefer Ebene und damit bürgernah zu treffen, vgl. Arndt/Rudolf, Öffentliches Recht, S. 164f; Ihnen, Grundzüge des Europarechts, S. 58; Nicolaysen, Europarecht I, S. 286; Schwarze, EuR-Beiheft 2000, 7, 23; Zuleeg in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 5 EG, Rn. 27.

⁹² Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 37; Pitschas in Pitschas/Stober, Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften, S. 1, 15f; Rodríguez Iglesias, NJW 1999, 1, 2, 9.

⁹³ Aktionsplan zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages: ABl. EG vom 23.1.1999 Nr. C 19, S. 1, 4.

⁹⁴ Aktionsplan zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages: ABl. EG vom 23.1.1999 Nr. C 19, S. 1, 4.

d) Verhältnis der Begriffe zueinander

Durch die Formulierung in Art. 67 Abs. 3 AEUV, nach der ein „hohes Maß“ an Sicherheit garantiert werden soll, wird der Sicherheitsaspekt besonders in den Vordergrund gerückt. Auf den ersten Blick scheinen die Begriffe „Freiheit“ und „Sicherheit“ aber gegensätzlich zu sein. Kapitel 2 des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Titel V AEUV), der die Gewährleistung des freien Personenverkehrs mit damit zusammenhängenden Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung nach Artt. 77, 78 AEUV beinhaltet sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität nach Artt. 82, 83, 85 AEUV regelt, macht den Zusammenhang der Begriffe aber deutlich. Grenzkontrollen und Visa dienen der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit. Folglich stehen die Begriffselemente „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ in einem untrennbaren Zusammenhang und sind wechselseitig aufeinander bezogen.⁹⁵ Gleichzeitig prägen die Begriffe einander sowohl inhaltlich als auch instrumentell.⁹⁶ So soll das Mittel des Rechts die Freiheit und Sicherheit konkretisieren und schützen.⁹⁷ Um eine möglichst große Freiheit für alle Bürger zu gewährleisten, muss gleichzeitig die Freiheit des Einzelnen ihre Grenzen in der Freiheit des Anderen finden. Um diesen Zustand erreichen zu können, wird jedoch eine Ordnungskraft benötigt, die die Grenzen der individuellen Freiheit festlegt.⁹⁸ Diese Garantie beschreibt einen Zustand der „Sicherheit“, in dem die einzelnen Individuen ihre „Freiheit“ ausüben können. Folglich ist „Freiheit“ ohne die Gewährleistung durch „Sicherheit“ nicht erreichbar. Durch die Zielsetzung, beide Komplexe ausgewogen zu gestalten, entsteht ein Spannungsverhältnis. Die Funktion des „Rechts“ ist es, dieses Spannungsverhältnis ausgewogen zu gestalten. Der Rechtsraum soll damit die Grenze zwischen Freiheit vom Staat und Freiheit durch den Staat mittels Garantien von Sicherheit ziehen.

e) Zwischenergebnis

Insgesamt kann „Freiheit“ als Freiheit von Bedrohung, „Sicherheit“ als Schutz vor Angriffen und als das dominierende Handlungsziel und „Recht“ als Mittel zur Erreichung von Freiheit und Sicherheit verstanden werden.

⁹⁵ Mitteilung der Kommission: KOM (1998) 459, S. 1ff; Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 3; Ruffert in Pernice, Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 172.

⁹⁶ Gusy, VVDStRL 63 (2004), 151, 166.

⁹⁷ So Gusy, VVDStRL 63 (2004), 151, 166.

⁹⁸ Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 40.

II. Begriff der Strafsache

Der Begriff der „Strafsache“ bestimmt den Anwendungsbereich der Artt. 82 ff. AEUV. Allerdings findet sich im Vertrag von Lissabon keine Legaldefinition hierzu.

1. Definition durch Rechtsvergleichung?

Erste Ansätze für die Bestimmung des Begriffs lassen sich durch Rechtsvergleichung entwickeln. Die Kategorie des Strafrechts bzw. der Strafsachen existiert in allen Mitgliedstaaten.⁹⁹

Im seinem Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009¹⁰⁰ führt das Bundesverfassungsgerichts aus, dass sich eine Rechtsgemeinschaft durch das Strafrecht einen in ihren Werten verankerten Verhaltenskodex gibt, dessen Verletzung nach der geteilten Rechtüberzeugung als so schwerwiegend und unerträglich für das Zusammenleben in der Gemeinschaft gewertet wird, dass sie Strafe erforderlich macht.¹⁰¹ Damit wird die Bagatellgrenze gezogen.

Eine Gemeinsamkeit besteht darin, dass das Strafrecht der Durchsetzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mittels abschreckender Sanktionen dient, die durch die staatlichen Justizorgane als Konsequenz eines bestimmten rechtswidrigen Verhaltens verhängt werden können, welches gesellschaftlich missbilligt wird, wobei nicht jedes rechtswidrige Verhalten auch strafbar ist.¹⁰² Einigkeit besteht auch dahingehend, dass strafrechtliche Sanktionen in erster Linie einen höheren Grad an sozialer Missbilligung ausdrücken als Sanktionen zivilrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Art.

Unterschiede ergeben sich jedoch dadurch, dass die Konturen des Begriffs in den verschiedenen Rechtsordnungen erheblich voneinander abweichen. Ist das deutsche Strafrecht ein reines Schuldstrafrecht, das auf der sozialetischen Vorwerfbarkeit eines strafbaren Verhaltens gründet,¹⁰³ kennen andere Rechtsordnungen zum Teil auch eine objektive strafrechtliche Verantwortlichkeit, die von einem Verschuldensvorwurf unabhängig ist.¹⁰⁴ Infolgedessen kann,

⁹⁹ Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 21.

¹⁰⁰ Siehe BVerfGE 123, 267ff.

¹⁰¹ BVerfGE 123, 267, 408.

¹⁰² Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 21; Mitteilung der Kommission: KOM (2000) 495 endg., S. 1ff.

¹⁰³ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zum Strafrecht in Europa, BT-DR 14/4991, Ziff. 4c, S. 6ff.

¹⁰⁴ Vgl. EuGH RS C-326/88 (Hansen & Soen), Slg. 1990, I-2911ff, Rn. 1ff; EuGH RS C-177/95 (Ebony Maritime./Loten Navigation), Slg. 1997, I-1111ff, Rn. 1ff. Zudem fehlt es häufig an der Zwischenkategorie der Ordnungswidrigkeit, bei der in Deutschland das „Schuldprinzip“ durch die „Vorwerfbarkeit“ im Sinne des OWiG ersetzt wird. In England und Wales beispielsweise ist das Strafrecht weder auf gravierende Vergehen beschränkt, noch auf Sanktionen, mit denen eine soziale Stigmatisierung verbunden ist. Mithin können auch einfache Verkehrsverstöße wie eine Geschwindigkeitsübertretung als Straftat bewertet werden, vgl. Och, Der

vorbehaltlich der rechtsvergleichenden Betrachtung, festgestellt werden, dass sich aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten kein einheitlicher und eindeutiger Strafrechtsbegriff herauskristallisieren lässt.

2. Definition über eine Abgrenzung zu anderen Rechtsmaterien

Um den Begriff weiter eingrenzen zu können, erscheint eine Abgrenzung zu anderen Rechtsmaterien, insbesondere zu dem Zivilrecht, hilfreich. Strafrecht dient in erster Linie der Kriminalitätsbekämpfung, während das Zivilrecht die Beziehungen zwischen Privatpersonen regelt.¹⁰⁵ Unter „Strafsachen“ wird gemeinhin eine lediglich repressive Tätigkeit verstanden. Da Strafvorschriften am stärksten in bürgerliche Grundfreiheiten eingreifen, ist der Einsatz des Strafrechts das repressivste Mittel, das dem Staat gegenüber seinen Bürgern zur Verfügung steht. Um ein Verhältnis zwischen Privatpersonen geht es dabei nicht. Somit ist zwar keine ausdrückliche Definition des Begriffs der „Strafsache“ möglich, allerdings kann eine negative Begriffsbestimmung in Abgrenzung zum Zivilrecht vorgenommen werden. Unter eine „Strafsache“ im weiteren Sinne fallen damit jedenfalls keine Zivilsachen.

3. Definition über die Rechtsprechung des EuGH

Der EuGH stellt im Rahmen seiner Rechtsprechung¹⁰⁶ bei der Bestimmung des Begriffs der Strafsache auf eine gewisse Kongruenz der von der Sanktion betroffenen Interessen mit den Interessen ab, die im Rahmen der sanktionierten Verhaltensweisen verfolgt werden sollen.¹⁰⁷ Eine Definition des Generalanwalts Jakobs vor dem EuGH hierzu orientiert sich am Sanktionszweck.¹⁰⁸ Danach sei der Abschreckungszweck nicht das entscheidende Merkmal einer Strafsanktion, vielmehr gehe die Ratio der Strafsanktion über die bloße Abschreckung hinaus, indem sie auf eine gesellschaftliche Missbilligung oder ein Unwertsurteil abziele, wodurch der Täter als Krimineller stigmatisiert werde. Entscheidendes Kriterium der Bestrafung sei damit der auf einem sozialetischen Unwertsurteil beruhende Verschuldensvorwurf. In diesem Kontext kann der Terminus „strafrechtliche Verantwortung“ im Sinne des nationalen Rechts verwendet werden. Durch die Abgrenzung wird eine Eingrenzung des Begriffs nach Maßgabe des Sanktionszwecks ermöglicht.

strafR Schutz gegen ungerechtfertigte Vermögensverschiebungen in England und Wales im Vergleich mit d. dtsh. Strafrecht, S. 38, 218; Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 22.

¹⁰⁵ Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 26.

¹⁰⁶ EuGH RS C-240/90 (Deutschland./Kommission), Slg. 1992, I-5383, 5434, Rn. 41f.

¹⁰⁷ Prieß in Groeben/Thiersing/Ehlermann, EUV/EGV-Kommentar, Art. 280 Rn. 26.

¹⁰⁸ So Generalanwalt Jacobs in EuGH RS C-240/90 (Deutschland./Kommission), Slg. 1992, I-5383, Rn. 11.

4. Definition über das Völkerrecht

Um den Begriff der „Strafsache“ noch weiter eingrenzen zu können, ist das Völkerrecht heranzuziehen. Ursprünglich hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Begriff der Straftat im Lichte der nationalen Rechtsordnung ausgelegt. Diese formelle Betrachtungsweise hatte jedoch zur Folge, dass eine Handlung nur dann als Straftat galt, wenn das nationale Recht das Verhalten als solche klassifizierte. Im Urteil Steel¹⁰⁹, in dem es um die Frage ging, ob ein Verhalten, welches im englischen Recht als „breach of the peace“ gilt, eine Straftat darstellt, vollzog der Gerichtshof die Wende zur materiellen Betrachtungsweise.¹¹⁰ Nach der Rechtsprechung des EGMR¹¹¹ werden drei Kriterien für das Vorliegen einer „strafrechtlichen Anklage“ unterschieden, die alternativ vorliegen müssen.¹¹² Danach ist neben der Zuordnung der Vorschrift im nationalen Recht die Natur des Vergehens und die Art und Schwere der Sanktion maßgeblich. Unter einer Straftat versteht der EGMR nicht nur ganz konkrete Handlungen. Maßgebend für die Klassifizierung als Straftat sind die Art des Verfahrens, die der Polizei zustehenden Festnahmebefugnisse sowie die drohenden Sanktionen.¹¹³ Nationale Elemente der Schuld oder Schuldfähigkeit sollen bei der Beurteilung des Begriffes der Straftat keine Rolle spielen.¹¹⁴

5. Zwischenergebnis

Der Begriff der „Strafsache“ i.S.d. Artt. 82 ff. AEUV definiert sich zunächst durch eine negative Abgrenzung. Es handelt sich um eine Materie, die nicht unter das Zivilrecht fällt. Zudem muss ein entsprechender Sanktionszweck im strafrechtlichen Bereich vorliegen. Die Bereiche der Zusammenarbeit nach Artt. 82 ff. AEUV erfüllen gleichzeitig zwei Kriterien der völkerrechtlichen Definition der „Strafsache“. Die Bereiche betreffen die Bekämpfung und Verhütung der Organisierten Kriminalität und sind deshalb über die Natur des Vergehens als „Strafsache“ zu qualifizieren. Zudem handelt es sich um Bereiche, bei denen schwere Sanktionen in Form vom Freiheits- bzw. Geldstrafen angedroht werden und erfüllen damit auch das Abgrenzungskriterium im Sinne der Rechtsprechung des EuGH.

¹⁰⁹ EGMR, Urt. v. 23.9.1998, Reports 1998-VII, Ziff. 48, 54 (Steel u.a./ Vereinigtes Königreich).

¹¹⁰ Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 221.

¹¹¹ EGMR, Urt. v. 8.6.1976, Serie A 22 (Engel u.a.); ausdrücklich bestätigt in EGMR Urt. v. 23.11.2006, Beschwerde-Nr. 73053/01 (Jussila) Ziff. 30ff.

¹¹² Vgl. Grabenwarter, EMRK, § 24 Rn. 17.

¹¹³ Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 223.

¹¹⁴ So auch EGMR Urt. v. 23.11.2006, Beschwerde-Nr. 73053/01 (Jussila) Ziff. 37; Grabenwarter, EMRK, § 24 Rn. 18; Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 239.

III. Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität

Gemäß Art. 67 Abs. 3 AEUV bezieht sich die PJZS auf die „Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“. Im Unterschied zu Art. 29 EU wird im Vertrag von Lissabon keine Unterscheidung zwischen Organisierter und nicht Organisierter Kriminalität gemacht. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hat, obwohl es keine einheitliche Definition der Organisierten Kriminalität auf europäischer Ebene gibt,¹¹⁵ einen der Hauptmotivationspunkte für die Entwicklung der PJZS dargestellt.¹¹⁶ Aber bereits die ausdrückliche Erwähnung der nicht Organisierten Kriminalität in Art. 29 UA 2 EU hat gezeigt, dass im Rahmen der PJZS jegliche Art von Kriminalität bekämpft werden sollte. Allerdings beschränkte die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 2 Abs. 2 EU das gemeinsame Vorgehen in der Regel auf die grenzüberschreitende Schwerekriminalität. Darauf wiesen bereits die in Art. 29 EU genannten Bereiche wie Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, Bestechlichkeit und Betrug hin, die im VvL weitgehend übernommen wurden.

Während die „Bekämpfung“ die repressive Strafrechtspflege betrifft und sich damit auf die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten durch Polizei und Justizbehörden bezieht,¹¹⁷ werden unter „Kriminalitätsverhütung“ auch Maßnahmen der Kriminalprävention verstanden.¹¹⁸ Die Kriminalprävention erhält außerdem einen besonderen Stellenwert im VvL¹¹⁹. Art. 84

¹¹⁵ Einigkeit besteht jedoch darüber, dass Organisierte Kriminalität eine besondere Form gemeinschaftlicher Tatbegehung darstellt, die insbesondere durch ein kaufmännisch-geplantes Vorgehen geprägt ist. Überwiegend wird daher die Ansicht vertreten, dass Organisierte Kriminalität die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten ist, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken, vgl. BKA-Forschungsreihe, Organisierte Kriminalität, Bd. 43, S.135f; Sieber, Internationale Organisierte Kriminalität, S. 44.

¹¹⁶ Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 84, 199; Sieber, Internationale Organisierte Kriminalität, S. 44. Die Europäische Union hat zusätzlich eine Reihe von Initiativen gestartet, die sich gegen die verschiedenen Formen der Organisierten Kriminalität wenden, vgl. hierzu den Bericht der EU über die Organisierte Kriminalität vom 21.10.2003, Az. 2530-132, Anhang 1: Initiativen im Politik- und Strafverfolgungsbereich, im Internet unter: www.europol.eu.int/publications/EUOrganisedCrimeSitRep/2003/OCSitRep2003_de.pdf, Zugriff am 5.8.2004.

¹¹⁷ Röben in Grabitz/Hilf, Art. 29 EU, Rn. 9; Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 27.

¹¹⁸ So auch Röben in Grabitz/Hilf, Art. 29 EU, Rn. 9; Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 27.

¹¹⁹ Dabei handelt es sich z.B. um die Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (=ABl. EG vom 8.6.2001 Nr. L 153, S. 1ff); das Förderungs- und Austauschprogramm „Hippokrates“ (=ABl. EG vom 7.7.2001 Nr. L 186, S. 11ff); sowie die in der Mitteilung der Kommission und im gemeinsamen Bericht der Kommissionsdienststellen und Europol enthaltenen Maßnahmenkataloge zur Verbrechensverhütung. Zudem gibt es ein „EU-Forum zur Vorbeugung des organisierten Verbrechens“, das seit Februar 2001 die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten in Fragen der Prävention organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität unterstützt und zur Aufdeckung neuer Kriminalitätstendenzen sowie der Einrichtung von

AEUV ermächtigt die Union dazu, nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen festzulegen, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Kriminalprävention gefördert und unterstützt werden können. Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten wird jedoch ausgeschlossen, so dass die Kompetenz der Union im Bereich der Kriminalprävention auf einer Förderung der Mitgliedstaaten beschränkt ist und so ein Übergriff auf nationale Zuständigkeiten verhindert wird. Folglich ist der Begriff der „Bekämpfung und Verhütung von Kriminalität“ nach Art. 67 Abs. 3 AEUV weit zu verstehen.¹²⁰

IV. Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Als weiteres Tätigkeitsfeld nennt Art. 67 Abs. 3 AEUV die „Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“. Eine einheitliche Definition von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit existiert nicht. Allerdings gab es bereits gemeinsame Maßnahmen¹²¹ betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit¹²² sowie die Einrichtung einer europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), die im Jahr 1998 ihre Arbeit aufgenommen hat¹²³. Am 28. November 2001 legte die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit¹²⁴ vor. In Art. 3 des Rahmenbeschlusses werden die Begriffe „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ erstmals definiert. Demnach handelt es sich um eine Überzeugung, nach der Rasse, Hautfarbe, Abstammung, Religion, Weltanschauung, nationale oder ethnische Herkunft ein maßgebender Faktor für die Ablehnung von Einzelpersonen oder Gruppen ist. Unter einer „rassistischen oder fremdenfeindlichen Gruppe“ versteht der Rahmenbeschluss einen auf längere Dauer angelegten Zusammenschluss von mehr als zwei Per-

präventiven Netzwerken und Datenbanken beiträgt; vgl. Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 27.

¹²⁰ Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 27.

¹²¹ Vgl. Entschließungen zu Rassismus und Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus (ABl. EG vom 20.12.1993 Nr. C 342, S. 19ff. und ABl. EG vom 21.11.1994 Nr. C 323, S. 154ff.) sowie Mitteilung der Kommission vom 21.9.2005 an das Europäische Parlament und den Rat - Rekrutierung von Terroristen: Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft = IP/05/1166.

¹²² ABl. EG vom 24.7.1996 Nr. L 185, S. 5ff.

¹²³ ABl. EG vom 10.6.1997 Nr. L 151, S. 1ff. Diese Stelle soll Daten über rassistische, fremdenfeindliche oder antisemitistische Phänomene auf europäischer Ebene sammeln. Kernpunkt der EUMC-Arbeit ist jedoch der Aufbau des Europäischen Informationsnetzes über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN). Das Netz soll zur Informations- und Datensammlung auf nationaler und auf europäischer Ebene dienen.

¹²⁴ Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 146, S. 110ff. Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss datiert jedoch erst vom 15.1.2007, Vermerk des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union, LIMITE 5118/07, S. 1ff.

sonen, die in der Verabredung handeln, Taten, die in Art. 4 lit. a-e des Rahmenbeschlusses festgelegt werden¹²⁵, zu begehen. Die Definition ist auch im Bereich der PJZS anwendbar.

V. Zwischenergebnis

Die Begriffe des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Durch die Zielsetzung, die Komplexe von „Freiheit“ auf der einen und „Sicherheit“ auf der anderen Seite ausgewogen zu gestalten, entsteht ein Spannungsverhältnis. Die Funktion des „Rechts“ ist es, dieses Spannungsverhältnis in Ausgleich zu bringen. Der Begriff der „Strafsache“ als ein unter Strafe gestelltes Unrecht, bestimmt den Handlungsspielraum der PJZS.

Die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität umfasst sowohl die repressive wie auch die präventive Kriminalitätsbekämpfung. Um die Bedeutung der Kriminalprävention hervorzuheben, wurde ihr im Vertrag von Lissabon ein eigener Artikel gewidmet. Allerdings findet diese Arbeit unter Ausschluss der Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten statt. Die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit umfasst neben der repressiven ebenfalls die präventive Zusammenarbeit.

C. Entwicklung der justitiellen Zusammenarbeit

Die justitielle Zusammenarbeit wird in Artt. 82-86 AEUV beschrieben. Neben der Zusammenarbeit durch Eurojust besteht auch erstmalig die Möglichkeit der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft¹²⁶. Die justitielle Zusammenarbeit bildet den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit.

I. Erste Entwicklungsschritte

¹²⁵ Darunter fallen die Aufstachelung zu rassistischer oder fremdenfeindlicher Gewalt bzw. zu Rassen- oder Fremdenhass (lit. a), öffentliche Beleidigungen oder Drohungen gegenüber Einzelpersonen oder Gruppen in rassistischer oder fremdenfeindlicher Absicht (lit. b), öffentliche Duldung von Völkermord und Verbrechen nach Art. 6-8 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in rassistischer oder fremdenfeindlicher Absicht (lit. c), öffentliches Leugnen oder Verharmlosen von Verbrechen nach Art. 6 der Charta des Internationalen Militärgerichtshofs im Anhang zum Londoner Abkommen vom 8.4.1945 (lit. d) sowie die öffentliche Verbreitung oder Verteilung von Schriften, Bild- oder sonstigem Material mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Inhalten (lit. e) und die Leitung oder Unterstützung der Aktivitäten einer rassistischen oder fremdenfeindlichen Gruppe bzw. Beteiligung an solchen Aktivitäten (lit. f).

¹²⁶ Siehe hierzu ausführlich unten unter Kapitel 6.

1. Anfänge der justitiellen Zusammenarbeit

Im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) entstand in den siebziger Jahren die Gruppe „Justitielle Zusammenarbeit“, welche sich seitdem schwerpunktmäßig mit der justitiellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen beschäftigt.¹²⁷ Im Jahr 1993 regte der belgische Justizminister die Einrichtung eines Zentrums für Information, Studien und Austausch auf dem Gebiet der justitiellen Kooperation an. Dabei sollte es sich um eine Art informelles Forum handeln, das die Kontakte und die Informationsvermittlung im Rahmen der Kooperation zwischen den Justizbehörden verbessern sollte.¹²⁸ In seinem Aktionsplan zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom 28. April 1997 stellte der Europäische Rat fest, dass „die justitielle Zusammenarbeit auf ein der polizeilichen Zusammenarbeit vergleichbares Niveau“ gebracht werden müsste. Anderenfalls sei es „auf lange Sicht nicht möglich, die polizeiliche Zusammenarbeit ohne Verzerrungen im System weiter zu fördern“.¹²⁹ Deshalb müsse ein „maximaler Synergieeffekt bei der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und den Justizbehörden angestrebt werden“.¹³⁰ Auf der Grundlage des Programms zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde die Angleichung von Strafvorschriften forciert und so beispielsweise im Jahr 1998 die Aufnahme des Tatbestandes der kriminellen Vereinigung in die nationalen Strafrechtsordnungen durch eine Gemeinsame Maßnahme angeregt.¹³¹

2. Einrichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes

Ausgehend von der Annahme, dass nur ein persönlicher Kontakt der Richter und Staatsanwälte zu ihren Kollegen in den anderen Mitgliedstaaten die beschriebenen Hindernisse effektiv, zügig und unbürokratisch überwinden könnte, wurde am 29. Juni 1998 durch Erlass einer Gemeinsamen Maßnahme die Errichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes (EJN) beschlossen.¹³²

¹²⁷ BKA-Forschungsreihe, Europa und die innere Sicherheit, Bd. 35, S. 136; de Lobkowicz in Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, S. 41, 43.

¹²⁸ Nilsson, Der Anfang oder das Ende der Europäischen Staatsanwaltes?, Rn. 6, S. 2.

¹²⁹ Vgl. ABl. EG vom 15.8.1997 Nr. C 251, S. 1, 2.

¹³⁰ Siehe hierzu ABl. EG vom 15.8.1997 Nr. C 251, S. 1, 2.

¹³¹ ABl. EG vom 29.12.1998 Nr. L 351, S. 1f. Auch der Tatbestand der Bestechung im privaten Sektor wurde innerhalb der Mitgliedstaaten angeglichen.

¹³² ABl. EG vom 7.7.1998 Nr. L 191, S. 4ff.

Das EJN umfasst ein Netzwerk von Staatsanwälten, Untersuchungsrichtern und Beamten der Justizministerien, die von den EU-Mitgliedstaaten als sog. Kontaktstellen¹³³ benannt worden sind.¹³⁴ Die Kontaktstellen haben keine eigene Entscheidungsbefugnis. Sie stehen vielmehr den örtlichen Justiz- und Verwaltungsbehörden ihres Landes sowie den Kontaktstellen und Behörden der anderen Staaten bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität als aktive Vermittler zur Verfügung, indem sie zwischen den Behörden einen direkten Kontakt herstellen.¹³⁵ Dazu halten sie die erforderlichen Informationen bereit, wie beispielsweise die vollständigen Angaben über Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten, Listen der Justizbehörden, Informationen über das Gerichtswesen und die Verfahrenspraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie den aktuellen Ratifikationsstand der Rechtshilfeübereinkommen. Der zweite Aufgabenbereich der Kontaktstellen besteht auf europäischer Ebene im regelmäßigen Erfahrungsaustausch im Rahmen gemeinsamer Sitzungen sowie in der Bereitstellung, dem Austausch und der Aktualisierung grundlegender Informationen über ein geeignetes Telekommunikationsnetz.¹³⁶

Inzwischen wurden Zweifel an der Funktionsfähigkeit des EJN bekundet, da sich die Erwartung, das Netz werde sich auf einen überschaubaren Personenkreis beschränken und dadurch das Entstehen eines „familiären Beziehungsgeflechts“ ermöglichen, nicht erfüllt hat.¹³⁷ Zudem haben sich einige Schwierigkeiten aus der Doppelfunktion der Kontaktstellen ergeben. Diese werden nach innen unterstützend für die nationalen Staatsanwaltschaften tätig und sind insoweit der Dienstaufsicht der vorgesetzten Generalstaatsanwaltschaft und der Landesjustizverwaltung unterworfen. Nach außen arbeiten sie aufgrund europäischer Rechtsgrundlagen auch europäischen Institutionen zu. Dieses Spannungsverhältnis zwischen EU-orientierten Aufgaben auf der einen und der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite kann zu Doppelermittlungen und unter Umständen sogar zu voneinander abweichenden Informationen führen.¹³⁸

Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklung kam man zu der Erkenntnis, dass es wünschenswert sei, neben dem EJN eine Stelle zu schaffen, an der Vertreter der Justiz, d.h. vorwiegend

¹³³ In der Bundesrepublik Deutschland gibt es 17 Kontaktstellen, eine für jedes Bundesland und eine für den Bund.

¹³⁴ Antor, DRiZ 2002, 330, 330.

¹³⁵ Nehm, DRiZ 2000, 355, 358; Brechmann in Calliess/Ruffert, Art. 31 EU, Rn. 5; Knelangen/Hilbrans in Kaleck, Reader zur Konferenz am 27.6.2003, S. 1, 26, im Internet unter: http://www.rav.de/download/rav_reader_kongress_2003.pdf; Zugriff am 20.7.2004.

¹³⁶ AG Europa, Berichtsentwurf vom 22.12.2003, S. 54.

¹³⁷ Milke, Europol und Eurojust, S. 277f; Nehm, DRiZ 2000, 355, 359.

¹³⁸ Vgl. auch Ambos, Internationales Strafrecht, S. 467; AG Europa, Berichtsentwurf vom 22.12.2003, S. 55.

Richter und Staatsanwälte, als Verbindungsjuristen aus allen Mitgliedstaaten nach dem Vorbild der EDU¹³⁹ an einem geographischen Ort zusammenkommen. Diese Lösung habe nicht nur den Vorteil, dass sich zwischen den Verbindungsjuristen recht rasch eine persönliche Vertrauensbasis entwickeln könne, sondern aufgrund der geographischen Nähe ließen sich grenzüberschreitende gemeinsame Ermittlungen insbesondere bei Fällen, in denen mehr als zwei Mitgliedstaaten betroffen sind, noch reibungsloser koordinieren. Darüber hinaus biete die Errichtung einer zentralen Stelle die Möglichkeit, ein EU-weites Strafverfahrensregister über Straftaten mit vermutetem internationalen Bezug einzurichten, um unnötige Doppelermittlungen und ggf. einen drohenden Strafklageverbrauch zu vermeiden.¹⁴⁰

II. Wiener Aktionsplan, Rat von Tampere und Rat von Laeken

Die Fortentwicklung der Zusammenarbeit der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen war Gegenstand des am 3. Dezember 1998 vom Rat erlassenen Aktionsplans des Europäischen Rates in Wien¹⁴¹. Es handelt sich um einen Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.¹⁴² Besonders hervorgehoben wurden u. a. die Einbindung der Schengen-Systematik in den Rechtsrahmen der Europäischen Union, die Weiterentwicklung von Europol und die Verstärkung der justitiellen Zusammenarbeit im Kampf gegen das organisierte Verbrechen.¹⁴³

Auf dem Rat von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 wurde die Arbeit im Bereich der Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung weiter fortentwickelt und die politische Einigung über die Gründung von Eurojust¹⁴⁴ erzielt. Die Beschlüsse von Tampere¹⁴⁵ sind als klares Bekenntnis des Europäischen Rates zu werten, das Projekt eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aktiv voranzutreiben und den Vertrag von Amsterdam

¹³⁹ EDU = European Drugs Unit, eine Vorläuferorganisation von Europol.

¹⁴⁰ Vgl. AG Europa, Berichtsentwurf vom 22.12.2003, S. 55f.

¹⁴¹ Wiener Aktionsplan des Rates zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, ABl. EG vom 23.1.1999 Nr. C 19, S. 1ff.

¹⁴² Der Aktionsplan gibt in seinem allgemeinen Teil Definitionshilfen für das Konzept eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und enthält darüber hinaus einen detaillierten Katalog von Maßnahmen, die in den folgenden zwei bis fünf Jahren ergriffen werden sollten.

¹⁴³ Jour-Schröder/Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 44.

¹⁴⁴ Vgl. Schlussfolgerung Nr. 46 des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16.10.1999, im Internet unter: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_de.htm#c; Zugriff am 4.7.2007; so auch Ligeti, Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, S. 211.

¹⁴⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16.10.1999, im Internet unter: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_de.htm#c; Zugriff am 13.7.2009.

schnell mit Leben zu erfüllen.¹⁴⁶ Die im Anschluss an den Gipfel von Tampere auf Expertenebene vorgenommenen Beratungen endeten mit der Entscheidung, die Zeit bis zur Verabschiedung des für die Errichtung von Eurojust notwendigen Rechtsinstruments durch die Einrichtung einer vorläufigen Stelle zur justitiellen Zusammenarbeit (Pro-Eurojust) zu überbrücken.¹⁴⁷

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001¹⁴⁸ zogen eine Zwischenbilanz und bekräftigten das Engagement für eine Verstärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.¹⁴⁹ Als Fortschritte im Bereich der PJZS heben sie in erster Linie institutionelle Errungenschaften hervor, sowie die Errichtung von Eurojust, die Ausstattung von Europol mit umfassenderen Befugnissen, die Schaffung einer Europäischen Polizeiakademie und der Task Force der Polizeileiter. Ferner wird der Europäische Haftbefehl als wesentliches Element der justitiellen Zusammenarbeit gewertet und der Rat dazu aufgefordert, die Maßnahmen zur gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen fortzusetzen.¹⁵⁰

III. Pro-Eurojust

Die durch Ratsbeschluss vom 14. Dezember 2000¹⁵¹ geschaffene Stelle Pro-Eurojust hatte am 1. März 2001 seine Arbeit in Brüssel aufgenommen. Bis zur Einrichtung von Eurojust sollte Pro-Eurojust die Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden auf dem Gebiet der Bekämpfung der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität verbessern und die Koordinierung von Ermittlungen anregen und verstärken.¹⁵² Bei Pro-Eurojust war jeder Mitgliedstaat mit einem Richter, Staatsanwalt oder Polizeibeamten mit gleichwertigen Befugnissen vertreten.¹⁵³ In diesem provisorischen Stadium fanden sich 16 Staatsanwälte und Richter mit besonderer Er-

¹⁴⁶ Die Beschlüsse umfassen 62 konkrete und verbindliche Arbeitsaufträge an die Mitgliedstaaten und die europäischen Organe. So werten die Schlussfolgerungen u.a. das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen als einen „Eckstein“ der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, vgl. Schlussfolgerung Nr. 33 des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16.10.1999, im Internet unter: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_de.htm#; Zugriff am 13.7.2009.

¹⁴⁷ Weidenfeld/Wessels in Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, S. 395; Brechmann in Calliess/Ruffert, Art. 31 EU, Rn. 13; Esser/Herbold, NJW 2004, 2421, 2421; Schulte-Nover/Mahnken, StV 2001, 541, 542, im Internet unter: <http://www.datenschutzzentrum.de: 24.Tätigkeitsbericht 2002, Zugriff am 18.4.2004.>

¹⁴⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates von Laeken vom 14./15.12.2001 = SN 300/1/01 REV 1, im Internet unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf; Zugriff am 25.10.2008.

¹⁴⁹ Jour-Schröder/Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 48.

¹⁵⁰ Jour-Schröder/Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 48.

¹⁵¹ ABl. EG vom 21.12.2000 Nr. L 324, S. 2f.

¹⁵² V. Langsdorff in Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 125.

¹⁵³ Ambos, Internationales Strafrecht, S. 468; Milke, Europol und Eurojust, S. 279; Kühne, Strafprozessrecht, Rn. 1169ff.

fahrung auf den Gebieten der Internationalen Rechtshilfe und/oder der Organisierten Kriminalität erstmals in Brüssel zusammen.¹⁵⁴ Die Gewinnung von Informationen für die tägliche Arbeit gestaltete sich für die meisten Mitglieder schwierig, weil sie durch die Abordnung zu Pro-Eurojust ihre staatsanwaltschaftlichen Funktionen und Rechte verloren hatten.¹⁵⁵ Die Anwendung des Ratsbeschlusses zur Einrichtung von Pro-Eurojust endete gem. Art. 5 des Beschlusses mit Wirksamwerden des Rechtsaktes zur Errichtung von Eurojust.

IV. Errichtung Eurojusts

Im Jahr 2002 folgte die endgültige Errichtung von Eurojust, die bereits durch den Vertrag von Nizza auf eine europavertragliche Grundlage (Art. 31 Abs. 2 EU) gestellt worden war. Anders als die Errichtung von Europol erfolgte diese nicht durch den Abschluss eines Übereinkommens im Sinne von Art. 34 Abs. 2 lit. d EU, sondern durch einen Ratsbeschluss (EJB)¹⁵⁶ nach Art. 34 Abs. 2 lit. c EU. Ergänzt wird der EJB durch die Geschäftsordnung von Eurojust.¹⁵⁷ Der EJB hat normative Wirkung.¹⁵⁸ Die im Beschluss enthaltenen Vorgaben bedurften der Umsetzung durch nationale Gesetze. In Deutschland ist das EJG¹⁵⁹ seit dem 18. Mai 2004 in Kraft.¹⁶⁰ Die mit dem Änderungsbeschluss vom 16. Dezember 2008 (ÄndB)¹⁶¹ vorgenommenen Änderungen des EJB müssen gem. Art. 2 ÄndB bis zum 4. Juni 2011 in nationales Recht implementiert sein. Gemäß Art. 1 EJB besitzt Eurojust Rechtspersönlichkeit. Seinen Sitz hat Eurojust in Den Haag. Als Einrichtung der Europäischen Union soll Eurojust die justitielle Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten verstärken.¹⁶²

V. Errichtung eines Europäischen Staatsanwaltschaft

Im Vertrag von Lissabon wird in Art. 86 AEUV nun erstmalig vorgesehen, „ausgehend von Eurojust“ eine Europäische Staatsanwaltschaft als Teil der justitiellen Zusammenarbeit einzu-

¹⁵⁴ V. Langsdorff in Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 125f; Kapplinghaus, Stand der Entwicklung von Eurojust, S. 2.

¹⁵⁵ Vgl. v. Langsdorff in Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 126.

¹⁵⁶ Beschluss des Rates (2002/187/JI) vom 28.2.2002 = ABl. EG vom 6.3.2002 Nr. L 63, S. 1ff, ergänzt durch den ÄndB.

¹⁵⁷ ABl. EG vom 22.11.2002 Nr. C 286, S. 1ff.

¹⁵⁸ V. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 204f.

¹⁵⁹ BGBl. 2004 I, S. 902.

¹⁶⁰ Zunächst erfolgte der Entwurf eines Eurojust-Gesetzes (EJG) am 16.6.2003, vgl. BT-DR 15/1719. Zwar scheiterte das EJG zunächst im Bundesrat, im Vermittlungsausschuss wurde jedoch eine Einigung hierüber erzielt, so dass das EJG mit einigen Änderungen, vgl. BT-DR 15/2832 im Mai 2004 in Kraft treten konnte.

¹⁶¹ ABl. EG vom 4.6.2009 Nr. L 138, S. 14ff. Dieser ergänzt den EJB in einigen Punkten und ist in die Prüfung miteinbezogen worden.

¹⁶² Brechmann in Calliess/Ruffert, Art. 31 EU, Rn. 12; v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 204; Dieckmann, NStZ 2001, 617, 620.

setzen. Wie diese Staatsanwaltschaft aussehen könnte und welche Rechtsstellung ihr zukommen soll, kann laut Art. 86 Abs. 1 AEUV gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt werden.¹⁶³ Eine genauere Untersuchung der Möglichkeit des Aufbaus einer solchen Staatsanwaltschaft samt ihrer Aufgaben und der Frage, ob sie tatsächlich von Eurojust ausgehen kann, ist Gegenstand des sechsten Kapitels¹⁶⁴ dieser Arbeit.

D. Begriff und Tätigkeitsfelder der justitiellen Zusammenarbeit nach dem VvL

Zunächst ist zu untersuchen, was unter einer Justizbehörde zu verstehen ist und ob Eurojust eine solche Behörde darstellt. Zudem bedürfen die Tätigkeitsbereiche der justitiellen Zusammenarbeit einer näheren Betrachtung.

I. Begriff der Justizbehörde

Da das Unionsrecht den Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Organisationshoheit und die Bedeutung staatlicher Behörden und Gerichte für ihre nationale Identität einen erheblichen Gestaltungsspielraum zubilligen und Rücksicht auf ihre historisch gewachsenen Rechtssysteme walten lassen muss, scheidet eine rein institutionelle Definition des Begriffs der „Justizbehörde“ auf Unionsebene praktisch aus. Grund hierfür ist, dass sie entweder massiv in interne Angelegenheiten der Mitgliedstaaten eingreifen müsste oder aber vollständig auf das nationale Recht verweisen würde. Für die Definition der Justizbehörde ist daher nicht die Stellung der Behörde im nationalen Organisationsgefüge, sondern ihre tatsächliche Funktion entscheidend.¹⁶⁵

Um eine Justizbehörde in diesem Sinne darzustellen, müsste Eurojust juristische Tätigkeiten ausüben. Eurojust wurde durch einen Beschluss vom 28. Februar 2002¹⁶⁶ geschaffen und soll nach Art. 85 Abs. 1 S. 1 AEUV die Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten unterstützen und verstärken.¹⁶⁷ Neben der Verbesserung der Kooperation unter den Mitgliedstaaten soll Eurojust auch justitielle Tätigkeiten koordinieren. Damit nimmt Eurojust selbst zumindest

¹⁶³ Die Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft stellte im Januar 2010 ihre Agenda vor. Hierzu gehörte u.a. der Ausbau von Eurojust zu einer europäischen Staatsanwaltschaft gem. Art. 86 AEUV, vgl. DAV, Brüssel, Pressemitteilung v. 8. 1. 2010, im Internet unter: <http://anwaltverein.de/downloads/europa-im-ueberblick/2010/EiUe-01-2010.pdf>, Zugriff am 17.4.2010.

¹⁶⁴ Siehe hierzu unten in Kapitel 6.

¹⁶⁵ Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 11ff.

¹⁶⁶ ABl. EG vom 6.3.2002 Nr. L 63, S. 1ff.

¹⁶⁷ Siehe hierzu die ausführliche Darstellung in den folgenden Kapiteln der Arbeit.

mittelbar justitielle Aufgaben wahr und ist aufgrund dieser Funktion als Justizbehörde in diesem Sinne einzuordnen.

II. Die Ausrichtung am Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen

Vielfach wurde gefordert, dass das Prinzip der gegenseitigen¹⁶⁸ Anerkennung den Grundpfeiler der justitiellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen darstellen müsse.¹⁶⁹ Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen gilt seit dem Europäischen Rat von Tampere als „Eckstein“ der PJZS.¹⁷⁰ Zur Umsetzung dieses Prinzips wurden bereits zahlreiche Rahmenbeschlüsse¹⁷¹ auf der Grundlage des Art. 29 Abs. 2 2. Spiegelstrich i.V.m. Art. 31 Abs. 1 lit. a, b EU erlassen.¹⁷² Auch der Eurojust-Errichtungsbeschluss verweist in seiner neuen Form mehrfach auf diesen Grundsatz.¹⁷³

Ursprünglich entstammt dieses Prinzip dem Binnenmarktrecht der Europäischen Gemeinschaft. Im justitiellen strafrechtlichen Zusammenhang bedeutet es, dass Maßnahmen, insbesondere Entscheidungen und Urteile, die in einem Mitgliedstaat getroffen werden, in den anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich und ohne inhaltliche Überprüfung als gleichwertig anzuerkennen sind und dort gewisse Rechtsfolgen entfalten.¹⁷⁴ Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung impliziert damit die Anerkennung genereller Regeln, auf denen die Einzelfallentscheidungen beruhen. Unverzichtbar für den Anerkennungsgrundsatz ist das Vertrauen unter

¹⁶⁸ Gegenseitigkeit im Sinne der Rechtshilfe bedeutet, dass der ersuchte Staat im vergleichbaren umgekehrten Fall ebenfalls zur Rechtshilfe berechtigt sein muss, vgl. AG Europa, Berichtsentwurf vom 22.12.2003, S. 78; Schlochauer/Krüger/Mosler/Scheuner, Wörterbuch des Völkerrechts, S. 54.

¹⁶⁹ Siehe Schlussfolgerung Nr. 33 des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16.10.1999, im Internet unter: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_de.htm#c; Zugriff am 4.7.2007; Rohlf, Der Europäische Haftbefehl, S. 35; v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 223, im Internet unter: http://www.parlament.gv.at/pls/potal/docs/page/PG/DE/XXII/I/100370/fname_014173.pdf, S. 4; Zugriff am 5.11.2006.

¹⁷⁰ Europäischer Rat (Tampere), Ziffer 33 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

¹⁷¹ Vgl. etwa Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl = ABl. EG vom 18.7.2002 Nr. L 190 S. 1ff; Rahmenbeschluss über die europäische Beweisanordnung = ABl. EU vom 30.12.2008 Nr. L 350 S. 72ff; Rahmenbeschluss über die europäische Vollstreckungsanordnung = ABl. EU vom 5.12.2008 Nr. L 327 S. 27ff.

¹⁷² Kritisch zu dieser Kompetenzgrundlage Kaifa-Gbandi, ZIS 2006, 521, 527.

¹⁷³ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 9 der Präambel sowie die Artt. 3, 5a Abs. 3, 7 Abs. 3, 9b Abs. 1, 9c Abs. 1, 12 Abs. 5 EJB.

¹⁷⁴ So auch Beulke, Strafprozessrecht, § 1 Rn. 10; Böse in Schwarze, Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 155; Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, S. 70; Nestler, ZStW 116 (2004), 332, 336, 343; Satzger, StV 2003, 137, 141; Schünemann, StV 2003, 531, 532 und ZRP 2003, 185, 188 und ZStW 116 (2004), 376, 383.

den Mitgliedstaaten¹⁷⁵ aber auch der Einzelnen und insbesondere der Angehörigen der Rechtsberufe.¹⁷⁶ Das erste prominente und symbolträchtige¹⁷⁷ Beispiel für die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ist der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl (RbEuHb)¹⁷⁸, der im Folgenden noch Gegenstand einer genaueren Betrachtung¹⁷⁹ sein wird.

Die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung hat den Vorteil, dass die Mitgliedstaaten ihre traditionell gewachsenen Rechtssysteme grundsätzlich beibehalten können.¹⁸⁰ Kritisch beurteilt wird, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zur Anwendung der punitivsten Strafrechtsordnung führe, weil sich – bei der Möglichkeit der Wahl des anwendbaren Strafrechts – jeweils die niedrigste Eingriffsschwelle durchsetzen werde und damit die Balance zerstöre, die die Strafverfolgungsmacht des Staates und die Garantien der bürgerlichen Freiheit in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen erfahren hätten.¹⁸¹ Dagegen ist aber einzuwenden, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als Verfahrensmodell¹⁸² nur einen rechtshilferechtlichen Modus darstellt und deshalb keine Intensivierung der Strafrechtsgewalt in seiner punitivsten Form verursacht.

Bislang kam das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit nur eingeschränkt zur Anwendung. Im RbEuHb bezog sich das Prinzip beispielsweise auf einen Katalog von Straftaten mit hohen Strafandrohungen (Art. 2 Abs. 2 RbEuHb) und war damit auf Bereiche beschränkt, in denen eine Harmonisierung des Strafrechts bereits erreicht wurde.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nun erstmalig ins Primärrecht eingeführt. In Art. 67 Abs. 3 AEUV wird den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen als Mittel erklärt, um im Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten und wird in Art. 82 AEUV zur Basis der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen erklärt. Damit wird in Art. 67 Abs. 3

¹⁷⁵ Vgl. 10. Erwägungsgrund des RbEuHb; Beulke, Strafprozessrecht, § 1 Rn. 10; Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, S. 71.

¹⁷⁶ Mitteilung der Kommission: KOM (2005), 195 endg., S. 6.

¹⁷⁷ So auch Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, S. 71.

¹⁷⁸ ABl. EG vom 18.7.2002 Nr. L 190, S 1ff.

¹⁷⁹ Siehe hierzu unten unter Kapitel 2 A IV.

¹⁸⁰ Wasmeier, ZStW 116 (2004), 320, 321.

¹⁸¹ Beulke, Strafprozessrecht, § 1 Rn. 10.

¹⁸² Vgl. Gleß, ZStW 116 (2004), 353, 356.

AEUV klargestellt¹⁸³, dass die Integration durch die gegenseitige Anerkennung Vorrang hat vor einer Strafrechtsharmonisierung.¹⁸⁴ Die strafrechtliche Integration in der EU hängt somit entscheidend von dem wechselseitigen Vertrauen auf die Strafjustiz der einzelnen Mitgliedstaaten ab.

III. Strafverfahrensrecht

Bislang konnte das Strafprozessrecht allenfalls über Art. 31 Abs. 1 lit. c EU zur „Gewährleistung der Vereinbarkeit der jeweils geltenden Vorschriften der Mitgliedstaaten untereinander“ angeglichen werden, soweit dies „zur Verbesserung der Zusammenarbeit erforderlich“ war. Auf dieser „nebulösen“¹⁸⁵ Grundlage fußte ein Rahmenbeschluss zur Angleichung der Rechte des Opfers im Strafprozess.¹⁸⁶ Ein Rahmenbeschluss zur Harmonisierung der Beschuldigtenrechte scheiterte jedoch nicht zuletzt wegen kompetenzrechtlicher Bedenken.¹⁸⁷ Nach Art. 82 Abs. 2 AEUV wird die Union nun erstmals explizit dazu ermächtigt, Richtlinien zu erlassen, in denen Mindestvorschriften zur Zulässigkeit von Beweismitteln, den Rechten des Einzelnen im Strafverfahren und den Rechten der Opfer in Strafverfahren festgelegt werden, soweit dies „zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung erforderlich“ ist. Außerdem wird die Union gem. Art. 82 Abs. 2 UA 2 lit. d AEUV zum Erlass von Mindestvorschriften für „sonstige spezifische Aspekte des Strafrechts“ ermächtigt. Die Unbestimmtheit¹⁸⁸ dieser zuletzt genannten Blankettermächtigung wird dadurch korrigiert, dass diese „sonstigen spezifischen Aspekte“ zuvor vom Rat durch einstimmigen Beschluss zugewiesen worden sein müssen. Vorstellbar ist, auf diesem Wege ein gewisses Mindestschutzniveau für Strafverfahren einzuführen.¹⁸⁹ So könnten wichtige Verfahrensrechte konkretisiert und transnationale Verfahrensarten entwickelt werden. Das stellt einen Fortschritt gegenüber dem alten EU-Vertrag dar.

IV. Materielles Strafrecht

Nunmehr regelt Art. 83 AEUV die Mindestharmonisierung des materiellen Strafrechts. Während Abs. 1 eine originäre Strafrechtsanweisungskompetenz normiert, bestimmt Abs. 2 eine Annexkompetenz zur Strafbewährung zu den bislang der ersten Säule zugehörigen Politikbereichen.

¹⁸³ So der Wortlaut „erforderlichenfalls“ in Art. 67 Abs. 3 AEUV; vgl. Mansdörfer, HRRS 2010, 11, 13.

¹⁸⁴ Andreou, Gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen in der Europäischen Union, S. 116f.

¹⁸⁵ So Zimmermann, Jura 2009, 844, 845.

¹⁸⁶ ABl. EG vom 22.3.2001 Nr. L 82, S. 1ff.

¹⁸⁷ Vgl. Fletcher/Löof/Gilmore, EU Criminal Law and Justice 2008, 127ff.

¹⁸⁸ Heger, ZIS 2009, 406, 411 spricht gar von „vollständiger Unbestimmtheit“.

¹⁸⁹ Siehe auch Mansdörfer, HRRS 2010, 11, 15.

1. Strafanweisungskompetenz

Eine Angleichung mitgliedstaatlicher Strafrechtsvorschriften war bisher bereits gem. Art. 29 Abs. 2 3. Spiegelstrich i.V.m. Art. 31 Abs. 1 lit. e EU möglich. Auf dieser Grundlage ergingen zahlreiche Rahmenbeschlüsse zur Harmonisierung des nationalen Strafrechts.¹⁹⁰ Nunmehr können das Europäische Parlament und der Rat gem. Art. 83 Abs. 1 AEUV nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvoraussetzungen zur Festlegung von Straftaten und Strafen festlegen, sofern die betroffenen Delikte der besonders schweren Kriminalität zuzuordnen sind und eine grenzüberschreitende Dimension haben. Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV beschränkt diese Delikte auf folgende Kriminalitätsbereiche¹⁹¹: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und Organisierte Kriminalität. Der grenzüberschreitende Charakter müsse sich gem. Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV aus der Art oder den Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, ergeben. Jedoch ist zweifelhaft, wie sich diese besondere Notwendigkeit von der Art und den Auswirkungen der Straftat trennen lässt.¹⁹² Entgegen dem Wortlaut wird daher überwiegend¹⁹³ angenommen, dass eine politische Willensbekundung zur gemeinsamen Bekämpfung von Straftat ohne transnationalen Bezug nicht ausreichend sei.

2. Blankettermächtigung

Sofern es notwendig ist, den Katalog der typisch transnationalen Kriminalitätsbereiche in Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV zu erweitern, bedarf es keiner Vertragsänderung, da Art. 83 Abs. 1 UA 3 AEUV eine dynamische Blankettermächtigung vorsieht. So kann der Rat „je nach Entwicklung der Kriminalität“ durch einstimmigen Beschluss nach Zustimmung des europäischen Parlaments weitere Kriminalitätsbereiche bestimmen, in denen Mindestvorschriften nach Abs. 1 ergehen können. Zwar gibt diese Ermächtigung dem Rat einen weiten Spielraum¹⁹⁴, jedoch sind ihre Voraussetzungen nicht zu unterschätzen: Auch neu aufgenommene Kriminalitätsfelder müssen eine transnationale Dimension i.S.d. Art 83 Abs. 1 UA 1 AEUV aufweisen. Zudem weist der Wortlaut „je nach Entwicklung der Kriminalität“ darauf hin, dass

¹⁹⁰ Vgl. etwa Rahmenbeschluss zum Schutz des Euros gegen Geldfälschung, ABl. EG vom 14.12.2001 Nr. L 329, S. 3; Rahmenbeschluss zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. EG vom 5.2.2003 Nr. L 29, S. 55, der vom EuGH jedoch für nichtig erklärt wurde, EuGH RS C-176/03 (Rat./Kommission), Slg. 2005, I-7879.

¹⁹¹ Kritisch zu den einzelnen Bereichen in der entsprechenden Vorschrift des gescheiterten VVE: Weigend, ZStW 116 (2004), 276, 285f.

¹⁹² Ebenso Zimmermann, Jura 2009, 844, 847.

¹⁹³ Heger, ZIS 2009, 406, 412.

¹⁹⁴ Auf einen solchen Spielraum weist bereits hin: Schönemann, GA 2004, 193, 199

sich die tatsächlichen Verhältnisse in einem bestimmten Zeitraum in einem spezifischen Bereich nachteilig verändert haben müssen.¹⁹⁵

3. Annexkompetenz

Lange Zeit war es umstritten, ob Richtlinien in der ersten Säule auch eine Sanktionierung durch das Strafrecht anordnen dürfen. In seinem Umweltstrafrechts-Urteil von 2005¹⁹⁶ hat der EuGH eben eine solche Annexkompetenz zur Strafrechtsanweisung innerhalb der ersten Säule mittels EG-Richtlinie für zulässig erklärt und in seinem Meeresverschmutzungs-Urteil¹⁹⁷ entschieden, dass nur eine Harmonisierung der Tatbestandsmerkmale, nicht jedoch der Strafen zulässig sei. Von dieser ungeschriebenen Annexkompetenz wurde mit der Umweltstrafrechts-Richtlinie vom 19. November 2008 erstmals Gebrauch gemacht. Durch die Normierung in Art. 83 Abs. 2 AEUV wird nun diese richterrechtlich anerkannte Annexkompetenz zur Angleichung des Strafrechts in bereits harmonisierten Politikbereichen ausdrücklich ins Primärrecht mit aufgenommen.

Die Strafrechtsharmonisierung auf den Gebieten der bisherigen EG-Politiken ist jedoch nur zulässig, soweit sie „unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union“ ist. Das Kriterium der „Unerlässlichkeit“ erscheint deutlich enger als der „effet-utile“ Gedanke¹⁹⁸ des heutigen Unionsrechts und kann als „besonders strenge Ausprägung des Subsidiaritätsgrundsatzes“¹⁹⁹ aufgefasst werden. „Unerlässlichkeit“ wird nur dann anzunehmen sein, wenn erhebliche Strafrechtsdivergenzen in den einzelnen Mitgliedstaaten die Gefahr von „Strafbarkeitsinseln“²⁰⁰ mit sich führen.

Damit dieser Ausnahmetatbestand erfüllt ist und die Ermächtigung zur Strafgesetzgebung im Annex als übertragen angenommen werden kann, muss nachweisbar feststehen, dass ein gravierendes Vollzugsdefizit tatsächlich besteht und nur durch Strafandrohung beseitigt werden kann. Andernfalls würde wegen drohender Uferlosigkeit dieses Kompetenztitels eine solche Kompetenzvorschrift mit dem Prinzip einer sachlich bestimmten und nur begrenzten Übertra-

¹⁹⁵ Ebenso für die entsprechende Vorschrift des VVE: Walter, ZStW 117 (2005), 912, 916.

¹⁹⁶ EuGH RS C-176/03 (Rat./Kommission), Slg. 2005, I-7879.

¹⁹⁷ EuGH RS C-440/05 (Rat./Kommission), Slg. 2007, I-9097.

¹⁹⁸ Effet Utile = Effizienzgebot. Ziel dieses Grundsatzes ist es, eine möglichst wirksame Umsetzung der Vertragsziele bzw. einer Vorschrift zu erreichen, um die Funktionsfähigkeit der Union zu gewährleisten, so auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 141f. Nach Potacs, EuR 2009, 465ff. handelt es sich um einen Auslegungsgrundsatz. Die Auslegung nach dem effet utile frage danach, wie eine bereits festgestellte ratio verwirklicht werden kann, so Potacs, EuR 2009, 465, 469.

¹⁹⁹ Zimmermann, Jura 2009, 844, 847.

²⁰⁰ Mansdörfer, HRRS 2010, 11, 17; Heger, ZIS 2009, 406, 413.

gung von Hoheitsrechten an sich ebenso wenig zu vereinbaren sein wie mit dem gebotenen Schutz des demokratisch an die Mehrheitsentscheidung des Volkes besonders rückgebundenen nationalen Gesetzgebers. Somit ist die Annexkompetenz eng auszulegen mit der Folge, dass eine Harmonisierung der Strafen „regelmäßig zu unterbleiben hat“²⁰¹.

Mithin führt das Kriterium der „Unerlässlichkeit“ in Art. 83 AEUV dazu, dass sich die mitgliedstaatliche Strafkompentenz dadurch schonen lässt, dass die Mindestvorschriften nicht einen vollständigen Deliktsbereich sondern lediglich eine Tatbestandsvariante erfassen.²⁰²

4. Strafrechtssetzungskompetenz

Art. 325 AEUV ersetzt den bisherigen Art. 280 EG und ermächtigt die Union zu Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten. Eine ausdrückliche Kompetenz zur Strafrechtssetzung enthält Art. 325 AEUV nicht. Jedoch wurde bereits diskutiert, ob Art. 280 EG implizit eine solche Kompetenz enthält. Für eine solche Ermächtigung sprach der Wortlaut von Art. 280 Abs. 4 S. 1 EG, der, wortgleich dem Art. 325 AEUV, die Gemeinschaft zu den „erforderlichen Maßnahmen“ ermächtigte. Überwiegend wurde jedoch angenommen, eine solche Kompetenz sei nicht gegeben, da nach Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten von den Maßnahmen nach S. 1 „unberührt“ bleiben sollte. Nunmehr ist genau dieser Vorbehalt zugunsten des Strafrechts der Mitgliedstaaten in Art. 325 AEUV weggefallen, so dass künftig supranationale europäische Straftatbestände zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, möglich sind. Künftige „Europa-Delikte“ könnten bspw. Betrug, Urkundenfälschung, Bestechung von EU-Beamten, oder Veruntreuung von EU-Geldern sein.²⁰³

V. Verfahrensgrenzen europäischer Strafrechtssetzung

Die Stärkung supranationaler Elemente geht mit einem Bedeutungsverlust des einzelnen Staates einher. Um dies teilweise auszugleichen sieht der VvL neue Instrumente vor.

²⁰¹ So auch Heger, ZIS 2009, 406, 413. Das BVerfG spricht in seinem Lissabon-Urteil (BVerfGE 123, 267, 411f.) ebenfalls von einer „engen Auslegung“.

²⁰² Vgl. BVerfGE 123, 267, 413.

²⁰³ Zimmermann, Jura 2009, 844, 846.

1. Verstärkte Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente

Die nationalen Parlamente werden künftig stärker in den europäischen Rechtssetzungsprozess mit eingebunden und tragen so „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei“ (Art. 12 EUV). Gemäß Art. 2 Abs. 1 des Protokolls Nr. 1²⁰⁴ werden die europäischen Rechtsaktentwürfe den nationalen Parlamenten zeitgleich mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zugeleitet. Um den nationalen Parlamenten die Gelegenheit zur Stellungnahme zu ermöglichen, darf gem. Art. 4 des Protokolls Nr. 1 grundsätzlich erst nach Ablauf von acht Wochen über den Entwurf abgestimmt werden. So wird durch den Vertrag von Lissabon ein Kontrollverfahren eingeführt, das es den nationalen Parlamenten ermöglicht, die Unvereinbarkeit eines vorgeschlagenen Gesetzgebungsaktes der Union mit dem Subsidiaritätsprinzip geltend zu machen. Diese „Subsidiaritätsrüge“²⁰⁵ kann gem. Art. 6 Abs. 1 S. 1 des Protokolls Nr. 2²⁰⁶ innerhalb von acht Wochen nach Übermittlung des Gesetzgebungsvorschlags geltend gemacht werden. Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen zu einem den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffenden Gesetzgebungsentwurf ein Viertel der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen, so muss der Entwurf von der Kommission gem. Art. 7 Abs. 2 UA 2 S. 2 des Protokolls Nr. 2 erneut auf seine Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip überprüft werden. Hält die einfache Mehrheit der nationalen Parlamente den Entwurf mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht für vereinbar, so haben der Rat und das Europäische Parlament die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu berücksichtigen. War die Wahrung der Subsidiarität bislang nicht justiziabel²⁰⁷, können die nationalen Parlamente künftig gem. Art. 8 des Protokolls Nr. 2 auch eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH nach Art. 263 AEUV erheben, sofern sie einen Gesetzgebungsakt für unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip halten.

2. „Notbremse“ gegen Harmonisierungsmaßnahmen

Eine weitere Verfahrensgrenze ergibt sich aus Artt. 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV. Den Mitgliedstaaten wird danach ein Vetorecht zugestanden, wenn sie durch den Entwurf einer Harmonisierungsrichtlinie „grundlegende Aspekte ihrer Rechtsordnung“ bedroht sehen.²⁰⁸ So kann der betroffene Mitgliedstaat beantragen, dass der Europäischen Rat mit der Sache be-

²⁰⁴ Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. EU vom 9.5.2008 Nr. C 115, S. 203ff.

²⁰⁵ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 62 d.

²⁰⁶ Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, ABl. EU vom 9.5.2008 Nr. C 115, S. 206ff.

²⁰⁷ Art. 46 EU erstreckte die Zuständigkeit des EuGH nicht auf den in Art. 2 Abs. 2 EU niedergelegten Subsidiaritätsgrundsatz.

²⁰⁸ Heger, ZIS 2009, 406, 413; vgl. auch Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 8 Rn. 45.

fasst und solange das Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt wird. Sofern kein Einvernehmen erreicht wird, kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit nach Artt. 29 EUV, 326 ff. AEUV auf Grundlage des Richtlinienentwurfs begründen. Das als „Notbremse“²⁰⁹ bezeichnete suspensive Veto stellt zwar strukturell eine Ausnahme vom nunmehr geltenden Mehrheitsprinzip dar, jedoch macht das Verfahren deutlich, dass stets ein Konsens des Europäischen Rates angestrebt wird. Zur Ausübung des Vetos ist erforderlich, dass der Mitgliedstaat aktiv geltend macht, der streitige Richtlinienentwurf berühre „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“. Einer Begründung bedarf es nach dem Wortlaut der Artt. 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV nicht. Den Mitgliedstaaten steht somit grundsätzlich eine „Einschätzungsprärogative“²¹⁰ zu. Allerdings ist zu erwarten dass der EuGH das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 ff. AEUV zumindest für eine Missbrauchskontrolle nutzen und prüfen wird, ob sich ein Mitgliedstaat ohne hinreichende Grundlage des Vetos bedient und dadurch seine Treuepflicht aus Art. 4 Abs. 3 EUV verletzt.²¹¹

Mit Aufnahme dieser „Notbremse“ hinsichtlich der neu begründeten Kompetenzen der Strafrechtspflege erkennt der VvL ausdrücklich an, dass das Strafrecht für die besonders sensible demokratische Entscheidung über das rechtsethische Minimum steht und in seinem Kernbestand nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung einer internationalen Zusammenarbeit dient. Mithin begrenzt die „Notbremse“ mögliche geplante strafrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen.

VI. Konkrete Sachbereiche nach Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

In Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV werden Kriminalitätsbereiche aufgelistet, für die das Europäische Parlament und der Rat durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereich besonders schwerer Kriminalität festlegen kann. Die in Art. 29 Abs. 1 UA 2 EU genannten Kriminalitätsformen Bestechung, Bestechlichkeit und Betrug wurden als Korruption und Fälschung von Zahlungsmitteln in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV übernommen. Neu aufgenommen wurde der Bereich der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern, der den Kriminalitätsbereich der Straftaten gegenüber Kindern ersetzt.

²⁰⁹ Vgl. BVerfGE 123, 267, 299, 410; Sieber, ZStW 121 (2009) 1 (56).

²¹⁰ Heger, ZIS 2009, 406, 414.

²¹¹ Zimmermann, Jura 2009, 844, 848; Gegen die Justiziabilität der „Auffassung“ des das Veto einlegenden Staates Heger, ZIS 2009, 406, 414.

1. Abschließende Aufzählung der Kriminalitätsbereiche?

Auf den ersten Blick wirkt die Aufzählung der in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV genannten Kriminalitätsbereiche abschließend²¹². Gegen die abschließende Aufzählung spricht aber, dass einige Kriminalitätsbereiche (z.B. Betrug) nicht genannt werden, deren Bekämpfung traditionell zum Kern der Innen- und Justizpolitik gehören. Die Schlussfolgerungen des Rates von Tampere haben außerdem weitere Teilbereiche wie die Umweltkriminalität mit in die Kriminalitätsbekämpfung einbezogen und die Union ist in diesem Bereich bereits tätig geworden. Damit liegt die Vermutung nahe, dass die Aufzählung wie schon in Art. 29 S. 2 und 31 Abs. 1 lit. e EU a.F. nicht abschließend ist, sondern wie das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil ausführt, lediglich eine Beispielfunktion²¹³ aufweist. Auch vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten Entstehungsgeschichte der PJZS, die von einer ständigen Ausweitung der Sachbereiche gekennzeichnet ist, kann es nicht überzeugen, die Ausweitung der Kriminalitätsbereiche aufgrund der Regelung eines Teilbereichs in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV zu untersagen. Das verdeutlicht auch Art. 83 Abs. 1 UA 3 AEUV. Danach kann der Rat (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments) „je nach Entwicklung der Kriminalität“ einen einstimmigen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden. Daraus wird ebenfalls deutlich, dass der Kriminalitätsbereich erweiterbar ist. Deshalb ist die Aufzählung der in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV aufgeführten Kriminalitätsbereiche nicht abschließend, sondern stellt eine beispielhafte Aufzählung dar.

2. Terrorismus

Bereits im Vertrag von Maastricht ist die Bekämpfung des „Terrorismus“ als vorrangiges Ziel definiert worden, da er eine der schwersten Formen der Kriminalität darstellt.²¹⁴ Im Hinblick auf die Anschläge vom 11. September 2001 in New York sowie die Anschläge von Madrid im Jahr 2004 und London im Jahr 2005 gewinnt die Terrorismusbekämpfung immer mehr an Bedeutung. Als Reaktion auf die Terroranschläge in den USA wurde am 21. September 2001 eine Sondertagung des Europäischen Rates einberufen, auf der die Solidarität der EU mit den USA bekräftigt und ein umfassender Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verab-

²¹² Für eine abschließende Aufzählung zur entsprechenden Vorschrift des gescheiterten VVE, vgl. Walter ZStW 117 (2005), 912, 926f; für eine nur beispielhafte Aufzählung hingegen Meyer, in: Arnold/Eser, FS f. Eser, S. 797, 801.

²¹³ Das BVerfG sieht die Aufzählung im Lissabon-Urteil (BVerfGE 123, 267, 296) als nicht abschließend an.

²¹⁴ Vgl. Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 200 m.w.N.

schiedet wurde.²¹⁵ Zudem wurde eine einheitliche Definition des Begriffs Terrorismus erarbeitet. „Terrorismus“ wird demnach als die Anwendung oder versuchte Anwendung von Gewalt durch eine Gruppe von Personen zur Durchsetzung politischer Ziele verstanden.²¹⁶ Am 13. Juni 2002 hat der Rat einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung²¹⁷ angenommen, der am 23. Juni 2002 in Kraft getreten ist.

Um eine verbesserte Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union zu erreichen, hat der Rat im Jahr 2005 eine Strategie und einen detaillierten Aktionsplan zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus angenommen.²¹⁸ Ferner wurden Strategien zur technischen Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung entwickelt sowie ein Vorschlag der EU-Kommission zur Nutzung von Passagierdaten für die Grenzsicherung, die Luftverkehrssicherheit und andere verschärfte Gesetze erarbeitet.²¹⁹

Weitere wichtige Instrumente zur europaweiten Terrorismusbekämpfung sind die Einrichtungen Europol und Eurojust sowie der Europäische Haftbefehl, der die Auslieferung von Straftätern erleichtert, und eine Mitteilung zur Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung²²⁰, die die Möglichkeit der Einfrierung von Terroristenkonten bietet.

So wurde die transatlantische Zusammenarbeit durch die Stationierung von Verbindungsbeamten der USA bei Europol und Eurojust verstärkt und innerhalb von Europol eine Task Force zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt. Am 6. November 2006 wurde außerdem eine Vereinbarung über einen verstärkten Informationsaustausch zwischen Eurojust und dem amerika-

²¹⁵ Ziel dieser Sondertagung war es, die bereits in Angriff genommenen Maßnahmen weiter zu präzisieren und durch eine Reihe konkreter Aufträge weiterzuführen. Aus diesem Grund wurden Maßnahmen wie eine einheitliche Definition des Terrorismusbegriffes, der Europäische Haftbefehl, die Verstärkung der Luftsicherheit und Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten mit großer Dringlichkeit behandelt. Im Fokus standen Maßnahmen zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung durch Terroristenabgleich (EG-VO 881/2002 und VO 2580/2001). Diese Listen sollen kontinuierlich überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden, vgl. 62. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union, S. 5f.

²¹⁶ Polli/Gridling, ÖMZ 2002 Heft 4, im Internet unter: <http://www.bmlv.gv.at/omz/ausgaben/artikel.php?id=11>; Zugriff am 15.9.2007; Resolution 1368 und 1373 des UN-Sicherheitsrates, im Internet unter: <http://www.cilip.de/terror/stellungnahme/kap8.htm>; Zugriff am 5.2.2007.

²¹⁷ ABl. EG vom 22.6.2002 Nr. L 164, S. 3ff.

²¹⁸ Pressemitteilung des Sekretariates des Rates der EU, Die Europäische Union und die Bekämpfung des Terrorismus, Rev 1 vom 14.5.2007, S. 4.

²¹⁹ Spiegel online, im Internet unter: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,292380,00.html, „Schulterschluss gegen den Terror“; Zugriff am 30.3.2005.

²²⁰ Mitteilung der Kommission: KOM (2005) 620 endg., S. 1ff. und davor: Mitteilung der Kommission: KOM (2004) 700 endg., S. 1ff.

nischen Justizministerium geschlossen.²²¹ Im Haager Aktionsplan²²² nimmt die Terrorismusbekämpfung auch einen hohen Stellenwert ein. Im siebten Forschungsprogramm (2007-2013) sind umfangreiche Mittel für einen verstärkten Schutz gegen konventionelle Sprengstoffe und nichtkonventionelle Terroranschläge (chemische, biologische, radiologische und nukleare Anschläge) vorgesehen.²²³

In Art. 75 AEUV widmet sich ein eigener Artikel der Terrorismusbekämpfung. Danach schaffen das Europäische Parlament und der Rat gem. dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Zahlungen wie das Einfrieren von Finanzmitteln. Diese Vorschriften betreffen alle natürlichen und juristische Personen und verpflichten diese beispielsweise zu einem Abgleich der Terrorlisten, um Zahlungen an diese Personen verhindern zu können. Daraus wird deutlich, dass die Bekämpfung des Terrorismus über die Grenzen der EU hinaus höchste Priorität genießt und auf mehreren Ebenen angesiedelt ist.

3. Menschenhandel

Der Begriff des „Menschenhandels“ umfasst den weiten Bereich der Kriminalität, die sich aus dem Wohlstandsgefälle zwischen der Union und ihren unmittelbaren wie mittelbaren Nachbarn ergibt. „Menschenhandel“ ist das Verbringen von Personen an einen anderen Ort gegen ihren Willen, unter Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses oder unter Vorspiegelung falscher Tatsachen.²²⁴ Dazu zählen vor allem die Verbringung zur Prostitution und die Schleuserkriminalität.

Im Jahr 2002 hat der Rat einen Rahmenbeschluss²²⁵ zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet, der mit Beschluss vom 25. März 2009²²⁶ abgeändert wurde. Der Rahmenbe-

²²¹ Darin wird u.a. der Informationsaustausch in Terrorismus- und grenzüberschreitenden Kriminalfällen gewährleistet, im Internet unter: http://eurojust.europa.eu/press_releases/2006/10-11-2006.htm; Zugriff am 10.6.2007.

²²² ABl. EG vom 3.3.2005 Nr. C 53, S. 1ff. und ABl. EG vom 12.8.2005 Nr. C 198, S. 1ff. und Suhr in Calliess/Ruffert, Art. 29 EU, Rn. 33 m.w.N.

²²³ Pressemitteilung des Sekretariates des Rates der EU, Die Europäische Union und die Bekämpfung des Terrorismus, Rev 1 vom 14.5.2007, S. 4, im Internet unter: http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/FactsheetFightagainstterrorism_DE_rev1.pdf; Zugriff am 22.11.2008. In Deutschland ist außerdem im Strafschutzrecht ein neuer § 89 a StGB geschaffen worden, der die Vorbereitung einer Gewalttat unter Strafe stellt.

²²⁴ Aus Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 36; vgl. mit Hinweis auf das UN-Trafficking Protokoll aus dem Jahr 2000: Mapp, Human Rights and Social Justice in a Global Perspective, S. 31f.

²²⁵ ABl. EG vom 1.8.2002 Nr. L 203, S. 1ff.

schluss verpflichtet die Mitgliedstaaten, diese dort genannten Verhaltensweisen als Straftaten einzustufen. Ferner gleicht er die Voraussetzungen eines Straftatbestandes des „Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ an und sieht zugleich für qualifizierte Fälle eine Mindesthöchststrafe vor.²²⁷ In Deutschland sind am 19. Februar 2005²²⁸ neue Strafvorschriften in Kraft getreten, mit denen der Menschenhandel effektiver bekämpft werden kann. Diese setzen internationale Übereinkommen auf UN- und EU-Ebene um.²²⁹

4. Sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern

Als Teil des Menschenhandels wurde die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern nun ausdrücklich in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV aufgenommen. Funktional werden der Schutz von Frauen und Kindern vor jeglicher Form von Gewalt, gewerblicher sexueller Ausbeutung, Menschenhandel und sonstigem Missbrauch einschließlich entsprechender Vorbeugungsmaßnahmen, sowie die Förderung der Rehabilitation der Gewalt- und Missbrauchsoffer erfasst. Auch der Kampf gegen Pornographie im Internet spielt gerade bei Kindern eine große Rolle.²³⁰ Am 23. Juli 2003 wurde ein Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie (RbBeAK)²³¹ erlassen, der am 25. März 2009²³² abgeändert worden ist. Dadurch sollte eine in den Mitgliedstaaten einheitliche Bestrafung von Prostitution und Pornographie mit Kindern erreicht werden.

5. Illegaler Drogenhandel

Die strafrechtliche Bekämpfung des „illegalen Drogenhandels“ gehörte von Anfang an zu den zentralen Zielen der EU.²³³ Der Handel mit Drogen umfasst Präparate pflanzlichen, tierischen und mineralischen Ursprungs, die getrocknet oder anderweitig konserviert in den Handel

²²⁶ Mitteilung der Kommission: KOM (2009) 136 endg., S. 1ff.

²²⁷ Art. 1, 3 des Beschlusses des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels: ABl. EG vom 1.8.2002 Nr. L 203, S. 1ff.

²²⁸ BGBl. I S. 239: §§ 232 bis 233a StGB.

²²⁹ Auf UN-Ebene: Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übk. der UN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität; BT-DR 15/5150, Anlage 1. Auf EU-Ebene: Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels: ABl. EG vom 1.8.2002 Nr. L 203, S. 1ff. So auch Fischer, § 232 StGB, Rn.2.

²³⁰ Der Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 = ABl. EG vom 9.6.2000 Nr. L 138, S. 1ff. zur Bekämpfung von Kinderpornographie zielt durch präventive wie repressive Ansätze auf eine wirksame Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet ab und soll Internet-User dazu anhalten, die Strafverfolgungsbehörden zu unterrichten, wenn sie auf derartiges Material stoßen.

²³¹ Im Internet unter: <http://www.rklambda.at/dokumente/euplan/FD-SEC-lingExp-D-030729.pdf>: Dokument 10748/03; Zugriff am 5.5.2007.

²³² Mitteilung der Kommission: KOM (2009) 135 endg., S. 1ff.

²³³ So auch Hecker, Europäisches Strafrecht, S. 387.

kommen.²³⁴ Bei der Drogenbekämpfung verfolgt die EU seit 1990 ein umfassendes, durch Aktionspläne koordiniertes Vorgehen.²³⁵ Im Jahr 2004 trat der Rahmenbeschluss zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels in Kraft.²³⁶ Als Einrichtungen der praktischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene spielen Europol und die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht²³⁷ (EBDD) mit Sitz in Lissabon eine wichtige Rolle.²³⁸

6. Illegaler Waffenhandel

Der „Waffenhandel“ umfasst den Handel mit Nah- und Fernkampfaffen. Im Bereich des illegalen Waffenhandels ist bislang keine Rechtssetzung zu verzeichnen.²³⁹ Allerdings enthält das Gemeinschaftsrecht (nach dem EG-Vertrag) eine Richtlinie 91/477/EG vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen.²⁴⁰ Sie dient als Basis für eine Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit der Polizeibehörden der Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch über die Verbindung zwischen Munitionsspuren und Waffenmodellen und die Analyse eingesetzter Waffen sowie die gemeinsame Dokumentation von Waffenmarkierungen. Ferner soll gerade der Europäische Haftbefehl²⁴¹ den Kampf gegen den illegalen Waffenhandel unterstützen und beschleunigen.

²³⁴ Brockhaus-Enzyklopädie, Bd. 5, S. 684.

²³⁵ Siehe zur Europäischen Drogenstrategie = Mitteilung der Kommission: KOM (2004) 401 endg., S. 1ff. und SEK (2004) 693; Haager Programm, ABl. EG vom 3.3.2005 Nr. C 53, S. 1ff; Haager Aktionsplan, Ratsdok. 9778/2/05, JAI 207 REV 2; EU-Drogenaktionsplan (2005-2008) = ABl. EG vom 8.7.2005 Nr. C 168, S. 1ff; EU-Drogenstrategie (2005-2012) Ratsdok. 15074/04 vom 22.11.2004; Grünbuch „Die Rolle der Zivilgesellschaft in der Drogenpolitik der EU = Mitteilung der Kommission: KOM (2006) 316 endg., S. 1ff; Europäische Kommission, Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 16; Satzger in Streinz, Art. 29 EU, Rn. 10; Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 202.

²³⁶ ABl. EG vom 11.11.2004 Nr. L 335, S. 8ff.

²³⁷ ABl. EG vom 12.2.1993 Nr. L 36, S. 1ff.

²³⁸ Die seit 1995 operierende Beobachtungsstelle befasst sich in erster Linie mit der Sammlung der mit der Drogenproblematik verknüpften Informationen und erstellt regelmäßig Berichte über das Ausmaß des Rauschgiftkonsums in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck verfügt die Beobachtungsstelle über das „Europäische Informationsnetz für Drogen und Drogensucht“ (REITOX), vgl. Europäische Kommission, Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 16; Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 40.

²³⁹ Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 41; Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 203.

²⁴⁰ ABl. EG vom 13.9.1991 Nr. L 256, S. 51ff.

²⁴¹ Siehe unten in Kapitel 2 A IV 2.

7. Geldwäsche und Finanzkriminalität

Die Bekämpfung der Geldwäsche spielt bei Maßnahmen der organisierten Finanzkriminalität in den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle.²⁴² Die Bekämpfung der Geldwäsche umfasst ein dichtes Regelwerk wie beispielsweise die Geldwäsche-Richtlinie von 10. Juni 1991²⁴³, die auf Art. 100 EGV a.F. Maastricht gestützt wurde.²⁴⁴ Im Jahr 2001 wurde der Anwendungsbereich der Richtlinie auf ein breiteres Spektrum von Straftaten und eine Reihe nicht dem Finanzsektor zuzuordnender Tätigkeiten und Berufsgruppen wie Rechtsanwälte, Juweliere, Auktionshäuser und Kasinos ausgeweitet.²⁴⁵ Die neue Richtlinie soll sicherstellen, dass Geldwäsche nicht nur als Verheimlichung oder Verschleierung von Erlösen aus schweren Straftaten definiert wird, wie dies im Rahmen der PJZS der Fall ist, sondern auch die Finanzierung von Terrorismus mit aus Straftaten stammenden oder auf legalem Wege erworbenen Mitteln umfasst.²⁴⁶

Der Begriff „Korruption“ beschreibt eine Vielzahl von Tatbeständen. Darunter ist u.a. Bestechung, Patronage, Nepotismus, Veruntreuung des Allgemeinguts sowie Korruption in der Parteien- und Wahlkampagnenfinanzierung gemeint.²⁴⁷ Im Rahmen der Korruptionsbekämpfung gibt es bereits eine Reihe von Maßnahmen, die bereits erreicht wurden.²⁴⁸ Seit seiner Einführung genießt außerdem der Schutz des Euro (als Teil der Bekämpfung der Fälschung von Zahlungsmitteln) einen besonders hohen Stellenwert. Auf einen Vorschlag der Kommission hin hat der Rat am 28. Mai 2001 den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln²⁴⁹ verabschiedet. Dessen Ziel ist die Verbesserung der Sicherheit bargeldloser Zahlungsmittel durch strafrechtliche Maßnahmen.²⁵⁰

²⁴² So auch Ligeti, Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, S. 327; Wasmeier/Jour-Schröder in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EU, Rn. 45; Kilchling, Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa, Forschung aktuell- research in brief, S. 23, im Internet unter: <http://www.iuscrim.mpg.de/verlag/Forschaktuell/Gewinnabschoepfung.pdf>, Zugriff am 8.5.2008.

²⁴³ ABl. EG vom 28.6.1991 Nr. L 166, S. 77ff.

²⁴⁴ Diese Richtlinie konzentrierte sich darauf, das „Waschen“ von Erlösen aus Drogenstraftaten über den traditionellen Finanzsektor zu bekämpfen.

²⁴⁵ ABl. EG vom 28.12.2001 Nr. L 344, S. 76ff.

²⁴⁶ Mitteilung der Kommission: KOM (2004) IP/04/832.

²⁴⁷ Tivig/Mauerer, Die EU-Antikorruptionspolitik, SWP 2006, 1, 5.

²⁴⁸ So z.B. ABl. EG vom 15.8.1997 Nr. C 251, S. 1ff. = Aktionsplan zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität; ABl. EG vom 27.11.1995 Nr. C 316, S. 1ff. = Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft; ABl. EG vom 28.12.2001 Nr. 344, S. 76ff = Geldwäscherichtlinie.

²⁴⁹ ABl. EG vom 2.6.2001 Nr. L 149, S. 1ff.

²⁵⁰ Am 16.11.2001 wurde der Rahmenbeschluss zur Änderung des Rahmenbeschlusses über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro angenommen = ABl. EG vom 14.6.2000 Nr. L 140, S. 1ff.

8. Computerkriminalität

Angesichts der Tatsache, dass die Entwicklung neuer Technologien zu einem sich ständig wandelnden Erscheinungsbild der Kriminalität beiträgt, bestand ein Bedürfnis für Regelungen, die speziell auf die Verhütung und Bekämpfung von Computerkriminalität, auch Cyber-Kriminalität genannt, zugeschnitten sind. Unter dem Begriff der „Computerkriminalität“ werden Tatbestände zusammengefasst, bei denen die elektronische Datenverarbeitung Tatmittel oder Tatobjekt ist.²⁵¹ Im Jahr 2001 hat sich die Kommission erstmals umfassend mit dieser Problematik befasst.²⁵² Aufgrund der stetig steigenden Zahl der Straftaten, die mit Hilfe von Computersystemen begangen werden, ist die Bekämpfung der Computerkriminalität nunmehr Gegenstand verschiedener internationaler Aktivitäten geworden.²⁵³

Kennzeichnend für die Computerkriminalität und zugleich das Hauptproblem ihrer Bekämpfung ist die Grenzenlosigkeit der Tatbegehung. Im Internet existieren keine Staatsgrenzen oder unterschiedliche Rechtsordnungen, so dass sich gerade im Netz der Anonymität die Kriminalität täglich weiterentwickelt, ohne einer umfassenden Kontrolle ausgesetzt zu sein. Gerade die ansteigende Nutzung des Internets auch zu kommerziellen Zwecken, wie das „e-banking“ oder „e-business“, ermöglicht nicht nur eine weltweite unmittelbare Geschäftstätigkeit, sondern birgt auch globale Risiken. Zu unterscheiden sind Straftaten, die mit Hilfe von Computertechnik begangen werden, und computerspezifische Straftaten. Letztere stellen beispielsweise das Ausspähen von Daten, Formen des „Hacking“, die illegale Datenveränderung, Computersabotage, aber auch Urheberrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Computersoftware dar. Tathandlungen wie das unbefugte Eindringen in Computersysteme von Kreditkartenfirmen, Banken, Krankenhäusern und Regierungsstellen oder das weltweite Lahmlegen von Computern durch die Verbreitung von Viren²⁵⁴ erforderten neue Bekämpfungsstrategien.

²⁵¹ Siehe hierzu umfassend die Mitteilung der Kommission: KOM (2007) 267 endg., S. 1ff; Grafl, Kriminalistik 2002, 379, 382; Müller/Wabnitz, Wirtschaftskriminalität, S. 33.

²⁵² Mitteilung der Kommission: KOM (2000) 890 endg., S. 1ff.

²⁵³ Schnabl, Jura 2004, 379, 379. Neben der „Cyber-Crime“ Konvention (Convention on Cyber-Crime vom 23.11.2001, im Internet unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/185.htm>; Zugriff am 5.7.2008) des Europarates hat auch der Rat der Europäischen Union am 14.7.2003 einen Rahmenbeschluss über Angriffe auf Informationssysteme gefasst, vgl. im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st08/st08687-re02-de03.pdf>; Zugriff am 5.7.2008. Demnach sollen einheitliche Strafvorschriften für Angriffe gegen die Vertraulichkeit, die Integrität und die Verfügbarkeit von Computerdaten und Computersystemen geschaffen werden. Weiter ist vorgesehen, dass durch die Schaffung neuer strafprozessualer Instrumentarien die Verfolgung von Datennetzkriminalität erleichtert bzw. überhaupt erst ermöglicht wird. Den Strafverfolgungsbehörden sollen hierzu effektive, speziell auf den Bereich der Computerkriminalität zugeschnittene Instrumentarien an die Hand gegeben werden, so der Explanatory Report to the Convention on Cyber-Crime Nr. 131f, im Internet unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>; Zugriff am 5.7.2008.

²⁵⁴ Beispielsweise der „I love you“- oder „Sasser“-Virus.

Hierzu wurde ein EU-Aktionsplan zur gemeinsamen Datenerhebung und Vergleichbarkeit verabschiedet.²⁵⁵

Zugleich ist die Entwicklung des Internets aber auch von großem Vorteil für die Kriminalitätsbekämpfung. Die zunehmende Technisierung eröffnet zugleich neue Chancen für die Verbrechensverhütung wie beispielsweise internationale Datenerfassungssysteme und der schnelle Informationsfluss der Behörden in den einzelnen Ländern.

9. Zwischenergebnis

Die Aufzählung der in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV genannten Kriminalitätsbereiche ist nicht abschließend und lässt Raum für Erweiterungen. Die Terrorismusbekämpfung genießt einen besonderen Stellenwert, was sich durch u.a. den ihr gewidmeten eigenen Art. 75 AEUV ausdrückt. Aber auch in den anderen Bereichen wurden bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen.

VII. Zwischenergebnis

Die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird in erster Linie durch die Justizbehörde Eurojust ausgeübt. Den Grundsatz der justitiellen Zusammenarbeit stellt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung dar. In strafverfahrensrechtlicher Sicht wird die Union zum Erlass von Mindestvorschriften ermächtigt. Die in Art. 82 Abs. 2 UA 2 AEUV genannten Bereiche stellen einen Mindeststandard im Rahmen der verfahrensrechtlichen Vorschriften dar. Zugleich können die Mitgliedstaaten aber ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen bereitstellen oder einführen, vgl. Art. 82 Abs. 2 UA 3 AEUV. Damit wird erstmals der Gefahr des „Forum Shoppings“ d.h. der Wahl des strengsten oder mildesten der in Betracht kommenden Rechtsordnung,²⁵⁶ entgegengewirkt. Auch im Rahmen des materiellen Strafrechts existieren künftig Mindestvorschriften nach Art. 83 AEUV. Allerdings enthalten beide Artikel in ihren Absätzen 3 jeweils Vetorechte für die Mitgliedstaaten quasi als „Notbremse“ für die Harmonisierung. Darüberhinaus sind verstärkte Mitwirkungsrechte unter Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes enthalten. Diese beiden Einschränkungen stellen Verfahrensgrenzen im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit dar. Dadurch wird die fehlende Vergemeinschaftung der justitiellen Zusammenarbeit erkennbar. Die konkreten Sachbereiche der justitiellen Zusam-

²⁵⁵ Siehe hierzu umfassend die Mitteilung der Kommission: KOM (2007) 267 endg., S. 1ff, danach gibt es u.a. einen EU-Aktionsplan 2006-2010 zur gemeinsamen Datenerhebung und Vergleichbarkeit = Mitteilung der Kommission: KOM (2006) 437, S. 1ff; Grafl, Kriminalistik 2002, 379, 382.

²⁵⁶ Nelles, ZStW 109 (1997), 727, 738. Siehe hierzu ausführlich unten in Kapitel 2 E II 2.

menarbeit werden beispielhaft in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV aufgezählt. Folglich ist das Aufgabenfeld erweiterbar. Im Zentrum der Kriminalitätsbekämpfung steht die Bekämpfung des Terrorismus. Aber auch in den übrigen Bereichen ist bereits einiges erreicht worden.

E. Handlungsformen der PJZS

Die Handlungsformen der PJZS wurden durch den Vertrag von Lissabon teilweise verändert. Sie werden deshalb zunächst nach dem EU-Vertrag und danach nach dem Vertrag von Lissabon dargestellt, um im Anschluss daran eine inhaltliche Bewertung der Änderungen vornehmen zu können. Darüberhinaus wird aufgezeigt, welche Folgen sich daraus für bereits bestehende Rechtsakte ergeben.

Aufgrund der Übergangsfrist gem. Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon gelten für die bereits angenommenen Rechtsakte die Handlungsformen des Art. 34 EU fort. Deshalb werden die Handlungsformen nach dem EU im Präsens dargestellt.

I. Handlungsformen nach dem EU-Vertrag

Die Handlungsformen der PJZS nach dem EU-Vertrag werden in Art. 34 EU beschrieben. Art. 34 Abs. 2 EU ermächtigt den Rat zu allen Maßnahmen, die der Förderung der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit dienen. Damit ist der Rat zentrales Handlungsorgan nach Art. 34 Abs. 2 EU und kann gem. Art. 34 Abs. 2 S. 2 EU Gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse annehmen und Übereinkommen erstellen, die er den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Der Begriff der „Maßnahme“ in Art. 34 Abs. 2 EU erfasst jedoch nicht nur normatives Handeln.²⁵⁷ Er ist vielmehr weit zu verstehen, so dass unter den Begriff der „Maßnahme“ auch andere in Art. 34 EU nicht genannte Handlungsformen darunter fallen können. Daraus folgt, dass die Aufzählung der Handlungsformen in Art. 34 Abs. 2 S. 2 EU ebenfalls nicht abschließend ist.

1. Gemeinsame Standpunkte

Gemäß Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU kann durch Gemeinsame Standpunkte gehandelt werden. bestimmen das Vorgehen der Union in einer jeweiligen Frage.²⁵⁸ Von dieser Handlungsform

²⁵⁷ Satzger in Streinz, Art. 34 EU, Rn. 6; Brechmann in Calliess/Ruffert, Art. 34 EU, Rn. 3; Röben in Grabitz/Hilf, Art. 34 EU, Rn. 4, 8; Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 222.

²⁵⁸ Fischer, Europarecht, S. 278; Geiger, Art. 34 EU, Rn. 4; Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam, S. 43.

macht der Rat insbesondere dann Gebrauch, wenn er das zukünftige Verhalten der EU abstecken will. Als Beispiel für einen Gemeinsamen Standpunkt ist der Gemeinsame Standpunkt zu Datenschutzaspekten des Entwurfs einer Konvention zur Datennetzkriminalität des Europarates aus dem Jahr 2000 zu nennen.²⁵⁹

Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU enthält selbst keine ausdrückliche Bestimmung zur Wirkung des Gemeinsamen Standpunktes. Um die Frage der Verbindlichkeit eines Gemeinsamen Standpunktes nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU zu beantworten, könnte ein Vergleich mit der Verbindlichkeit eines Gemeinsamen Standpunktes nach Art. 15 EU hilfreich sein. Während in Art. 15 EU die rechtliche Verbindlichkeit deutlich zum Ausdruck gebracht wird, fehlt eine solche ausdrückliche Regelung in Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU. Allerdings könnte bereits die gleiche Bezeichnung als „Gemeinsamer Standpunkt“ dafür sprechen, dass auch Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU eine vergleichbare Bindungswirkung herrschen soll und die fehlende Erwähnung des Gemeinsamen Standpunktes als „redaktionelles Versehen“ zu werten ist. Zudem zeigt auch die Praxis, dass ein Bindungswille vorhanden sein könnte, weil die Gemeinsamen Standpunkte auch im Amtsblatt L veröffentlicht werden. Hieraus wird teilweise²⁶⁰ gefolgert, dass auch die Gemeinsamen Standpunkte nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU völkerrechtliche Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten entfalten. Eine Bindungswirkung wird ausdrücklich angeordnet, soweit die Mitgliedstaaten nach Art. 37 S.1 EU verpflichtet sind, die Gemeinsamen Standpunkte auf internationaler Ebene zu vertreten.

Gegen eine umfassende Rechtsverbindlichkeit Gemeinsamer Standpunkte nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU spricht allerdings, dass die Norm betreffend anderer Handlungsformen der PJZS – wie Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse – ausdrücklich eine Regelung bezüglich ihrer Bindungswirkung beinhaltet. Deshalb könnte aus der Tatsache, dass diese Regelung bei Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU fehlt, im Umkehrschluss gefolgert werden, dass Gemeinsame Standpunkte nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU keine rechtliche Verbindlichkeit entfalten.²⁶¹

²⁵⁹ Im Internet unter: www.datenschutz-berlin.de/doc/int/iwgdpt/cy_de.thm; Zugriff am 20.4.2006.

²⁶⁰ Vgl. Streinz, Europarecht, Rn. 422 b; Satzger in Streinz, Art. 34 EU, Rn. 8; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 233; Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 223; Schieffer, Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung, S. 175.

²⁶¹ Böse in Schwarze, Art. 34 EU, Rn. 5; Geiger, Art. 34 EU, Rn. 5; Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 223; Schürri, Der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität, S. 168.

Tatsächlich hat der EuGH in seinem Urteil in der Sache Segi²⁶² vom 27. Februar 2007 seine Zuständigkeit für alle Maßnahmen des Rates angenommen, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen sollen. Als solches hat der EuGH den Gemeinsamen Standpunkt im Rahmen des Vorlageverfahrens explizit miteinbezogen. Zur Begründung hat der EuGH angeführt, dass es Art. 35 Abs. 1 EU zuwider laufen würde, wenn dieser eng ausgelegt werden würde. Damit geht der EuGH von einer Bindungswirkung des Gemeinsamen Standpunktes aus. Das ist im Rahmen der Entwicklung der PJZS auch interessengerecht und deckt sich auch mit der bereits gängigen Praxis im Amtsblatt L. Folglich ist die fehlende Regelung hinsichtlich der Bindungswirkung von Gemeinsamen Standpunkten in Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU als „redaktionellen Versehens“ zu werten.

2. Rahmenbeschlüsse

Die Handlungsform in Form eines Rahmenbeschlusses folgt aus Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EU. Rahmenbeschlüsse dienen der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Beispiele für Rahmenbeschlüsse im Rahmen der PJZS sind der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels²⁶³ sowie der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln²⁶⁴.

Gemäß Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EU sind sie hinsichtlich des Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel. Damit könnte die Wirkung von Rahmenbeschlüssen mit der von Richtlinien vergleichbar sein. Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EU legt allerdings ausdrücklich fest, dass der Rahmenbeschluss – im Gegensatz zur Wirkung von Richtlinien – keine unmittelbare Wirksamkeit entfalten kann. Die Mitgliedstaaten können durch Rahmenbeschlüsse aber völkerrechtlich verbindlich zu grundrechtserheblichen Eingriffen verpflichtet werden.²⁶⁵ Nach dem Wortlaut der Vorschrift verpflichten Rahmenbeschlüsse die Mitgliedstaaten nur, die innerstaatlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das im Rahmenbeschluss vorgegebene Ziel auch erreicht werden kann. Zwar können die Vorgaben der Rahmenbeschlüsse im Wege der völkerrechtskonformen Auslegung Bedeutung für die innerstaatlichen Gerichte und Behörden erlangen, deren Grundlage aber liegt ausschließlich

²⁶² EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657, Rn. 1ff.

²⁶³ Beschluss des Rates vom 19.7.2002, EG 2002/629/JAI; geändert durch den Rahmenbeschluss vom 25.3.2009 = Mitteilung der Kommission: KOM (2009) 136 endg.

²⁶⁴ ABl. EG vom 2.6.2001 Nr. L 149, S. 1ff.

²⁶⁵ Siehe auch BVerfGE 89, 155, 177; Böse in Schwarze, Art. 34 EU Rn. 10.

im nationalen Recht.²⁶⁶ Rahmenbeschlüsse besitzen keinen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht. Eine im Sinne des EU-Vertrages unionsrechtliche Bindung innerstaatlicher Organe wird strikt abgelehnt.²⁶⁷

In der Rechtssache Pupino²⁶⁸ hat der EuGH jedoch eine Pflicht zur „rahmenbeschlusskonformen“ Auslegung²⁶⁹ begründet. Der EuGH hat darin festgehalten, dass das nationale Gericht die Auslegung des innerstaatlichen Rechts bei dessen Anwendung so weit wie möglich an Wortlaut und Zweck des Rahmenbeschlusses ausrichten muss, um das mit ihm angestrebte Ergebnis zu erreichen und so Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EU nachzukommen. Die Pflicht zur „rahmenbeschlusskonformen“ Auslegung besteht auch dann, wenn der Rahmenbeschluss noch nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist. Begrenzt wird die Verpflichtung des nationalen Gerichts, bei der Auslegung der einschlägigen Vorschriften seines nationalen Rechts den Inhalt eines Rahmenbeschlusses heranzuziehen, durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze und speziell durch den Grundsatz der Rechtssicherheit und das Rückwirkungsverbot.²⁷⁰ Ferner darf der Grundsatz unionskonformer Auslegung nicht zu einer Auslegung contra legem des nationalen Rechts führen.²⁷¹ Allerdings muss das nationale Gericht gegebenenfalls das gesamte nationale Recht berücksichtigen, um zu beurteilen, inwieweit es so angewendet werden kann, dass kein dem Rahmenbeschluss widersprechendes Ergebnis erzielt wird.

Der EuGH beschritt auf diese Weise neue Wege hinsichtlich der Verbindlichkeit von Rahmenbeschlüssen im Rahmen der dritten Säule. Durch die Verpflichtung der nationalen Gerichte, den Wortlaut und den Zweck des Rahmenbeschlusses bei der Anwendung des innerstaatlichen Rechts zu berücksichtigen und die Anwendung der rahmenbeschlusskonformen Auslegung entstand eine „Quasi-Verbindlichkeit“ des Rahmenbeschlusses. Der EuGH legte damit die Verbindlichkeit des Rahmenbeschlusses in den Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b EU sehr weit aus. Obwohl sich die Mitgliedstaaten gegen eine Integration der PJZS in die erste Säule entschieden hatten machte der

²⁶⁶ Geiger, Art. 34 EU, Rn. 6; Böse in Schwarze, Art. 34 EU, Rn. 6; Satzger in Streinz, Art. 34 EU, Rn. 9; Streinz, Europarecht, Rn. 422 c; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 245; Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam, S. 44.

²⁶⁷ Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 244; Ludwig, Die Rolle des EuGH im Bereich Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag, S. 66; Meyering, EuR 1999, 309, 317.

²⁶⁸ EuGH RS C-105/03 (Pupino), Slg. 2005, I-5285ff, Urteil ab I-5309ff.

²⁶⁹ Zum Begriff vgl. Böse in Schwarze, Art. 34 EU, Rn. 6.

²⁷⁰ Vgl. EuGH RS C-105/03 (Pupino), Slg. 2005, I-5285ff, Rn. 34, 43-45, 47, 61 und Tenor.

²⁷¹ Vgl. EuGH RS C-105/03 (Pupino), Slg. 2005, I-5285ff, Rn. 34, 43-45, 47, 61 und Tenor.

EuGH Rahmenbeschlüsse mit Richtlinien also klassischen Instrumenten der ersten Säule vergleichbar.²⁷² Das hat zu einer „Aufweichung“ der Säulenstruktur geführt.²⁷³

3. Beschlüsse

Eine weitere Handlungsform nach dem EU-Vertrag besteht in Beschlüssen nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU. Der Beschluss unterscheidet sich vom Rahmenbeschluss lediglich durch den diesem immanenten Zweck. Während ein Rahmenbeschluss auf Angleichung der Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften gerichtet ist, können Beschlüsse „jeden anderen Zweck“ (vgl. Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU) im Rahmen des Titels VI des EU-Vertrages verfolgen. Als wichtiger Beschluss die dritte Säule betreffend ist der Beschluss zur Einrichtung von Eurojust vom 28. Februar 2002²⁷⁴ (EJB) zu nennen.

Nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU sind Beschlüsse zwar verbindlich, aber ebenfalls nicht unmittelbar wirksam.²⁷⁵ Zu der Frage, ob die Entscheidung des EuGH hinsichtlich der Verbindlichkeit von Rahmenbeschlüssen auch auf die Beschlüsse übertragbar ist, hat sich der EuGH bisher nicht geäußert. Gegen eine Übertragung der Rechtsprechung spricht, dass der Beschluss im Sinne von Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU jeden anderen Zweck verfolgt und insoweit eine Auffangfunktion²⁷⁶ erfüllt. Für die Übertragung spricht jedoch die Vergleichbarkeit von Rahmenbeschluss und Beschluss hinsichtlich der Wirkungen in den Mitgliedstaaten. Dem Wortlaut zufolge entsprechen sich Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b und c EU nahezu völlig. Einziger Unterschied ist der mit dem Beschluss verfolgte Zweck. Deshalb ist es sinnvoll, die Rechtsprechung des EuGH auch insoweit auf den Beschluss anzuwenden. Ferner sind auch die für den EuGH in der Sache Pupino angeführten Gründe zur „rahmenbeschlusskonformen Auslegung“ identisch auf den Beschluss übertragbar. Nur so kann die einheitliche Gestaltung und Auslegung des Rechts gewährleistet werden. Andernfalls könnten lediglich durch unter-

²⁷² Nach Ansicht von Ambos, Internationales Strafrecht, S. 407 entsprechen die Rahmenbeschlüsse den Richtlinien. Er bezeichnet die PJZS als „intergouvernementale Kooperation mit hybridem Charakter“, siehe auch Böse in Schwarze, Art. 34 EU, Rn. 6, der auch die Grundsätze zur Haftung der Mitgliedstaaten wegen Verletzung der Umsetzungspflicht auf Rahmenbeschlüsse übertragen will.

²⁷³ Siehe auch Hobe, Europarecht, § 24 Rn. 29f, der von einer Verwischung der Grenzen zwischen Unions- und Gemeinschaftsrecht nach dem EU- und EG-Vertrag spricht.

²⁷⁴ Beschluss des Rates (2002/187/JI) vom 28.2.2002 = ABl. EG vom 6.3.2002 Nr. L 63, S. 1ff.

²⁷⁵ Abweichend vom grundsätzlichen Einstimmigkeitserfordernis kann der Rat nach Art. 34 Abs. 3 EU Maßnahmen zur Durchführung von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Diese Durchführungsmaßnahmen müssen sich im Rahmen des Beschlusses halten und sind – wie der Beschluss selbst – rechtlich verbindlich. Allerdings entfalten auch sie keine unmittelbare Wirkung, siehe hierzu Satzger in Streinz, Art. 34 EU, Rn. 11; Geiger, Art. 34 EU, Rn. 8, 12; Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam, S. 44.

²⁷⁶ Böse in Schwarze, Art. 34 EU, Rn. 7; Satzger in Streinz, Art. 34 EU, Rn.10; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 247.

schiedliche Bezeichnungen in Form von „Beschluss“ oder „Rahmenbeschluss“ verschiedene Wirkungen in den Mitgliedstaaten erzeugt werden. Damit überwiegen insgesamt die Gründe für die Übertragung der Rechtsprechung des EuGH zum Rahmenbeschluss auch auf den Beschluss.

4. Übereinkommen

Gemäß Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. d EU kann der Rat in den Bereichen der PJZS Übereinkommen erstellen. Ein wichtiges Übereinkommen im Rahmen der PJZS war beispielsweise das Europol-Übereinkommen.²⁷⁷

Im Unterschied zu Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen, die durch Abstimmung im Rat angenommen werden können, ersetzt die Abstimmung bei Übereinkommen nur den förmlichen Abschluss und die Unterzeichnung.²⁷⁸ Der Ratsbeschluss über die Ausarbeitung eines Übereinkommens lässt dieses noch nicht für die Mitgliedstaaten verbindlich werden. Die Mitgliedstaaten müssen das Übereinkommen erst nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifizieren.²⁷⁹ Die Rolle des Rates beschränkt sich auf die Ausarbeitung des Übereinkommens und die Empfehlung zur Annahme an die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsmäßigen Vorschriften innerhalb einer vorgegebenen Frist.²⁸⁰ Übereinkommen sind demnach Abkommen völkerrechtlicher Art, die der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedürfen und erst mit dieser Ratifikation in Kraft treten.²⁸¹ Das Recht der nationalen Parlamente, eine Ratifikation nicht vorzunehmen, bleibt jedoch unberührt.

Um das Instrument des Übereinkommens angesichts der zum Teil langwierigen Ratifizierungsverfahren effektiver zu gestalten (und sofern es nicht anders bestimmt ist), treten Übereinkommen gem. Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. d UA 2 S. 1 EU grundsätzlich bereits bei Ratifikation durch die Hälfte der Mitgliedstaaten in Kraft. Maßnahmen zur Durchführung von Übereinkommen müssen gem. Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. d UA 2 S. 2 EU im Rat mit der Mehrheit von zwei Drittel der Mitgliedstaaten angenommen werden.

²⁷⁷ BGBl. 1997 II, S. 2150.

²⁷⁸ Reichelt, Die Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen, S. 31.

²⁷⁹ Bei Übereinkommen ist der z.B. in Deutschland erforderliche Übernahmeakt regelmäßig bereits in dem innerstaatlichen Zustimmungsakt zu sehen, der in Deutschland gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG in Form eines Bundesgesetzes ergeht, so auch Reichelt, Die Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen, S. 31.

²⁸⁰ Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. d EU.

²⁸¹ Fischer, Europarecht, S. 278; Satzger in Streinz, Art. 34 EU, Rn. 12.

II. Handlungsformen nach dem VvL

Ursprünglich sollte die strafrechtliche Zusammenarbeit nach dem Verfassungsvertrag (Artt. III-270 bzw. III-275 VVE) durch Europäische Gesetze oder durch Rahmengesetze erfolgen.²⁸² Allerdings haben sich diese Handlungsformen im VvL nicht durchgesetzt.

Die Überführung der PJZS in den AEUV hat zur Folge, dass im Rahmen der strafrechtlichen Zusammenarbeit auch die Rechtsakte des Art. 288 AEUV zur Anwendung kommen. Die Handlungsformen des Art. 34 EU werden spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist des Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls Nr. 36 zum VvL abgeschafft. Da sie mit Ausnahme der bereits vor Inkrafttreten des VvL abgeschlossenen Rechtsakte auch Wirkung für den Bereich der PJZS entfalten, werden sie ebenfalls im Präsens dargestellt.

Nach Art. 288 AEUV nehmen die Organe für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an. Gehandelt wird demnach insbesondere durch Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse.²⁸³

1. Verordnung

Gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV hat die Verordnung allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die allgemeine Geltung bedeutet, dass sie „Rechtswirkungen für allgemeine und abstrakt umrissene Personengruppen zeitigt.“²⁸⁴ Die Verordnung hat allerdings nicht nur allgemeine Geltung, sondern ebenso eine allgemeine Verbindlichkeit auch für den Einzelnen.²⁸⁵ Das unterscheidet sie von allen anderen Handlungsformen nach Art. 288 AEUV. Der Zweck der Verordnung besteht darin, im gesamten Binnenmarkt die Rechtsverhältnisse unmittelbar und umfassend zu vereinheitlichen.²⁸⁶ Im Gegensatz zu Richtlinien sind bei Verordnungen die Mitgliedstaaten nicht zwischengeschaltet, die erst die europarechtlichen Vorgaben umsetzen müssen. Verordnungen greifen unmittelbar.

²⁸² Diese sollten nach Art. I-33 Abs. 1 UA 3 VVE hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sein, jedoch den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel überlassen. Damit wären Rechtsakte im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit auch durch den VVE nicht unmittelbar anwendbar, sondern hätten der Transformation in nationales Recht bedurft.

²⁸³ Craig/de Búrca, EU-Law, S. 265; Haack in Leiß, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 225.

²⁸⁴ So der EuGH RS 101/76 (Scholten Honig) Slg. 1977, 797, 807 Rn. 20/22; RS 64/80 (Giuffrida) Slg. 1981, 693; EuG RS T-482/93 (Weber) Slg. 1996 II-609, 627 Rn. 55.

²⁸⁵ So auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 255; Vitzthum in Vitzthum, Völkerrecht, S. 21.

²⁸⁶ Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 198.

2. Richtlinie

Gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Damit ist die Verbindlichkeit jedenfalls im Ansatzpunkt deutlich beschränkt und die Wirkung für den Einzelnen grundsätzlich nur mittelbar.²⁸⁷

Aufgrund der bisher dargestellten weiten Auslegung von Rahmenbeschlüssen (mittelbare Rechtswirkung und Auslegung des nationalen Rechts unter den Vorgaben des Rahmenbeschlusses) unterscheiden sich Rahmenbeschlüsse und Richtlinien lediglich durch den Abschluss subjektiver Rechtspositionen.²⁸⁸ Diese Differenzierung bleibt nach dem VvL aber erhalten. Auch im VvL existieren auf dem Gebiet des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gegenüber den Vorschriften über den Binnenmarkt keine subjektiven Rechtspositionen im Primärrecht. Somit sind die Richtlinien im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit mit den Rahmenbeschlüssen nach dem EU-Vertrag vergleichbar.²⁸⁹

3. Beschlüsse

Durch den VvL wurden die bisherigen Entscheidungen nach Art. 249 Abs. 1 und 4 EG durch Beschlüsse ersetzt. Gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV sind Beschlüsse in allen ihren Teilen verbindlich. Wenn sie nur an bestimmte Adressaten gerichtet sind, sind sie nur für diese verbindlich. Damit wird zwischen adressatenbezogenen (bisher Entscheidungen nach Art. 249 Abs. 4 EG) und adressatenunabhängigen Beschlüssen unterschieden. Den systematischen Regelfall bilden die adressatenunabhängigen Beschlüsse. Die Beschlüsse nach dem VvL unterscheiden sich vom Rahmenbeschluss und Beschluss im Sinne von Art. 34 Abs. 2 lit. b und c EU. Denn nach Art. 289 Abs. 3 und Art. 290 AEUV können Beschlüsse einen Gesetzgebungsakt darstellen. Die Rechtsetzungsorgane haben nun insbesondere die Möglichkeit, adressatenunabhängige Beschlüsse mit Gesetzescharakter zu erlassen.²⁹⁰

²⁸⁷ Siehe Vitzthum in Vitzthum, Völkerrecht, S. 21; vgl. auch zu Art. 249 EG: Schroeder in Streinz, Art. 249 EG Rn. 68.

²⁸⁸ So auch Haack in Leiß, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 225; Vitzthum in Vitzthum, Völkerrecht, S. 21.

²⁸⁹ Die sich daraus ergebende theoretische Frage, inwieweit ein Rechtsakt seine Rechtsnatur behalten kann bzw. muss, wenn die Möglichkeit, einen derartigen Rechtsakt zu erlassen, nicht mehr besteht, ist nicht Gegenstand der Untersuchung. Festzuhalten bleibt aber, dass eine solche automatische Verwandlung der bisherigen Rahmenbeschlüsse in Richtlinien bereits mangels entsprechender Legitimation des Rates zum Erlass von Richtlinien auf diesem Gebiet gefehlt hat; vgl. hierzu auch Haack in Leiß, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 226; Müller-Graff in Hummer/Obwexer, Der Vertrag von Lissabon, S. 299.

²⁹⁰ So auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 369.

4. Empfehlungen und Stellungnahmen

Als weitere Handlungsformen sieht Art. 288 Abs. 5 AEUV Empfehlungen und Stellungnahmen vor. Sie sind im Gegensatz zu den vorstehenden Handlungsformen unverbindlich.

5. Handlungsformenwahl

Im Gegensatz zu Art. I-33 VVE ist im VvL keine Rangordnung des Sekundärrechts zu erkennen. Allerdings wird im VvL nach Art. 289 AEUV zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter und solchen ohne differenziert. Insoweit ist zwischen Gesetzgebungsakten und ebenfalls verbindlichen Rechtsakten ohne Gesetzescharakter zu unterscheiden. Gesetzgebungsakte sind solche nach Art. 289 Abs. 3 AEUV. Bei Rechtsakten ohne Gesetzescharakter kann es sich um „delegierte Rechtsakte“ (Art. 290 Abs. 3 AEUV), um „Durchführungsrechtsakte“ (Art. 291 Abs. 4 AEUV) oder um unmittelbar auf die Verträge gestützte Rechtsakte (so z.B. Artt. 103 Abs. 1, 105 Abs. 3, 106 Abs. 3 AEUV) handeln. Gesetzgebungsakte stehen in der Normenhierarchie über den delegierten und den Durchführungs-Rechtsakten und legitimieren deren Erlass.²⁹¹ Verordnung, Richtlinie und Beschluss können sowohl im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 289 AEUV als auch außerhalb dieses Verfahrens ergehen.

III. Folge der Änderungen für die PJZS

Im VvL werden die spezifischen intergouvernementalen Handlungsformen des Art. 34 EU für künftiges Handeln im Bereich der PJZS durch die vor Inkrafttreten des VvL als „gemeinschaftsrechtliche Handlungsformen“ i.S.v. Art. 249 EG qualifizierten Handlungsformen ersetzt (unter Umformung der Entscheidung zum Beschluss).²⁹² Bemerkenswert ist die Beseitigung des Rahmenbeschlusses und des Beschlusses mit deren ausdrücklichem Ausschluss der unmittelbaren Wirksamkeit.²⁹³

Zwar signalisiert die Verwendung des Begriffs „Maßnahme“ oder „Bestimmung“, dass in weiten Bereichen *alle Handlungsformen*²⁹⁴ verfügbar sind: so z.B. in der zivil- und strafjustiziellen Zusammenarbeit (Art. 81 Abs. 2 AEUV, Art. 82 Abs. 2 AEUV), in der Kriminalprävention (Art. 84 AEUV) und bei der Tätigkeit mitgliedstaatlicher Behörden im Hoheitsgebiet

²⁹¹ Vgl. Art. 290 Abs. 1 AEUV: In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden (...). Für „Durchführungsrechtsakte“ folgt dies schon aus der Bezeichnung, so auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 199.

²⁹² Müller-Graff, EuR 2009, Beiheft 1, 105, 118f.

²⁹³ Vgl. Hobe, Europarecht, § 24 Rn. 17; Müller-Graff, EuR 2009, Beiheft 1, 105, 118f.

²⁹⁴ Hierfür spricht sich auch Hobe, Europarecht, § 24 Rn. 18 aus.

eines anderen Mitgliedstaats (Art. 89 AEUV).

Demgegenüber ist sie auf den Erlass von *Richtlinien* beschränkt, wenn es um die Festlegung bestimmter Mindestvorschriften geht. Das ist der Fall bei Maßnahmen zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen sowie bei der PJZS mit grenzüberschreitender Dimension (Art. 82 Abs. 2 AEUV). Das gilt auch für den Erlass von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität (Art. 83 Abs. 1 AEUV) sowie bei Harmonisierungsmaßnahmen (Art. 83 Abs. 2 AEUV).

Im Rahmen der PJZS wird die Union außerdem zum Erlass von *Verordnungen* ermächtigt, soweit es um die institutionelle Ausgestaltung von Eurojust, der Europäischen Staatsanwaltschaft und Europol geht.²⁹⁵ Bei der Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft durch den Europäischen Rat ist gemäß Art. 86 Abs. 4 AEUV allein die *Beschlussform* zugänglich für die Passarelle-Entscheidungen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Daraus ergibt sich, dass die Verknüpfung mit dem Gesamtspektrum der supranationalen Handlungsformen thematisch nicht durchgängig erfolgt, sondern in einer abgestimmten Differenzierung, die die Komplexität und auch die Schwierigkeiten dieses Übergangs sensibel widerspiegelt.²⁹⁶ Intergouvernementale Züge zeigen sich auch in der Leitungsfunktion des Rates gem. Art. 68 AEUV und dem eingeschränkten Initiativrecht der Mitgliedstaaten im Bereich der PJZS. Für Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des VvL angenommen wurden, gelten außerdem für längstens fünf Jahre Übergangsbestimmungen.²⁹⁷ Demnach richten sich die Befugnisse des EuGH weiterhin nach den alten Bestimmungen des EU-Vertrages. Außerdem gelten Sonderregelungen für Großbritannien, die in Art. 10 Abs. 4 und 5 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen festgehalten sind.

Aus den genannten Gründen ergibt sich, dass die Vergemeinschaftung im Rahmen der PJZS nicht konsequent umgesetzt worden ist und immer noch intergouvernementale Züge aufweist.

²⁹⁵ Bei Eurojust nach Art. 85 Abs. 1 AEUV, bei der Europäischen Staatsanwaltschaft nach Art. 86 Abs. 1 AEUV und bei Europol i.S.v. Art. 88 Abs. 2 AEUV.

²⁹⁶ Siehe hierzu Hobe, *Europarecht*, § 24 Rn. 5; Müller-Graff, *EuR* 2009, Beiheft 1, 105, 118f.

²⁹⁷ Siehe Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen zum VvL. Außerdem gelten weitreichende Übergangsbestimmungen für Großbritannien, vgl. Art. 10 Abs. 4 und 5 desselben Protokolls.

F. Entscheidungsverfahren der Europäischen Union im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Grundsätzlich sieht der VvL drei Verfahrensarten vor, nach denen die Verträge geändert werden können: das ordentliche Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2-5 EUV), das vereinfachte Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) und das sogenannte Brückenverfahren (Art. 48 Abs. 7 EUV). Die mit dem VvL beabsichtigte Vergemeinschaftung der PJZS bedeutet auch, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (z.B. Mitentscheidung von Rat und Parlament, vgl. Art. 294 AEUV) mit einigen Modifikationen grundsätzlich auch auf die PJZS Anwendung findet. Allerdings existieren im Rahmen der PJZS einige Besonderheiten.

I. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als Regelfall

Hauptsächliches Entscheidungsverfahren wird unter der Geltung des VvL das sogenannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ nach Artt. 289, 294 AEUV. Dieses Verfahren entspricht in allen wesentlichen Punkten dem bisherigen Mitentscheidungsverfahren.²⁹⁸ Damit bildet zugleich auch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat den Normalfall.²⁹⁹

II. Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Bereich der PJZS

Im Bereich der PJZS als Teil des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts existieren eine Reihe von Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Beispielhaft sind Art. 87 Abs. 3 AEUV betreffend die Bestimmungen über eine operative Zusammenarbeit von mitgliedstaatlichen Polizeibehörden oder auch die Regeln über die Europäische Staatsanwaltschaft in Art. 86 AEUV zu nennen. Grundsätzlich entscheidet der Rat durch Mehrheitsentscheidungen.³⁰⁰ Sofern ausnahmsweise am Einstimmigkeitserfordernis festgehalten wird, ist in den meisten Fällen ebenfalls ein erleichterter Übergang zur verstärkten Zusammenarbeit vorgesehen, vgl. Artt. 86 Abs. 1 UA 2, 3 und 87 Abs. 3 UA 1-3 AEUV. So wird die Mitwirkung

²⁹⁸ So auch Müller-Graff in Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez Iglesias, Europa und seine Verfassung, FS f. Zuleeg, S. 618; Monar in Neuwahl/Haack, Unresolved Issues of the Constitution for Europe, S. 315.

²⁹⁹ Craig/de Búrca, EU-Law, S. 265; Monar in Neuwahl/Haack, Unresolved Issues of the Constitution for Europe, S. 315.

³⁰⁰ Der Rat entscheidet mit qualifizierter bzw. besonders qualifizierter Mehrheit i. S. d. Art. 16 EUV bzw. Art. 238 Abs. 2 AEUV. Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen für die Harmonisierung des Straf- und Strafverfahrensrechts war nur unter der Voraussetzung der bereits oben erläuterten sog. „Notbremse“ möglich. Wird im Europäischen Rat ein Einvernehmen erzielt, wird das Gesetzgebungsverfahren wieder aufgenommen, andernfalls ist das Vorhaben gescheitert. Sofern mindestens neun Mitgliedstaaten auf der Grundlage des vorgelegten Entwurfs eine verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, gilt die dafür erforderliche Ermächtigung als erteilt.

des Europäischen Parlamentes in diesen Zusammenhängen auf ein Anhörungsrecht reduziert. Darüberhinaus enthält der VvL im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit die neuartige Form des mitgliedstaatlichen Vetos, die der sog. „Notbremse“.

Eine weitere Verfahrensbesonderheit liegt darin, dass innerhalb der PJZS ein Recht der Mitgliedstaaten zur Rechtsetzungsinitiative besteht.³⁰¹ Gemäß Art. 76 AEUV ist hierfür das Handeln eines Viertels der Mitgliedstaaten erforderlich. Die Einleitung des Rechtsetzungsverfahrens soll im Rahmen der strafrechtlichen Zusammenarbeit nicht allein in die Hand der Kommission gelegt werden. Dass nur ein Viertel der Mitgliedstaaten gemeinsam einen Rechtsakt vorschlagen kann, schließt wiederum einen Missbrauch dieser Initiativmöglichkeit aus.

Aus Art. 69 AEUV und aus Protokoll Nr. 2³⁰² zum VvL über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit besteht ferner eine verstärkte Einflussnahmemöglichkeit der nationalen Parlamente. Demzufolge kann eine Gruppe von nationalen Parlamenten die Überprüfung eines Gesetzesentwurfes erzwingen, wenn es diesen für unvereinbar mit dem Subsidiaritätsgrundsatz hält.

Die Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zeigen, dass dadurch der Schutz der demokratischen Grundordnung gewährleistet sein soll. Sie gründen auf dem Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten.³⁰³

III. Das Brückenverfahren für Vertragsänderungen nach Art. 48 Abs. 7 EUV

Für Vertragsänderungen im Rahmen der PJZS, die in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen, kann der Europäische Rat gem. Art. 48 Abs. 1 UA 1 S. 1 EUV in Fällen, in denen er einstimmig beschließt, einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Anders als das ordentliche und das vereinfachte Änderungsverfahren betrifft das allgemeine Brückenverfahren punktuelle, auf die Abstimmung im Rat oder das Gesetzgebungsverfahren bezogene Änderungen.³⁰⁴

³⁰¹ Vgl. Müller-Graff in Hummer/Obwexer, Der Vertrag von Lissabon, S. 303; Monar in Neuwahl/Haack, Unresolved Issues of the Constitution for Europe, S. 315f.

³⁰² ABl. EG vom 9.5.2008 Nr. C 115, 206ff.

³⁰³ So auch Haack in Leißle, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 229.

³⁰⁴ BVerfGE 123, 267, 291.

So kann die Europäische Union im Bereich der Strafrechtspflege beispielsweise auf die nach Art. 82 Abs. 2 UA 2 lit. d AEUV vorgesehene Ermächtigung zum Erlass von Mindestvorschriften für sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens das allgemeine Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV anwenden, um von der im Rat erforderlichen Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen. Gem. Art. 48 Abs. 7 UA 4 EUV beruhen Änderungen im allgemeinen Brückenverfahren ebenfalls auf einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates, der jedoch erst nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen werden kann. Dies setzt voraus, dass der Vorschlag nicht innerhalb von sechs Monaten von einem nationalen Parlament abgelehnt wird (Art. 48 Abs. 7 UA 3 EUV).

Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat darf einer Vertragsänderung nur zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UA 3 EUV angelehnten Frist ein Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG erlassen haben.³⁰⁵ Dies gilt gleichermaßen für den Fall, dass der Sachbereich der Bestimmung weiterer Kriminalitätsbereiche nach Art. 83 Abs. 1 UA 3 AEUV über das allgemeine Brückenverfahren von der Einstimmigkeit in den qualifizierten Mehrheitsentscheid überführt werden sollte.

IV. Zwischenergebnis

Zwar wird mit der prinzipiellen Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens versucht, eine universelle supranationale Normgesetzgebung zu etablieren. Die Einschränkungen dieses Gesetzgebungsverfahrens, die den politischen Gegebenheiten und dem verfassungsrechtlichen Gebundensein der Mitgliedstaaten geschuldet sind, lassen aber Durchbrechungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu. Im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens zeigt sich damit ein uneinheitliches Bild, das von Fragmentierung geprägt ist. Für Vertragsänderungen im Rahmen des AEUV, also auch bei der PJZS, ist außerdem das Brückenverfahren anwendbar. So kann im Einzelfall von dem Erfordernis der Einstimmigkeit abgewichen werden.

G. Ergebnis

Die Entwicklung der polizeilichen und insbesondere die der justitiellen Zusammenarbeit ist nur langsam vorangeschritten. In dem innenpolitisch sensiblen Bereich der PJZS zögerten die

³⁰⁵ So BVerfGE 123, 267, 414.

Mitgliedstaaten, diesen Bereich zu vergemeinschaften. Im Vordergrund stand die intergouvernementale Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen. Nach dem EU- und EG-Vertrag verblieb die PJZS als Teil der dritten Säule der Europäischen Union in der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Allerdings wurden die Befugnisse des EuGH in diesem Bereich erheblich erweitert. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die PJZS in den AEUV als Teil des Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts integriert und die Säulenstruktur aufgehoben.

Tatsächlich bestehen für den Bereich der PJZS weiterhin Unterschiede hinsichtlich der Vergemeinschaftung. Ausgehend vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sind die in Art. 83 AEUV aufgeführten Tätigkeitsbereiche lediglich beispielhafter Natur. In den einzelnen Bereichen ist bisher schon einiges erreicht worden. Allerdings existieren auch Verfahrensgrenzen für Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der PJZS, was die zum Teil noch fehlende Vergemeinschaftung der PJZS verdeutlicht. Verbleibende intergouvernementale Züge der PJZS zeigen sich außerdem in der Leitungsfunktion des Rates gemäß Art. 68 AEUV, dem eingeschränkten Initiativrecht eines Viertels der Mitgliedstaaten im Bereich der PJZS gem. Art. 76 AEUV sowie die Vetomöglichkeiten in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV. Im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit wird im VvL erstmals die Möglichkeit der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft eröffnet. Bisher wird die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen in erster Linie durch Eurojust ausgeübt.

Die Begriffe „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind nicht trennscharf und bedingen einander. Nach Art. 67 Abs. 3 AEUV soll die Union ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Allerdings ist darauf zu achten, dass sich das Gewicht im Zuge der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität nicht einseitig zu Lasten des Rechts und der Freiheit auf die Sicherheit verlagert. Um einen ausgewogenen Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht zu schaffen ist deshalb erforderlich, dass alle Teile des Raums (also die Freiheit, die Sicherheit und das Recht) gleichermaßen berücksichtigt und weiterentwickelt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verloren gehen.

Der Handlungsspielraum der PJZS wird über den Begriff der „Strafsache“ als ein unter Strafe gestelltes Unrecht bestimmt. Die Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Krimina-

lität umfassen sowohl repressive wie auch die präventive Bekämpfungsstrategien. Dasselbe gilt für die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Die Handlungsformen der PJZS unterscheiden sich nach dem jeweiligen Vertragswerk voneinander. Nach dem EU-Vertrag besteht die Zusammenarbeit nach Art. 34 Abs. 2 EU in Gemeinsamen Standpunkten, Rahmenbeschlüssen, sonstigen Beschlüssen und Übereinkommen. Aufgrund der Übergangsvorschrift des Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls Nr. 36 zum VvL gelten diese für bereits angenommene Rechtsakte im Rahmen der PJZS weiter fort. Vom Wortlaut des Art. 34 Abs. 2 EU her entfalteten weder der Gemeinsame Standpunkt noch der Rahmenbeschluss und der Beschluss unmittelbare Wirkung für die Mitgliedstaaten, d.h. daraus konnten keine subjektiven Rechte für den Einzelnen hergeleitet werden. Über den Wortlaut des Art. 34 Abs. 2 S. 2 EU hinaus stellte der EuGH die Bindungswirkung Gemeinsamer Standpunkte aber im Rahmen der Entscheidung in der Sache Segi³⁰⁶ fest. Zudem verpflichtete der EuGH mit seiner Entscheidung in der Sache Pupino³⁰⁷ die nationalen Gerichte, den Wortlaut und den Zweck des Rahmenbeschlusses bei der Anwendung des innerstaatlichen Rechts zu berücksichtigen und wendete den Grundsatz „rahmenbeschlusskonformer“ Auslegung im Bereich der PJZS an. Obwohl sich die Mitgliedstaaten im EU-Vertrag gegen eine Integration der PJZS in die erste Säule entschieden hatten machte der EuGH mit dieser Entscheidung Rahmenbeschlüsse mit Richtlinien vergleichbar und dehnte die Wirkung bereits sehr weit aus. Diese Rechtsprechung war auch auf Beschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU zu übertragen, wodurch bereits im Rahmen des EU-Vertrages eine Annäherung der ersten und dritten Säule stattfand.

Der VvL hat das System der Handlungsformen nach Art. 34 Abs. 2 EU abgeschafft. Die Handlungsformen für neue Rechtsakte im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit richten sich nun nach Art. 288 AEUV und können in Form von Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen bestehen. Mit Ausnahme der beiden letztgenannten sind alle Handlungsformen verbindlich.

Für die PJZS existieren jedoch einige Besonderheiten. Neben Sonderregelungen für Großbritannien nach Art. 10 Abs. 4-5 des Protokolls Nr. 36 zum VvL gelten Übergangsvorschriften für Rechtsakte vor Inkrafttreten des VvL gem. Art. 10 Abs. 1-3 desselben Protokolls. Dadurch

³⁰⁶ EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657, Rn. 1ff.

³⁰⁷ Siehe oben, EuGH RS C-105/03 (Pupino), Slg. 2005, I-5285ff, Urteil ab I-5309ff.

wird deutlich, dass die Vergemeinschaftung in diesem souveränitätssensiblen Bereich nicht gänzlich umgesetzt worden ist.

Im Rahmen der Entscheidungsverfahren der Europäischen Union bildet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren den Regelfall der Rechtssetzung. Allerdings sind auch hier für die PJZS wieder einige Ausnahmen im VvL wie das Einstimmigkeitsentscheidungen im Rat, Veto- und mitgliedstaatliche Initiativrechte sowie die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes enthalten. Für Vertragsänderungen des AEUV existiert außerdem das besondere Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV. Dadurch kann im Einzelfall für Beschlüsse im Rahmen der PJZS vom Erfordernis der Einstimmigkeit abgewichen werden. Durch die aufgezeigten Besonderheiten für die PJZS entsteht ebenfalls im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens ein uneinheitliches Bild. Das zeigt ebenfalls, dass eine tatsächliche Vergemeinschaftung für den Bereich der PJZS noch nicht stattgefunden hat.

Kapitel 2: Eurojust als Kriminalitätsbekämpfungsorganisation im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Nach der vorangegangenen Darstellung widmet sich die weitere Arbeit der insbesondere durch Eurojust ausgeübten justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

A. Befugnisse und Aufgaben von Eurojust

Im Vertrag von Lissabon und dem Eurojust-Errichtungsbeschluss werden Eurojust verschiedene Befugnisse und Aufgaben zugewiesen.

I. Befugnisse und Aufgaben von Eurojust nach Art. 85 AEUV

Der Text des VvL widmet Eurojust in Art. 85 AEUV eine eigene Bestimmung. Diese Vorschrift knüpft weitgehend an die bisherige Rechtsentwicklung an.

1. Aufgaben im Rahmen des VvL

Die Aufgabe von Eurojust soll wie zuvor³⁰⁸ auch weiterhin darin bestehen, die Koordinierung und Kooperation zwischen den mit der Verfolgung schwerer Kriminalität befassten nationalen Behörden auf der Basis der von den Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol durchgeführten Maßnahmen und zur Verfügung gestellten Informationen zu unterstützen und auszubauen.

a) Koordinierung und Kooperation gem. Art. 85 Abs. 1 UA 1 AEUV

Durch die Koordinierung und Kooperation von Eurojust sollen u.a. Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten vermieden werden³⁰⁹. Kompetenzkonflikte entstehen dann, wenn es hinsichtlich einer Straftat zu Überschneidungen im Strafanwendungsrecht mehrerer Mitgliedstaaten kommt. Als Dokumentations- und Clearingstelle³¹⁰ kann Eurojust durch ein Dokumentationssystem über anhängige Ermittlungs- und Strafverfahren Unterstützungsarbeit leisten, um eine aktuelle Verfügbarkeit über die Ermittlungsmaßnahmen möglich zu machen. Gleichzeitig kann über Eurojust der Austausch von Informationen der Behörden der Mitgliedstaaten auf direktem Wege über die jeweiligen nationalen Mitglieder gewährleistet werden. Als Clearingstelle hat Eurojust die Aufgabe, einen sachgerechten Ausgleich zwischen polizeilicher und justitieller Rechtshilfe im Rahmen der EU zu gewährleisten. Hierzu kann Eurojust die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten um bestimmte Ermittlungen bzw. Ermittlungsverfahren ersuchen oder die Mitgliedstaaten darum bitten, bestimmte Taten zu verfolgen oder zwischen den nationalen Behörden koordinierend tätig werden.³¹¹

Indem sich die nationalen Behörden bei Fragen und Auslegungsschwierigkeiten an Eurojust als zentrale Justizbehörde wenden können, kann Eurojust die justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren und so die gegenseitige Kooperation der Mitgliedstaaten untereinander fördern. Dadurch kann Eurojust einen Beitrag zur Einhaltung des „Ne bis in idem“-Grundsatzes³¹² leisten.

³⁰⁸ Vgl. Art. 31 EU.

³⁰⁹ Vgl. hierzu auch Art. 85 Abs. 1 UA 2 lit. c AEUV.

³¹⁰ Esser/Herbold, NJW 2004, 2421, 2421; Schomburg, ZRP 1999, 237, 239; v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 204; Schulte-Nover/Mahnken, StV 2001, 541; v. Langsdorff, Integration 2003, 272, 276; Weidenfeld/Wessels in Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, S. 395, im Internet unter: www.eurojust.eu.int/, Zugriff am 17.11.2008.

³¹¹ V.d. Beken/Vermeulen/Lagodny, NStZ 2002, 624, 627.

³¹² Nach diesem Grundsatz darf über ein und dieselbe Person hinsichtlich desselben Sachverhalts nicht nochmals strafgerichtlich entschieden werden, vgl. Weidenkaff in Creifelds, Rechtswörterbuch, „Strafklageverbrauch“ S. 1256. Der Grundsatz des Verbots der doppelten Strafbarkeit findet sich sowohl in den einzelnen Mitgliedstaaten als auch im Gemeinschaftsrecht. Das SDÜ enthält ein eigenes Kapitel hierzu (Artt. 54-58 SDÜ), der Grundsatz ist in Art. 50 GRCh niedergelegt und es existiert ein Übereinkommen (Ne bis in idem-Übk. =

b) Wahrnehmung der Aufgaben gem. Art. 85 Abs. 1 UA 1 AEUV

Die Formulierung in Art. 31 Abs. 2 lit. b EU, wonach Eurojust die Ermittlungen „unterstützt“, ließ bereits die Interpretation zu, dass Eurojust auch eigene Maßnahmen ergreifen könne und damit zur Wahrnehmung der Aufgaben selbst operativ tätig werden würde.

Der Wortlaut von Art. 31 Abs. 2 lit. b EU konnte jedoch nur dahingehend zu interpretieren sein, dass es sich nur um Maßnahmen untergeordneten Charakters handelte, welche die Ermittlungshoheit der nationalen Behörden unangetastet ließen. Denn die Entscheidungsbefugnis im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit lag bei den Mitgliedstaaten selbst. Eurojust konnte demnach nicht von sich aus eigenständige Ermittlungen vornehmen, aber die Mitgliedstaaten zu einem solchen Tätigwerden auffordern. Trotz der nun vorgesehenen Vergemeinschaftung (d.h. der Aufhebung der Säulenstruktur) wird im Vertrag von Lissabon diese Interpretation nun bestätigt und klargestellt, dass sich Eurojust zur Wahrnehmung der Aufgaben nach Art. 85 Abs. 1 UA 1 AEUV auf die von den Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol durchgeführten Operationen und gelieferten Informationen stützen soll. Dadurch wird deutlich, dass Eurojust keine eigenen operativen Tätigkeiten Eurojust ausüben kann, sondern auf die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit angewiesen ist.

c) Mögliche Aufgabenerweiterung nach Art. 85 Abs. 1 UA 2 AEUV?

In Art. 85 Abs. 1 UA 2 lit. a-c AEUV wird aufgeführt, welche Aufgaben Eurojust wahrnehmen *könnte*. Der Katalog der Zuständigkeiten in Art. 85 Abs. 1 UA 2 AEUV ist nur beispielhafter, nicht abschließender Natur. Das legt bereits der Wortlaut „kann...gehören“ nahe. Auch ein Vergleich zur Aufgabenaufzählung in Art. 31 lit. a-e EU bestätigt diese Auslegung. Denn dort sprach bereits die französische Fassung mit den Worten „*visé entre autres á...*“³¹³ gegen einen abschließenden Charakter der Aufzählung. Diese Auslegung führt der AEUV nun fort.

BGBI. 1998 II, S. 2227). In der Praxis führt der Ne bis in idem-Grundsatz zu erheblichen Problemen. Ein Grund dafür liegt darin, dass unterschiedliche nationale Konzepte von Rechtskraft und Tatbegriff in den Mitgliedstaaten existieren (vgl. Hecker, StV 2001, 306, 307; Kühne, JZ 1998, 876, 876; Hackner/Schomburg/Lagodny/Wolf, internationale Rechtshilfe, Rn. 268; Schomburg, NJW 2000, 1833, 1833). Die Definitionsmacht über den Verfahrensgegenstand und die Reichweite der strafprozessualen Erledigungswirkung einer rechtskräftigen Aburteilung obliegt allein dem Erstverfolgerstaat. Da die Anerkennung der Erstentscheidung eines anderen Staates erst möglich ist, wenn eine solche ergangen ist, kann es zu einer Konkurrenz paralleler Strafverfahren kommen und unter Umständen zu einem Wettlauf oder zu einem „Forum Shopping“ (vgl. v.d. Beken/Vermeulen/Lagodny, NStZ 2002, 624, 624).

³¹³ Die Worte bedeuten ins Deutsche übersetzt: unter anderem von...

Nach Art. 85 Abs. 1 UA 2 lit. a, b AEUV können zu den Aufgaben Eurojusts auch die „Einleitung und Koordinierung“ von Strafverfolgungsmaßnahmen, die von den zuständigen Behörden durchgeführt werden, gehören. Damit würde Eurojust nicht mehr nur Zuständigkeitskonflikte zwischen den nationalen Behörden lösen, sondern auch selbst Strafverfolgungsmaßnahmen „einleiten und koordinieren“. Unklar ist, was darunter zu verstehen ist und in welchem Verhältnis Eurojust damit zu den nationalen Staatsanwaltschaften stehen würde.³¹⁴ Tatsächlich leitet Eurojust in der Praxis die Ermittlungsverfahren bereits durch die Koordinierungsfunktion nach Art. 85 Abs. 1 UA 1 AEUV ein. Das heißt, Eurojust ergreift die Ermittlungsinitiative, deren zeitliche Dauer nicht festgelegt ist, und steuert die Ermittlungen, indem die Einzelmaßnahmen in den betroffenen Staaten „koordiniert“ werden. Schließlich kann Eurojust auch national eingeleitete Ermittlungsverfahren zwecks „Koordination“ an sich ziehen. Zugleich erteilt Eurojust Weisungen an die nationalen Verfolgungsbehörden und entscheidet möglicherweise auch darüber, ob und in welchem Staat Anklage erhoben wird.³¹⁵ Angesichts der Koordinierungsbefugnis Eurojusts scheint sehr fraglich, ob eine einzelstaatliche Staatsanwaltschaft gegen den Willen von Eurojust ein von Eurojust eingeleitetes Strafverfahren einstellen wird. Jedenfalls dürfte nichts dagegen sprechen, dass Eurojust dann die Staatsanwaltschaft eines anderen Mitgliedstaates mit der Verfolgung beauftragt.

Im Rahmen der bisherigen Aufgaben bleibt aber festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten „Herren der Ermittlungsverfahrens“ bleiben und Eurojust hier nur unterstützend tätig wird. Initiativbefugnisse hat Eurojust bisher nicht. Mit einer möglichen Befugnisweiterung könnte sich dies aber ändern.

d) Folge einer Befugnisweiterung

Auch wenn Art. 85 Abs. 2 AEUV klarstellt, dass im Rahmen der Strafverfolgungsmaßnahmen nach Art. 85 Abs. 1 AEUV die förmlichen Prozesshandlungen unbeschadet Art. 86 AEUV durch die zuständigen nationalen Bediensteten vorgenommen werden. Die „Einleitung“ von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen im Sinne von Art. 85 Abs. 1 UA 2 lit. a AEUV wird dadurch nicht beschränkt. Für die Durchführung der Strafverfolgungsmaßnahmen ergibt sich, dass die nationalen Bediensteten der jeweiligen Mitgliedstaaten, nicht hingegen die nationalen Mitglieder Eurojusts, zu eigenmächtigem Handeln befugt bleiben. Damit soll Eurojust die bisherige Funktion als Koordinierungsstelle für die von den Behörden der

³¹⁴ Siehe hierzu die Ausführungen unten in Kapitel 6.

³¹⁵ Weigend, ZStW 116 (2004), 275, 298; v.d. Beken/Vermeulen/Lagodny, NStZ 2002, 624, 627f.

Mitgliedstaaten länderübergreifend durchgeführten Ermittlungen beibehalten und nicht zu einer eigenständigen europäischen Ermittlungsbehörde ausgebaut werden. Allerdings kann Eurojust die Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten anregen. Mithin könnten Eurojust zukünftig eigene Initiativbefugnisse zugestanden werden und lediglich die tatsächliche Durchführung der Strafverfolgung würde bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

2. Kritische Würdigung

Zu kritisieren ist, dass sich der Kompetenzbereich Eurojusts nach Art. 85 AEUV nicht mehr nur auf Straftaten gegen die Interessen der Union, sondern auch auf den nicht näher eingegrenzten Bereich der „schweren“ Kriminalität erstrecken soll, solange zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind oder eine Verfolgung auf gemeinsamer Grundlage erforderlich ist. Die mögliche Befugniserweiterung Eurojusts auf die Einleitung und Koordinierung von Strafverfolgungsmaßnahmen dehnt die sachliche Zuständigkeit von Eurojust sehr weit aus. Für eine derartig weite Zuständigkeit existieren keine ausreichenden Kontrollmöglichkeiten für und von Eurojust. Im VvL ist nur von einer Bewertung von Eurojust die Rede, an der das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente beteiligt sein sollen, vgl. Art. 85 Abs. 1 a.E. AEUV. Das lässt die wesentlichen Fragen offen und weckt die Befürchtung, dass mit Eurojust eine Exekutivbehörde geschaffen werden soll, die „frei zwischen den nationalen und europäischen Instanzen schwebt“ und keiner effektiven Kontrolle unterliegt.³¹⁶ Das wird dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit nicht gerecht. Um diesen Befürchtungen wirksam zu begegnen, sollten Befugniserweiterungen mit Bedacht und schrittweise umgesetzt werden und Eurojust selbst einer justitiellen Kontrolle unterstellt werden. Aus den genannten Gründen sollte Eurojust jedenfalls keine eigenen Initiativbefugnisse ausüben.

3. Zwischenergebnis

Als Dokumentations- und Clearingstelle soll Eurojust die justitielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander voranbringen. Eigene operative Tätigkeiten sind bisher nicht vorgesehen. So sind der Aufbau, die Arbeitsweise, der Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Eurojust gem. Art. 85 Abs. 1 UA 1 S. 1 AEUV nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festzulegen. Außerdem sind die nationalen Parlamente gem. Art. 12 lit. c EUV, Art. 88 Abs. 2 UA 2, Art. 85 Abs. 1 UA 3 AEUV in die politische Kontrolle von Eurojust eingebunden.

³¹⁶ So Weigend, ZStW 116 (2004), 275, 299; für die Kontrolle von Eurojust durch eine zu schaffende „Eurostrafkammer“, Wolter, FS f. Kohlmann, S. 693, 712. Siehe im Übrigen unten unter Kapitel 3-5.

II. Befugnisse und Aufgaben Eurojusts nach dem EJB

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung³¹⁷ verlangt, dass das Handeln auf europäischer Ebene auf eine konkrete Rechtsgrundlage gestützt wird.³¹⁸ Rechtsgrundlage zur Errichtung von Eurojust bildet der EJB. Zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des EJB (ÄndB) trat am 4. Juni 2009 (und damit vor Inkrafttreten des VvL) der Beschluss 2009/426/JI in Kraft. Der EJB legt i.V.m. dem ÄndB in Art. 2 die Zusammensetzung sowie in Art. 3 – 5a die Aufgaben, Ziele und Zuständigkeiten der Organisation fest und betont die Koordinierungsfunktion im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen.³¹⁹

1. Zuständigkeiten Eurojusts nach Art. 4 EJB

Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 3 ÄndB erstreckt sich der Zuständigkeitsbereich Eurojusts auf die Kriminalitätsformen und Straftaten, die in die Zuständigkeit von Europol fallen. Dabei handelt es sich um eine dynamische Verweisung auf den Zuständigkeitsbereich von Europol³²⁰, so dass u.a. auch terroristische Straftaten dem Zuständigkeitsbereich von Eurojust unterliegen. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 3 lit. c ÄndB ist Eurojust auch für andere im Zusammenhang mit den in lit. a genannten Straftaten zuständig.³²¹ Voraussetzung ist, dass sie im Zusammenhang mit den genannten Kriminalitätsbereichen stehen. Nach Art. 4 Abs. 2 EJB kann Eurojust auf Antrag einer zuständigen Ermittlungsbehörde aber auch Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen hinsichtlich „anderer Straftaten“ unterstützen. Mangels Definition, was unter „anderen Straftaten“ in diesem Sinne zu verstehen ist, ist davon auszugehen, dass auch Befugnisweiterungen möglich sind. Der Zuständigkeitsbereich Eurojusts kann damit jederzeit erweitert werden.

³¹⁷ Das Prinzip beschreibt das Handeln nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten, die zur Verwirklichung bestimmter Ziele übertragen wurden, vgl. Art. 5 Abs. 2 EUV. Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten, vgl. BVerfGE 58, 1, 30f; 75, 223, 235, 242; 89, 155, 188.

³¹⁸ Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 31 EU, Rn. 3.

³¹⁹ Laut Erwägungsgrund Nr.2 der Präambel des EJB a.F. handelt es sich bei der Errichtung von Eurojust um eine strukturelle Maßnahme, mit der die „optimale Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen, die das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erfassen, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und -freiheiten erleichtert“ werden soll.

³²⁰ Der Zuständigkeitsbereich Europol ist in Artt. 4, 5 Europol-Beschluss (JI/371/2009 = ABl. EG vom 15.5.2009 Nr. 121, S. 37ff.) festgelegt.

³²¹ Die Aufzählung der Kriminalitätsformen in Art. 4 Abs. 1 lit. b EJB wie beispielsweise Computerkriminalität, Betrug und Korruption, Geldwäsche, Umweltkriminalität, die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung ist nach Art. 1 Nr. 3 lit. b ÄndB gestrichen worden. Somit kann dahinstehen, ob es sich bei den aufgezählten Delikten um eine abschließende oder nur beispielhafte Aufzählung handelt. Für einen abschließenden Katalog spricht die Rechtssicherheit. Auf der anderen Seite soll Eurojust ein Instrument darstellen, das auf Ersuchen unterstützend tätig wird, was für eine offenere Bestimmung sprechen würde.

2. Ziele von Eurojust nach dem EJB

Verallgemeinernd lassen sich auch nach dem EJB zwei Zielsetzungen von Eurojust unterscheiden: Die Verbesserung sowohl der Kooperation als auch der Koordination der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsmaßnahmen. Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 2 ÄndB soll Eurojust durch die Erleichterung von Ersuchen und Entscheidungen betreffend die justitielle Zusammenarbeit zu einer Verbesserung der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit beitragen. Dabei handelt es sich um eine Kooperationsfunktion. Insoweit decken sich die Aufgaben von Eurojust mit denen des EJN.

Um unkoordiniert nebeneinander stattfindende Ermittlungsverfahren zu vermeiden und Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten abzukürzen und zu verbessern, kann Eurojust u.a. gem. Artt. 6 Abs. 1 lit. a und 7 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 5 und 6 ÄndB die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams anregen und auch Koordinierungstreffen zwischen den nationalen Ermittlungsbehörden und Europol vermitteln. Insoweit kommen Eurojust auch Initiativ- und Vorschlagsbefugnisse im Rahmen der Koordinierungsfunktion zu. Durch die Präsenz der nationalen Mitglieder vor Ort kann auf entsprechende konkrete Zuständigkeitsabsprachen zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten hingewirkt werden. Durch die Koordination der Ermittlungen ist Eurojust in der Lage, die im Rahmen von grenzüberschreitenden Ermittlungen erlangten Informationen zu bündeln und weiterzuverarbeiten. Aufgrund dieses Wissensvorsprungs ist deshalb tatsächlich eher von einer Koordinierung der Ermittlungen *durch Eurojust* auszugehen.

Als dritte Zielsetzung beantwortet Eurojust rechtsvergleichende Anfragen aus den Mitgliedstaaten in Form von Fragebögen zu bestimmten Themenbereichen durch Einbeziehung der nationalen Mitglieder und wertet diese aus.³²² Der Austausch der dadurch gewonnen Erkenntnisse und Erfahrungen soll nicht nur geeignet sein, um die individuellen Verfahren zu beschleunigen, sondern soll auch Hindernisse im Rahmen der internationalen Rechtshilfe besser erkennen lassen, um so an geeigneter Stelle auf Abhilfe hinwirken zu können.³²³

Darüber hinaus nutzt Eurojust die bei der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse auch dazu, gegenüber dem Rat, der Kommission sowie den gesetzgebenden Körperschaften in den Heimatstaaten Empfehlungen auszusprechen, um Blockierungen im Rahmen von Rechtshilfevereinba-

³²² Sog. „Questionnaires“= rechtsvergleichende Anfragen aus den Mitgliedstaaten in Form von Fragebögen.

³²³ Kapplinghaus, Stand der Entwicklung von Eurojust, S. 9.

rungen aufzuzeigen, abzustellen und auf eine Änderung nationaler Gesetze hinzuwirken, falls dies möglich erscheint.³²⁴

3. Repressive und/oder präventive Tätigkeiten?

Eurojust fungiert als Hilfseinrichtung für die repressiv arbeitenden nationalen Strafverfolgungsbehörden. Die Hauptaufgabe Eurojusts besteht nach Art. 3 Abs. 1 lit. a EJB in der Unterstützung der „Ermittlungen“ von Mitgliedstaaten bei der Strafverfolgung. Wie sich aus Art. 15 Abs. 1 EJB ergibt, ist mit dem Begriff der „Ermittlungen“ nach Art. 3 Abs. 1 lit. a EJB, die Eurojust neben der Strafverfolgung unterstützen und koordinieren soll, nur die repressive strafrechtliche Ermittlung gemeint. Ansonsten gäbe es zwischen Europol und Eurojust eine erhebliche Doppelarbeit, die jedoch nach Art. 26 Abs. 1 S. 1 EJB vermieden werden soll. Dem Wortlaut von Art. 3 EJB zufolge gehören die Gefahrenabwehr und die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten damit nicht zu den Aufgaben von Eurojust. Informationen über bevorstehende Straftaten sind daher nicht an Eurojust, sondern an Europol zu übermitteln.

Gleichwohl würde man der Funktion von Eurojust nicht gerecht, wenn man der Einrichtung jeglichen (präventiven) Beitrag beispielsweise zur Verhinderung terroristischer Anschläge absprechen würde. Gerade aufgrund der sich mit Europol überschneidenden Zuständigkeitsbereiche wird Eurojust zwangsläufig nicht nur strafverfolgend, sondern zumindest auch mittelbar präventiv tätig. So besteht insbesondere bei terroristischen Straftaten die deliktsspezifische Besonderheit darin, dass bereits die Planung und Vorbereitung terroristischer Aktivitäten verfolgbare Straftaten darstellen und damit die Strafverfolgung zu einem Zeitpunkt einsetzt, zu dem es Anschläge oder Attentate noch präventiv zu verhindern gilt.³²⁵ So ist im nationalen Strafrecht fast aller Mitgliedstaaten die Planung terroristischer Straftaten bzw. zumindest die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung unter Strafe gestellt.³²⁶ Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich im Rahmen eines justitiellen Ersuchens zur Aufklärung terroristischer Organisationsdelikte auch präventive Ermittlungsansätze hinsichtlich geplanter Anschläge ergeben können. Darüber hinaus kann Europol auch im Rahmen seiner Verbrechensanalyse zum Zweck des Informationsaustausches mit Eurojust in Verbindung treten.³²⁷ Das hat zur Folge, dass Eurojust auch mit präventiven Tätigkeiten in Kontakt kommt. Mithin kann

³²⁴ Siehe hierzu Art. 7 Abs. 2 und 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 6 ÄndB; so auch Kapplinghaus, Stand der Entwicklung von Eurojust, S. 2.

³²⁵ Esser, GA 2004, 711, 715.

³²⁶ ABl. EG vom 20.6.2002 Nr. L 162, S. 1 = EU-Rahmenbeschlusses vom 13.6.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen (Rb-gE).

³²⁷ Grundlage hierfür ist die Kooperationsvereinbarung zwischen Europol und Eurojust.

an der rein repressiv wirkenden Tätigkeit Eurojusts nicht festgehalten werden. Die strikte Trennung von repressiven und präventiven Tätigkeiten ist aufgrund der Vorverlagerung der Strafbarkeit im Rahmen terroristischer Aktivitäten nicht möglich. Eurojust übt deshalb zumindest über den Wortlaut von Art. 3 EJB hinaus teilweise auch präventive Tätigkeiten aus.

4. Eurojust und gemeinsame Ermittlungsgruppen

Es fragt sich, welche Rolle Eurojust in Bezug auf die Errichtung und Tätigkeit gemeinsamer Ermittlungsteams zukommt. Im weitesten Sinne meint „gemeinsame Ermittlung“ die Mitarbeit bei anderen Behörden in einer nationalen Ermittlung im Zusammenhang mit Rechtshilfeersuchen.³²⁸ Nach Art. 1 Abs. 12 S. 2 des Rahmenbeschlusses über gemeinsame Ermittlungsgruppen (Rb-gE)³²⁹ können sich Bedienstete von nach dem EU-Vertrag geschaffenen Einrichtungen an den Tätigkeiten der gemeinsamen Ermittlungsgruppe beteiligen. Als Einrichtung der Europäischen Union fallen somit auch Bedienstete von Eurojust darunter.

Wenn Eurojust durch seine im jeweiligen Fall betroffenen nationalen Mitglieder handelt, kann gem. Art. 6 Abs. 1 lit. a iv EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 5 ÄndB ein gemeinsames Ermittlungsteam nach Maßgabe der einschlägigen Kooperationsübereinkünfte eingesetzt werden. Die Bediensteten Eurojusts sollen im Rahmen der gemeinsamen Ermittlungsgruppen nur eine unterstützende oder beratende Funktion innehaben.³³⁰ Die Befugnis zur Teilnahme an den gemeinsamen Ermittlungsteams hängt von der Kompetenz ab, die der jeweilige Mitgliedstaat seinem nationalen Mitglied einräumt.³³¹

Nach Art. 7 Abs. 1 lit. a iv EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 6 ÄndB kann das Eurojust-Kollegium von sich aus ein gemeinsames Ermittlungsteam einsetzen. Bei einer Weigerung eines ersuchten Staates muss die zuständige Behörde des betroffenen Staates Eurojust nach Art. 8 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 7 ÄndB von dieser Entscheidung in Kenntnis setzen und dies begründen. Eine Begründung der Ablehnung hat immer zu erfolgen, allerdings können auch operative Gründe angeführt werden. Damit wird der Einfluss Eurojusts auf die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams deutlich. Eurojust kann bei den gemeinsamen Ermittlungsgruppen also entweder in Form des Kollegiums mittels einer unterstützenden Funktion oder durch die nationalen

³²⁸ Lopes da Mota, Eurojust and the joint investigation teams, S. 3.

³²⁹ ABl. EG vom 20.6.2002 Nr. L 162, S. 1ff. = EU-Rahmenbeschlusses vom 13.6.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen (Rb-gE).

³³⁰ Matellino, Joint Investigation teams and Eurojust, S. 6.

³³¹ Siehe hierzu ausführlich unten unter Punkt C IV 1 c).

Mitglieder nach Art. 9 f EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 8 ÄndB direkt an den Ermittlungsteams teilnehmen, wenn ihnen diese Befugnis von ihren Mitgliedstaaten eingeräumt wurde.

5. Koordinierungsdauerdienst

Nach Erwägung Nr. 7 und Art. 1 Nr. 4 ÄndB soll als neuer Art. 5a EJB ein Koordinierungsdauerdienst (KoDD) eingerichtet werden. Der KoDD wird von je einem Vertreter eines jeweiligen Mitgliedstaates wahrgenommen (KoDD-Vertreter), der täglich rund um die Uhr einsetzbar sein muss. Damit soll die permanente Verfügbarkeit Eurojusts gewährleistet sein und die Organisation in die Lage versetzt werden, in dringenden Fällen zu intervenieren.³³²

6. Zwischenergebnis

Hauptaufgabe Eurojusts ist die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität durch Unterstützung der Strafverfolgungsorgane. Die Zuständigkeiten Eurojusts können aber erweitert werden. Im Bereich von terroristischen Strafverfolgungen wird Eurojust über den Wortlaut von Art. 3 EJB hinaus nicht nur repressiv, sondern zumindest auch mittelbar präventiv tätig. Denn diese Taten knüpfen für die Strafbarkeit bereits an das Vorbereitungsstadium an. Es wäre nicht funktionsgerecht, wenn Eurojust hier keine entsprechenden Befugnisse zuteil werden würden. Kritisch festzustellen ist, dass Eurojust die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nur ersuchen kann. Rechtlich bindende Ersuchen kann Eurojust an die Mitgliedstaaten jedoch nicht stellen. Durch den neu geschaffenen KoDD wird eine 24-stündige Erreichbarkeit Eurojusts gewährleistet. Ferner kann Eurojust im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen die Mitgliedstaaten ersuchen, ein gemeinsames Ermittlungsteam einzusetzen und die nationalen Mitglieder durch die Neuerung des EJB nun selbst direkt an den Ermittlungsteams teilzunehmen, wenn sie mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet wurden.

II. Fallarbeit von Eurojust

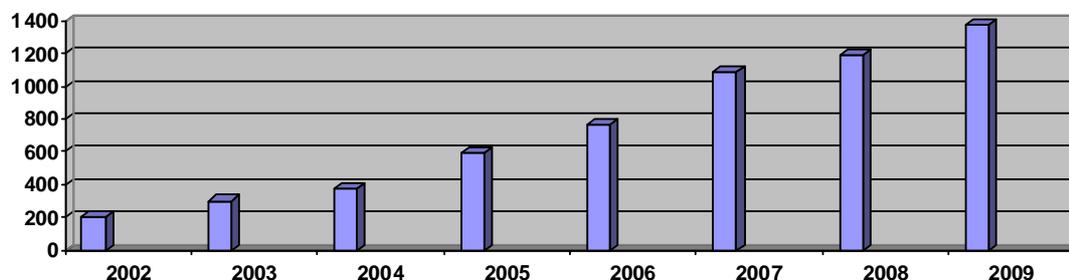
Zu den Kernaufgaben Eurojusts gehört die Bearbeitung von Fällen mit Bezug zur Organisierten Kriminalität. Im Jahr 2001³³³ hat Pro-Eurojust 192 Fälle bearbeitet und im provisorischen Stadium vom 1. März 2001 bis 28. Februar 2002 wurden insgesamt 233 Fälle registriert. Im Jahr 2002 waren die Eingangszahlen mit 202 Fällen zum 31. Dezember 2002 stagnierend und sogar leicht rückläufig, was sich dadurch erklären lässt, dass Eurojust in dieser Zeit vorwie-

³³² Bis zum 4. Juni 2011 werden die Mitgliedstaaten außerdem verpflichtet, ein nationales Koordinierungssystem aufzustellen, vgl. Art. 12 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 10 ÄndB.

³³³ Quelle: Kapplingerhaus, Stand der Entwicklung von Eurojust, S. 5.

gend mit Verwaltungsaufgaben beim Übergang der provisorischen Stelle Pro-Eurojust zur Einrichtung der „endgültigen“ Organisation Eurojust beschäftigt war.

Abbildung 1: Fallentwicklung 2002-2009³³⁴



Seit dem Jahr 2002 stieg die Anzahl der von Eurojust bearbeiteten Fälle deutlich an. Im Jahr 2004 bearbeitete Eurojust insgesamt 381 Fälle und damit doppelt so viele wie in 2002.³³⁵ Im Jahr 2005 wurden 588 Fälle registriert, was eine Steigerung um 54 % gegenüber der im Jahr 2004 bearbeiteten Fälle darstellt.³³⁶ Im Vergleich zum Jahr 2006 stieg die Anzahl der registrierten Fälle im Jahr 2007 nochmals um 41 % auf über 1000 Fälle.³³⁷ Im Jahr 2008 blieben die Fallzahlen mit einer weiteren leichten Steigerung um 10 % nahezu auf Vorjahrsniveau³³⁸, ist im Jahr 2009 aber erneut um 15 % gegenüber 2008 auf insgesamt 1372 Fälle angestiegen.³³⁹

Einige Behörden zeigen eine höhere Bereitschaft, Fälle an Eurojust zu verweisen³⁴⁰, um eine bessere Koordinierung ihrer Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen zu erreichen oder um im Meinungsaustausch mit anderen Behörden internationale Bestätigung ihrer Ermittlungsergebnisse zu erhalten.³⁴¹

³³⁴ Quelle: aus den Eurojust-Jahresberichten 2002-2009.

³³⁵ Eurojust-Jahresbericht 2004, S. 28.

³³⁶ Eurojust-Jahresbericht 2005, S. 28.

³³⁷ Nach Otto, Eurojust, S. 17 wurde Ende des Jahres der 1000ste neue Fall aufgenommen; laut Eurojust-Jahresbericht 2007, S. 14 waren am Stichtag 31.12.07 von den 1085 Fällen 458 Fälle abgeschlossen und 627 Fälle noch nicht abgeschlossen. Entsprechend der Fallzahlen stieg auch die Zahl der Koordinierungstreffen von 91 in 2007 auf 131 in 2009 (132 in 2008). Eurojust veranstaltete oder unterstützte 115 (110 in 2008) Koordinierungstreffen in den Räumlichkeiten in Den Haag und 16 (22 in 2008) Koordinierungstreffen in den Mitgliedstaaten, an denen Vertreter aus bis zu 30 Ländern teilnahmen, so der Eurojust-Jahresbericht 2007, S. 8; 2008, S.17 und 2009, S. 56.

³³⁸ Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 9.

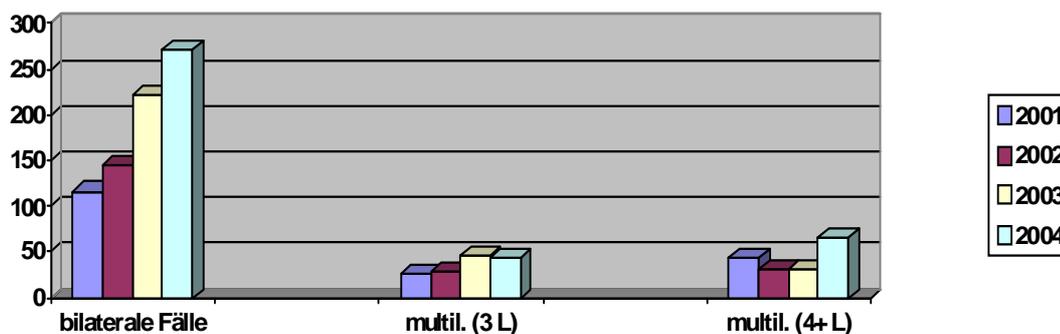
³³⁹ Eurojust-Jahresbericht 2009, S. 50.

³⁴⁰ Im Jahr 2004 kamen 23 % aller Fälle aus Deutschland; Quelle: Besuch bei Eurojust vom 08.11.-12.11.04, Gespräch mit Herrn Kapplinghaus, dem ehemaligen deutschen Stellvertreter.

³⁴¹ In Deutschland lagen im Jahr 2009 (2008, 2007, 2006, 2005) 92 (75, 83, 89, 99) Fälle vor, in denen die Bundesrepublik selbst um Rechtshilfe ersucht hat und 194 (188, 164, 134, 92) Fälle bei denen Deutschland um Rechtshilfe ersucht wurde, aus den Eurojust Jahresberichten 2005-2009, S. 54f.

In den Jahren 2001 bis 2004 nahm Eurojust bei der Fallzahlenspeicherung eine Kategorisierung in bilaterale, multilaterale mit drei beteiligten Ländern und multilaterale Fälle mit vier oder mehr Ländern vor.

Abbildung 2: bilaterale – multilaterale Fälle im Zeitraum 2001 – 2004³⁴²



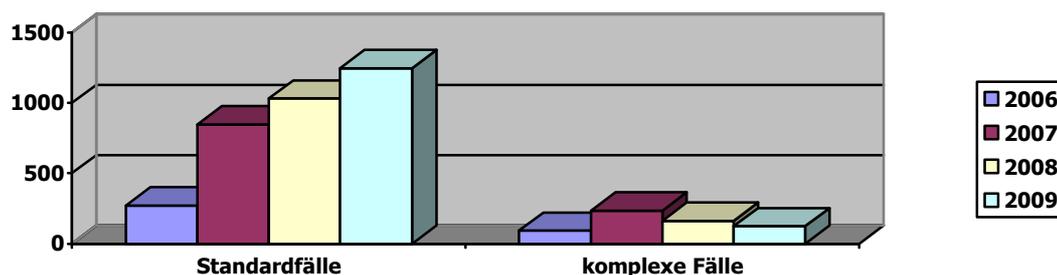
Die Tabelle verdeutlicht die große Skepsis gegenüber der Anrufung von Eurojust bei multilateralen Fällen, insbesondere bei solchen mit der Beteiligung von vier oder mehr Staaten. Denn anders als bei zwei gleichberechtigt nebeneinander stehenden ermittelnden Staaten besteht bei der Ermittlungsarbeit von mehreren Staaten gleichzeitig im Übereinstimmungsfall ein größeres Risiko des Verlustes an staatlicher Souveränität, da ein Staat durch die anderen übergangen werden könnte. Daher überrascht es auch nicht, dass bei Eurojust mehr Anfragen um Unterstützung im Wege der Zusammenarbeit als um Hilfe bei der Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen eingingen.³⁴³

Im Jahr 2006 hat Eurojust diese Kategorisierung aufgegeben, weil diese Einteilung „kein realistisches Bild der Arbeit von Eurojust“³⁴⁴ zeige. Stattdessen findet nun eine Einteilung in Standard- und komplexe Fälle statt.

³⁴² Quelle: aus den Eurojust-Jahresberichten 2002-2004.

³⁴³ Eurojust-Jahresbericht 2002, S. 8f.

³⁴⁴ So der Eurojust-Jahresbericht 2006, S. 26.

Abbildung 3: Einteilung seit 2006 in Standard- und komplexe Fälle³⁴⁵

Die Einteilung erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Art der von Eurojust erbetenen Unterstützung und der Zahl der beteiligten Länder, dem Arbeitsaufwand für die beteiligten Nationalen Mitglieder, der Schwere der Straftaten, der zeitlichen Dauer bis die angeforderte Unterstützung geleistet wird und nach dem Ergebnis der Unterstützung. Jedes nationale Mitglied hat bei der Eröffnung eines Falles die Einordnung vorzunehmen. Während dieser neuen Kategorisierung wurden im Jahr 2006 insgesamt 361 Fälle (2007: 1085 / 2008: 1193 / 2009: 1372) eröffnet, davon wurden 270 (2007: 849 / 2008: 1025 / 2009: 1249) als Standard und 91 (2007: 236 / 2008: 168 / 2009: 123) als komplexe Fälle eingestuft.³⁴⁶ Damit sank die Anzahl der als komplex eingestuften Fälle im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr.³⁴⁷ Das gilt auch für das Jahr 2009.³⁴⁸ Daraus folgt, dass sich der „Trend“ der fehlenden Anrufung Eurojusts bei komplexen Fällen (damalige multilaterale Fälle) weiter fortsetzt. Es ist davon auszugehen, dass noch immer zahlreiche multilaterale bzw. komplexe Fälle von Bedeutung zwar von den Behörden in den Mitgliedstaaten bearbeitet, nicht aber an Eurojust verwiesen werden. So wird auch künftig ein zentraler Bestandteil der Arbeit Eurojusts darin bestehen, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Bekämpfung Organisierter grenzüberschreitender Kriminalität weiter bekannt zu machen.

1. Praktische Handhabung der Einzelfälle

Die operative Arbeit des Kollegiums lässt sich nach der GO in drei Ebenen aufteilen. Auf der ersten Ebene bringt das nationale Mitglied von Eurojust, dem eine entsprechende Anfrage aus seinem Entsendestaat vorliegt, den jeweiligen Fall in das Kollegium ein. Das nationale Mitglied bezeichnet den ersuchten bzw. die ersuchten Staaten, teilt den Kriminalitätsbereich mit und macht Angaben zur Art der benötigten Hilfe. Nur diese Details finden Eingang in das

³⁴⁵ Quelle: aus den Eurojust-Jahresberichten 2006-2009.

³⁴⁶ Eurojust-Jahresberichte 2006, S. 26 und 2007, S. 15 und 2009 S. 51.

³⁴⁷ Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 13.

³⁴⁸ Eurojust-Jahresbericht 2009, S. 51.

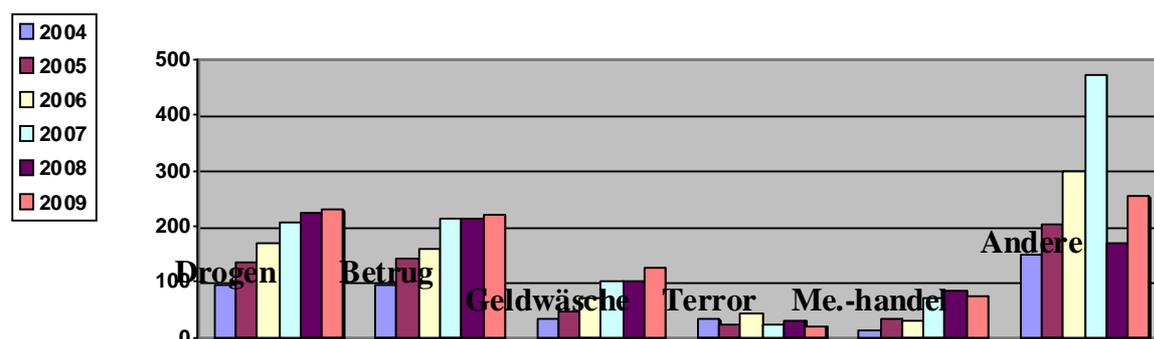
Register von Eurojust. Personenbezogene Daten werden nicht mitgeteilt. Das Kollegium entscheidet gem. Art. 15 Abs. 3 GO darüber, ob es in der Sache tätig wird oder nicht. Es prüft ferner mindestens einmal im Monat den Sachstand seiner operativen Angelegenheiten. Die nationalen Mitglieder, die diese Angelegenheit bearbeiten, berichten dem Kollegium über den Sachstand und ersuchen um Abschluss einer Sache, wenn dies angemessen ist. Die zweite „operative Ebene“ besteht in Koordinierungssitzungen³⁴⁹. Diese werden gem. Art. 16 GO einberufen, wenn das Kollegium dies beschließt oder wenn zwei oder mehr nationale Mitglieder nach Art. 6 EJB tätig werden. Zu den Koordinierungssitzungen treffen sich ausschließlich die Mitglieder der unmittelbar betroffenen Staaten zu einem Informationsaustausch. Hierbei werden auch alle zur Bearbeitung des Ersuchens erforderlichen personenbezogenen Daten ausgetauscht. Die wechselseitige Kontaktaufnahme mit den Behörden des Heimatstaates wird von den nationalen Mitgliedern nach Möglichkeit so behandelt, dass formlose und fernmündliche Kontakte im Vordergrund stehen. Nach Erledigung des Falles wird Eurojust als Gesamteinheit lediglich die Art der Erledigung mitgeteilt und der Fall im Register für erledigt erklärt. In besonderen Einzelfällen sowie bei exemplarischen Themenbereichen, die mehrheitlich aus besonderen Einzelfällen hervorgegangen sind (sog. „Topics“), können auf einer dritten Ebene Koordinierungsgespräche mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unter der Leitung von Eurojust geführt werden. Diese speziellen Sitzungen werden gem. Art. 17 GO vom Kollegium nach Vorschlag eines oder mehrerer nationalen Mitglieder und Beschluss des Kollegiums einberufen.³⁵⁰

2. Kategorien von Straftaten

Zu untersuchen ist, welche Fälle Eurojust schwerpunktmäßig zu bearbeiten hat. Hierüber soll die folgende Abbildung Aufschluss geben.

³⁴⁹ Im Jahr 2009 gab es insgesamt 131 Koordinierungssitzungen, Eurojust-Jahresbericht 2009, S. 9.

³⁵⁰ So fanden Koordinierungstreffen zu den Themenbereichen Terrorismus, Blitzeinbrüche, Menschenhandel, Geldwäsche, Drogenhandel, schwerem Betrug und schwerer Formen von Umweltkriminalität statt, Quelle: Kapplinghaus, Eurojust – Baustein auf dem Weg zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 8f.

Abbildung 4: Kategorien von Straftaten in den Jahren 2004 – 2009³⁵¹

Die Abbildung zeigt die Anzahl der jeweiligen Delikte in ihrer Häufigkeit und des Schwerpunktes der Ermittlungen.³⁵² Die Straftaten in den Bereichen Drogenhandel und Betrug bilden die größten Kategorien der vom Kollegium bearbeiteten Fälle. Die mittlerweile größte Kategorie der Betrugsfälle umfasst zahlreiche verschiedene Betrugsformen wie Veruntreuung, schweren Betrug, Anlagebetrug und Versicherungsbetrug. Nicht in diese Kategorie fallen der Umsatzsteuerbetrug und der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union. Im Jahr 2007 stieg die Anzahl der Betrugsfälle erneut um 44 % im Vergleich zum Vorjahr und stieg auch in den Jahren 2008 und 2009 weiter an. Allein im Jahr 2009 (2008/2007) wurden 20 (15/ 14) Koordinierungstreffen zum Thema Betrug durchgeführt.³⁵³

In einigem Abstand folgen danach die Deliktgruppen der Geldwäsche, des Menschenhandels sowie des Terrorismus. Schließlich werden die übrigen Delikte unter der Bezeichnung „Andere Straftaten“ geführt.³⁵⁴ Bei den im Jahr 2008 an Eurojust herangetragenen Fällen wurden insgesamt 50 unterschiedliche Kriminalitätsformen registriert. Insgesamt ist festzustellen, dass die Anfragen zu allen Deliktstypen (teilweise deutlich) zugenommen haben.

3. Beispielsfälle aus den Jahren 2003 bis 2009

Um die Fallarbeit genauer zu skizzieren, sollen einige Beispielsfälle aufgezeigt werden, mit denen Eurojust in den Jahren von 2003 bis 2009 zu tun hatte. Die Beispiele betreffen eine Reihe von Mitgliedstaaten und unterschiedliche Arten von Kriminalität und sollen praktische Einblicke in die Tätigkeit von Eurojust gewähren.

³⁵¹ Quelle: Die Eurojust-Jahresberichte 2004-2009.

³⁵² Teilweise werden die Fälle in mehreren Deliktgruppen einkategorisiert.

³⁵³ Eurojust-Jahresbericht 2009, S. 21 sowie 2007, S. 36f. und 2008, S. 27.

³⁵⁴ Unter diese Kategorie fallen u.a. Straftaten gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit, Urkundenfälschung und Umsatzsteuerbetrug. Neu ist seit 2007: Internetkriminalität und die Bildung einer kriminellen Vereinigung.

a) Schwerer Betrug

Im Februar 2003 nahmen über 20 zuständige Justiz- und Polizeibehörden aus Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Portugal und dem Vereinigten Königreich an einer Koordinierungssitzung in Finnland teil, die von Eurojust in enger Zusammenarbeit mit den finnischen Behörden organisiert worden war. Es handelte sich um einen Fall von komplexer Wirtschaftskriminalität, deren Erträge auf mehrere Millionen Euro geschätzt wurden.³⁵⁵ Auf der Basis direkter Kontakte konnte die justitielle und polizeiliche Zusammenarbeit fortgeführt und der Hauptverdächtige in einem Land außerhalb der EU festgenommen werden.³⁵⁶

Im Jahr 2008 wirkte Eurojust an der Koordinierung beim Austausch von Informationen mit, die zur erfolgreichen Zerschlagung eines Skimming-Netzwerks³⁵⁷ führte. Durch ein Koordinationstreffen im September 2008 konnten zeitgleiche Hausdurchsuchungen in sechs Ländern geplant werden und 15 Personen verhaftet werden. Im Jahr 2009 konnte durch ein Koordinationstreffen und den Austausch von Informationen der Mitgliedstaaten untereinander eine Bande von Autohändlern festgenommen werden, die bereits 1,5 Millionen Euro Schaden verursacht hatten.³⁵⁸

b) Drogenhandel

Einige Monate nachdem die dänische Polizei in einem wichtigen Fall von Drogenhandel ermittelt hatte, in dem es um 13 Tonnen Haschisch und eine große Sendung Kokain ging, dessen Hauptverdächtiger ein in Südamerika wohnhafter dänischer Staatsbürger mit mehreren Helfershelfern in Luxemburg und Dänemark war, legte die dänische Strafverfolgungsbehörde Eurojust den Fall vor.³⁵⁹ Aufgrund der Hilfe durch Eurojust konnte eine Durchsuchung inner-

³⁵⁵ Dabei sollen auch außerhalb der EU Straftaten in diesem Zusammenhang verübt worden sein. Die finnischen Behörden hatten ihre nationalen Ermittlungen so weit wie möglich vorangetrieben und regten nun auch Behörden in anderen Mitgliedstaaten an, Maßnahmen zu ergreifen und zu koordinieren, um Beweismaterial zu sammeln und einen Überblick über diese verwickelten kriminellen Aktivitäten zu gewinnen.

³⁵⁶ Eurojust-Jahresbericht 2003, S. 25.

³⁵⁷ Um den Pin-Code der Kredit- und Debetkarten auszuspähen wurde im vorliegenden Fall ein spezielles Gerät über den Kartenschlitzen öffentlicher Geldautomaten angebracht und eine Kamera installiert, vgl. Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 33.

³⁵⁸ Eurojust-Jahresbericht 2009, S. 23.

³⁵⁹ Das dänische und spanische Nationale Mitglied waren bei der Formulierung des Rechtshilfeersuchens behilflich, benannten die zuständigen spanischen Gerichte, setzten sich mit den zuständigen Richtern in Verbindung und begründeten die Dringlichkeit der Durchsuchung. Sie sorgten ebenfalls dafür, dass die richterliche Anhörung bereits am Folgetag stattfinden konnte. Bei der Durchsuchung konnte wertvolles Beweismaterial sichergestellt werden, vgl. Eurojust-Jahresbericht 2005, S. 48f.

halb von 24 Stunden an drei Orten, in zwei unterschiedlichen Gerichtsbezirken und in einem anderen Land durchgeführt werden.³⁶⁰

Im Jahr 2008 konnte eine Gruppe von sieben schwedischen Amphetaminschmugglern verhaftet werden. An dem Fall waren auch Belgien, Deutschland und Dänemark beteiligt. Eurojust arbeitete eng mit dem skandinavischen Verbindungsbeamten in Den Haag zusammen, der seinerseits die Zusammenarbeit zwischen der schwedischen, niederländischen und der belgischen Polizei erleichterte, während Eurojust die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden koordinierte.³⁶¹ Im Jahr 2009 fanden allein 40 Koordinierungstreffen zur Bekämpfung des Drogenhandels statt.³⁶²

c) Terrorismus

Das Eurojust-Kollegium bildete in der Folge der Bombenanschläge vom 11. März 2004 in Madrid ein Team aus mehreren nationalen Mitgliedern, die sich mit einschlägiger Erfahrung auf die Themen der Terrorismusbekämpfung konzentrierten. Dieses Terrorismus-Team hält regelmäßig Sitzungen ab und die Teammitglieder vertreten das Kollegium auch als Teilnehmer an Konferenzen und Seminaren zu Terrorismusthemen außerhalb von Eurojust.³⁶³

Anfang 2005 erhielt Eurojust Hinweise auf eine 12-köpfige kriminelle Bande, die zahlreiche Diebstähle verübt hatte. Die Ermittlungen ergaben, dass ein Teil der Erträge für eine terroristische Organisation bestimmt war. Die Täter wurden in der Schweiz verhaftet.³⁶⁴ Ein Mitglied der schweizerischen Zelle stand in Verbindungen zu einem marokkanischen Staatsbürger, der 2005 aus Spanien ausgewiesen worden war. Die Zelle hatte einen Anschlag auf ein Flugzeug einer israelischen Luftfahrtgesellschaft in der Schweiz geplant. Bei den komplexen Ermittlungen war besonders wichtig, dass die Ermittlungen und Festnahmen in einem Land nicht die Maßnahmen in anderen Ländern gefährdeten, was aufgrund der engen Zusammenarbeit mit der Polizei und den Justizbehörden in zahlreichen europäischen Ländern möglich war. Die

³⁶⁰ Eurojust-Jahresbericht 2005, S. 48f.

³⁶¹ Bei einer ersten Durchsicherung den Niederlanden konnten keine Beweismittel gefunden werden. In einem Koordinierungstreffen konnten die niederländischen Behörden von der Notwendigkeit einer zweiten Durchsicherung und der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen überzeugt werden. Am nächsten Tag wurde eine große Menge von Amphetaminen gefunden. Insgesamt wurden nahezu 200 kg Drogen beschlagnahmt, vgl. Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 31

³⁶² Eurojust-Jahresbericht 2009, S. 19.

³⁶³ Eurojust-Jahresbericht 2004, S. 24, 31.

³⁶⁴ Eurojust-Jahresbericht 2006, S. 43f. Bei den Verdächtigen handelte es sich um algerische Staatsbürger mit Verbindungen zur Salafistischen Gruppe für Predigt und Kampf (GSPC). Man vermutete, dass sie in Villen an der Costa del Sol einbrachen und die Erträge aus ihren Straftaten nach Algerien schickten.

schweizerischen Behörden hoben die Bedeutung der Rolle von Eurojust und Europol hervor.³⁶⁵

Im den Jahren 2008 und 2009 wurden bei Eurojust strategische und taktische Seminare veranstaltet, die dem Zweck dienten, die justitielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu fördern und zu stärken, und die gleichzeitig eine Plattform für den direkten Austausch von Informationen und bewährten Verfahren boten.³⁶⁶ In den an Eurojust herangetragenen Ermittlungen spielen fundamentalistische Gruppen weiterhin die größte Rolle, gefolgt von separatistischen Gruppen.³⁶⁷

4. Zwischenergebnis

Die Anzahl der Fälle, mit denen Eurojust befasst wird, steigt jährlich an. Allerdings ist die Anzahl der komplexen Fälle mit Eurojustbeteiligung im Verhältnis zu den Standard-Fällen immer noch gering und deutet auf „vorsichtige Zurückhaltung“ der Mitgliedstaaten. Bei der praktischen Handhabung der Einzelfälle wird der Fall in das Eurojust-Kollegium eingebracht und das Kollegium entscheidet über die weitere Vorgehensweise. Es werden Koordinierungssitzungen abgehalten und wenn es erforderlich ist, auch die Mitgliedstaaten und andere Behörden mit eingebunden. Die Arten von Straftaten, mit denen Eurojust befasst wird, sind sehr unterschiedlich und variieren in ihrer Häufigkeit sehr stark. Hauptsächlich wird Eurojust Straftaten im Bereich von Betrugs- und Drogendelikten betraut und konnte bereits unterstützende Arbeit leisten.

IV. Eurojust und der Europäische Haftbefehl

Die Rechtshilfe nimmt den größten Teil der justitiellen Zusammenarbeit ein. „Rechtshilfe in Strafsachen“ ist jede Unterstützung, die auf Ersuchen für ein ausländisches Strafverfahren gewährt wird.³⁶⁸ Es existieren zahlreiche Auslieferungs- und Rechtshilfeabkommen zwischen

³⁶⁵ Eurojust-Jahresbericht 2006, S. 44.

³⁶⁶ Auf der Grundlage der Beiträge, die von den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen nationalen Behörden aus allen 27 Mitgliedstaaten geliefert wurden, trug Eurojust zum Bericht über die Lage und Tendenzen des Terrorismus 2008 von Europol (Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT 2008) bei und erstellte die erste Ausgabe des Terrorism Convictions Monitor, in dem Informationen über Urteile und Freisprüche in Terrorismusverfahren aus frei zugänglichen Quellen gesammelt und analytische und statistische Informationen zur Verfügung gestellt werden, vgl. Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 23 und 2009, S. 17f..

³⁶⁷ Vgl. Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 23 und 2009, S. 17ff. Im Jahr 2009 richtete sich der Schwerpunkt der Ermittlungen gegen die PKK, vgl. Eurojust-Jahresbericht 2009, S. 17.

³⁶⁸ Unter die „Rechtshilfe“ fällt einerseits die Zustellung von Ladungen und Urteilen, die Vernehmung von Zeugen und Beschuldigten sowie die Beschlagnahme und Herausgabe von Beweismitteln. Andererseits fallen auch grenzüberschreitende moderne und operative Maßnahmen, wie die Überwachung des Fernmeldever-

den einzelnen Mitgliedstaaten der EU, die teilweise noch aus der Zeit vor Gründung der Gemeinschaft resultieren.³⁶⁹ Durch die Vielzahl der anwendbaren internationalen Verträge und Vorschriften werden die Mitarbeiter der Justizbehörde des Mitgliedstaates mit einer solchen Masse an Rechtsinstrumenten konfrontiert, dass die Rechtsfindung Schwierigkeiten bereitet. Hier soll Eurojust Hilfe leisten. Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 2a ÄndB soll Eurojust die Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten durch die Erleichterung von Ersuchen und Entscheidungen betreffend die justitielle Zusammenarbeit, auch in Bezug auf Rechtsakte, die dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung Wirkung verleihen, verbessern.

1. Europäischer Haftbefehl

Da das traditionelle Auslieferungsrecht³⁷⁰ den fortschreitenden Entwicklungen in der EU nicht mehr Stand hielt, hat es eine bedeutende Änderung mit dem am 7. August 2002 in Kraft getretenen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl (RbEuHb)³⁷¹ erfahren. An die Stelle des Auslieferungsverfahrens mit seiner zentralen politischen Entscheidungsphase tritt ein rein justizbehördliches Verfahren,³⁷² welches zwischen den beteiligten Justizbehörden direkt stattfinden soll.

Mit dem Europäischen Haftbefehl wurde erstmals versucht, ein gesamtes Rechtsgebiet, nämlich die Auslieferung, durch einen eigenen Rahmenbeschluss zu regeln. Der RbEuHb baut auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen auf und ersetzt seit dem 1. Januar 2004 die entsprechenden Übereinkommen in den Mitgliedstaaten.

kehr, der Einsatz verdeckter Ermittler oder die Observation unter die Rechtshilfe, vgl.

Hackner/Schomburg/Lagodny/Wolf, Internationale Rechtshilfe, Rn. 1,2; Hecker, Europäisches Strafrecht, S. 421; Prieß, EuR 1991, 342, 345f.

³⁶⁹ Rechtsgrundlage für die internationale Rechtshilfe bildet das EU-Rechtshilfe-Übk. (ABl. EG vom 12.7.2000 Nr. C 197, S. 1ff), Am 16.10.2001 wurde der auf einer Initiative Frankreichs beruhende Entwurf eines Zusatzprotokolls zum EU-Rechtshilfe-Übk. (= ABl. EG vom 12.7.2000 Nr. C 197, S. 3ff; Grundlage ist das Europäische Übereinkommen vom 20.4.1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (EuRhÜbk.) = BGBl. II 1964, 1369, 1386 mit seinem Zusatzprotokoll vom 17.3.1978 = BGBl. II 1990, 124; 1991, 909; 2000, 555) unterzeichnet und am 21.11.2001 vom Rat genehmigt. Weitere Regelungen im Rahmen der Rechtshilfe finden sich im SDÜ, in bilateralen Verträgen und im nationalen Recht (IRG in Deutschland, Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz (ARHG) in Österreich, Criminal Justice (International Cooperation) Act 1990 in Großbritannien).

³⁷⁰ Es geht davon aus, dass der ersuchte Staat souverän über das Auslieferungsersuchen entscheidet und dabei eigenständig das Vorliegen der Auslieferungsvoraussetzungen oder -hindernisse in jedem Einzelfall prüft. Es ist übermäßig komplex und wurde daher als dringend reform- und konsolidierungsbedürftig angesehen, so auch Ligeti, Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, S. 371; Schomburg, StV 1998, 153, 154; Vogel, JZ 2001, 937, 940; Storbeck in Theobald, Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion?, S. 107, 119; Wasmeier, ZStW 116 (2004), 320, 320f.

³⁷¹ ABl. EG vom 18.7.2002 Nr. L 190, S. 1ff.

³⁷² Vgl. Mitteilung der Kommission: KOM (2005) 63 endg., S. 1ff; Schorkopf, Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, S. XXX.

a) Ziel des RbEuHb

Ziel des Rahmenbeschlusses ist die Vereinfachung der komplexen und verwirrenden Rechtslage im Auslieferungsrecht durch ein vereinfachtes System der Übergabe zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten. Gleichwohl wurde damit kein neues Rechtsinstitut geschaffen. Vielmehr wurde das bisherige System der auslieferungsrechtlichen Regelungen übernommen und an das besondere Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten der EU angepasst. Der Europäische Haftbefehl ist eine justitielle Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat bezweckt, vgl. Art. 2 Abs. 1 RbEuHb.

b) Verfahren und Form

Die Anwendbarkeit des Europäischen Haftbefehls erstreckt sich gem. Art. 2 Abs. 1 RbEuHb auf alle Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedroht sind, oder deren Strafmaß – im Falle einer Verurteilung – mindestens vier Monate beträgt. Zuständig für die Ausschreibung und die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sind gem. Art. 6 Abs. 1, 2 RbEuHb die Justizbehörden, die von den Mitgliedstaaten benannt werden. Wenn die Straftat im Ausstellungsstaat mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht ist, ist die Entscheidung der Justizbehörde des ausstellenden Staates damit ipso facto und ohne weitere Kontrollen anzuerkennen.³⁷³ Darüber hinaus legt der Rahmenbeschluss die möglichen Auslieferungshindernisse in Art. 3 und 4 RbEuHb abschließend fest, so dass sich der Vollstreckungsstaat auf andere als die dort genannten Gründe nicht beziehen kann, um die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls zu verweigern.

Das Rechtshilfeverfahren mittels Europäischem Haftbefehl ist stark auf eine Vereinfachung ausgerichtet. An die Stelle des Auslieferungsverfahrens mit seiner zentralen politischen Entscheidungsphase tritt ein rein justizbehördliches Verfahren,³⁷⁴ welches zwischen den beteiligten Justizbehörden direkt stattfinden soll. Gemäß Art. 7 Abs. 1 RbEuHb kann jeder Mitgliedstaat in seinem Gebiet hierzu eine zentrale Behörde einrichten.

Ein wesentlicher Aspekt des Europäischen Haftbefehls ist die Straffung des Verfahrens durch den Wegfall der administrativen Ebene, d.h. der Bewilligung.³⁷⁵ Ist der Betroffene mit seiner

³⁷³ Vgl. Art. 2 Abs. 2 RbEuHb. Somit entfällt das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit für bestimmte Straftaten bzw. Lebenssachverhalte, die in einer Positivliste (Art. 2 Abs. 2 RbEuHb) aufgeführt werden. In anderen Fällen kann es weiterhin für die Übergabe vorausgesetzt werden, vgl. oben unter Punkt cc).

³⁷⁴ Mitteilung der Kommission: KOM (2005) 63 endg., S. 1ff.

³⁷⁵ In Deutschland bleibt jedoch das Erfordernis der Bewilligung nach § 79 IRG bestehen.

Überstellung nicht einverstanden, so entscheidet ein Gericht über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls. Diese gerichtliche Entscheidung ist Grundlage der Überstellung. Einer weiteren, darüber hinausgehenden Zulässigkeitsentscheidung bedarf es nicht mehr. Das gesamte Verfahren, von der vorläufigen Inhaftnahme bis zur Entscheidung über die Bewilligung der Auslieferung, soll auf der Grundlage eines einzigen, im Fall der Ausschreibung im SIS, elektronischen Dokuments abgewickelt werden.³⁷⁶ Der RbEuHb sieht hierzu eine nach Form und Inhalt standardisierte Gestaltung vor. So ist dem RbEuHb in seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der EG ein Formular beigelegt.³⁷⁷ Die vorausgesetzten inhaltlichen Angaben sind vereinheitlicht und somit unionsweit gleich.³⁷⁸ Nach Art. 8 Abs. 2 S. 1 RbEuHb ist der Europäische Haftbefehl in die Amtssprache des Vollstreckungsstaates zu übersetzen. Art. 8 Abs. 2 S. 2 RbEuHb bildet hierzu eine Ausnahme. Danach kann jeder Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der Annahme des Rahmenbeschlusses eine Erklärung abgeben, dass er eine Übersetzung in eine oder mehrere Amtssprachen der Organe der EG akzeptiert.

c) Fristen

Die Fristen des Europäischen Haftbefehls ergeben sich aus den Artt. 17 und 23 RbEuHb. Danach sind das Vollstreckungs- und das Übergabeverfahren als Eilsache konzipiert. Stimmt die gesuchte Person der Übergabe gem. Art. 13 RbEuHb zu, soll die endgültige Entscheidung über die Vollstreckung nach Art. 17 Abs. 2 RbEuHb innerhalb von zehn Tagen, nachdem die Zustimmung erteilt wurde, erfolgen. Liegt keine Zustimmung der gesuchten Person vor, ist über die Vollstreckung gem. Art. 17 Abs. 3 RbEuHb innerhalb von 60 Tagen zu beschließen. Gemäß Art. 23 Abs. 2 RbEuHb soll die Übergabe dann spätestens zehn Tage nach der endgültigen Entscheidung stattfinden. In Sonderfällen kann diese Frist nach Art. 17 Abs. 4 RbEuHb auf 90 Tage verlängert werden.

Bislang waren die Laufzeiten von Auslieferungsverfahren oftmals deutlich länger als dieser Zeitraum. Tatsächlich vergehen durch die Anwendung des RbEuHb bis zur Vollstreckung eines Antrags im Durchschnitt nunmehr 43 Tage gegenüber zuvor mehr als neun Monaten.

³⁷⁶ BT-DR 15/1718, S. 20.

³⁷⁷ ABl. EG vom 18.7.2002 Nr. L 190, S. 13ff.

³⁷⁸ Nach Art. 8 Abs. 1 RbEuHb enthält der Europäische Haftbefehl Informationen über die Identität und Staatsangehörigkeit der gesuchten Person (lit. a) sowie Name, Adresse, Telefon- und Faxnummer sowie die Emailadresse der ausstellenden Justizbehörde (lit. b). Darüber hinaus muss die Angabe, ob ein vollstreckbares Urteil, ein Haftbefehl oder eine andere vollstreckbare justizielle Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung vorliegt (lit. c), die Art und Würdigung der Straftat (lit. d) sowie die Beschreibung der Umstände, unter denen die Straftat begangen wurde (lit. e), nebst gesetzlichem Strafrahmen bzw. die Angabe der rechtskräftig verhängten Strafe (lit. f) im Formblatt enthalten sein.

Dabei wurden jedoch nicht die Fälle berücksichtigt, in denen der Betreffende seiner Übergabe zustimmt; in diesen Fällen beträgt der Zeitraum im Durchschnitt nur noch elf Tage.³⁷⁹ Durch diesen Vergleich wird deutlich, dass das Rechtshilfverfahren mit dem RbEuHb beschleunigt wurde.

d) Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit

Nach dem Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit darf eine Auslieferung der gesuchten Person nur dann erfolgen, wenn die betroffene Tat in allen beteiligten Mitgliedstaaten mit Strafe bedroht ist.³⁸⁰ Ursprünglich wurde das Prinzip aus dem Gedanken der Gegenseitigkeit abgeleitet.³⁸¹ Der Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit erhielt seine erste Durchbrechung durch Art. 3 EU-AuslÜbk., der bei bestimmten Straftaten (Verabredung einer Straftat, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung) auf dieses Kriterium verzichtet. Teilweise wurde eine völlige Aufgabe dieses Grundsatzes zugunsten einer effektiven internationalen Strafverfolgung befürwortet.³⁸²

Der RbEuHb nimmt nunmehr eine Durchbrechung dieses Grundsatzes vor. Ursprünglich sollte den Mitgliedstaaten lediglich eine Negativliste³⁸³ mit denjenigen Delikten gestattet werden, die von dem Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls ausgenommen sein sollten. Dieser Vorschlag wurde von den Mitgliedstaaten jedoch nicht akzeptiert, die den Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit beibehalten wollten. Die Aufrechterhaltung dieses Prinzips wurde deshalb indirekt in Art. 2 Abs. 2 RbEuHb niedergelegt. Allerdings ist das Vorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit für den Straftatenkatalog des Art. 2 Abs. 2 RbEuHb entbehrlich, wenn diese Taten im Ausstellungsstaat mit einer Strafe oder Maßregel von mindestens drei Jahren bedroht sind. Zwar wird für alle anderen Delikte am Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit weiter festgehalten, die Liste in Art. 2 Abs. 2 RbEuHb umfasst aber mehr als 32 Delikte.

³⁷⁹ So die Mitteilung der Kommission: KOM (2007) 407 endg., S. 1ff; Schorkopf, Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, S. XXXIf.

³⁸⁰ Vgl. Art. 2 Abs. 1 EuAIÜbk.; Lagodny in Schomburg/Lagodny/Gleß/Hackner, § 3 IRG Rn. 2; v. Heintschel-Heinegg/Rohlf, GA 2003, 44, 47.

³⁸¹ Lagodny in Schomburg/Lagodny/Gleß/Hackner, IRG, § 3 Rn. 2.

³⁸² Weigend, JuS 2000, 105, 107; Jescheck, ZStW 66 (1954), 518, 531.

³⁸³ Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 522, S. 1ff.

Kritisch anzumerken ist, dass die Liste weder eine Beschränkung auf spezifisch grenzüberschreitende Kriminalität³⁸⁴ noch auf spezifisch unionsbezogene Straftaten³⁸⁵ vornimmt. Stattdessen werden Delikte wie „Betrug“, „Brandstiftung“ und „Erpressung“ erfasst. Ferner ist fraglich, ob man bei Begriffen wie „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ überhaupt von „Straftatbeständen“ in diesem Sinne sprechen kann. Zudem bestehen für viele der Katalogstraf­taten nach Art. 2 Abs. 2 RbEuHb bislang noch keine auf Unionsebene durchgängig harmonisierten Definitionen³⁸⁶, so dass insoweit die jeweilige Definition des ausstellenden Staates maßgeblich ist.

Insgesamt stellen die aufgeführten Delikte aber solch schwere Straftaten dar, dass sie aufgrund ihres Unrechtsgehalts in allen Staaten in vergleichbarer Weise strafbar sind.³⁸⁷ Bei Zweifelsfragen ist der ausstellende Staat dazu verpflichtet zu bescheinigen, dass die dem Haftbefehl zugrunde liegende Tat nach seiner Rechtsordnung ein Delikt darstellt und somit unter einen in dem Straftatenkatalog erfassten Straftatbestand fällt.³⁸⁸

Mangels einheitlicher Definitionen wird eine unterschiedliche Durchführung des Rahmenbeschlusses in den einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten befürchtet. Hierzu hat der EuGH in seinem Urteil vom 3. Mai 2007³⁸⁹ festgehalten, dass „der Rahmenbeschluss nicht die Angleichung des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten zum Ziel hat und dass keine der Bestimmungen des Titels VI des EU-Vertrags die Anwendung des Europäischen Haftbefehls von der Angleichung der strafrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten im Bereich der betroffenen Straftaten abhängig macht“. Um eine möglichst konfliktarme Anwendung des Europäischen Haftbefehls zu gewährleisten, sollte auf Unionsebene aber versucht werden, alle Straftaten der Positivliste unionsweit übereinstimmend zu definieren.

³⁸⁴ Wie z.B. „Terrorismus“ und „Drogenhandel“.

³⁸⁵ Wie z.B. der „Schutz der finanziellen Interessen“.

³⁸⁶ So auch Ambos, Internationales Strafrecht, S. 442; v. Heintschel-Heinegg/Rohlf, GA 2003, 44, 48; Rohlf, Der Europäische Haftbefehl, S. 88.

³⁸⁷ In seinem Urteil RS C-303/05 (Advocaten voor de Wereld VZW./Leden van de Ministerraad), Slg. 2007, I-3633ff, Rn. 4 führt der EUGH an, dass der Rat aufgrund des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und aufgrund des hohen Maßes an Vertrauen und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten davon ausgehen durfte, dass die betroffenen Arten von Straftaten entweder bereits aufgrund ihrer Natur oder aufgrund der angedrohten Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens drei Jahren zu den Straftaten gehören, bei denen es aufgrund der Schwere der Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechtfertigt ist, nicht auf der Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit zu bestehen.

³⁸⁸ BT-DR 15/1718, S. 18.

³⁸⁹ EuGH RS C-303/05 (Advocaten voor de Wereld VZW./Leden van de Ministerraad), Slg. 2007, I-3633ff, Rn. 4.

e) Auswirkungen durch den Vertrag von Lissabon

Mit Inkrafttreten des VvL wurde das Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses aufgehoben und durch supranationale Handlungsformen ersetzt. Allerdings gelten die vor dem Inkrafttreten des Vertrages erlassenen Rahmenbeschlüsse so lange fort, bis sie nach Maßgabe der Verträge ersetzt bzw. modifiziert worden sind. Damit bleibt abzuwarten, durch welches Rechtsinstrument der Rahmenbeschluss abgelöst werden wird.

f) Kritik am Europäischen Haftbefehl

Sowohl Lob wie auch Kritik am RbEuHb sind vielfältig. Auf der einen Seite wird die Aushöhlung von Beschuldigtenrechten durch die Europäisierung der Strafverfolgung beklagt, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner stattfindet.³⁹⁰ So wird im Rahmen der Anwendung des Europäischen Haftbefehls ein Automatismus befürchtet, der zu einer ungeprüften Übergabe – auch eigener Staatsangehöriger – ohne Kontrollmöglichkeiten führen könnte.³⁹¹ Auf der anderen Seite ist die Rede von einer bedeutsamen Neuerung zum Ausbau des gemeinsamen europäischen Rechtsraums, einer „Revolution des Auslieferungsrechts“³⁹² und von „Quantensprüngen“³⁹³ in der Entwicklung der gemeinsamen Strafverfolgung in Europa durch den Europäischen Haftbefehl.

Gegen das Argument der fehlenden Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten spricht, dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum verbleibt.³⁹⁴ Um den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles gerecht zu werden, können die ersuchten Gerichte von zahlreichen Ausnahmen Gebrauch machen. So kann die Überstellung eines Beschuldigten gem. Art. 4 Abs. 7 lit. a RbEuHb bereits dann verweigert werden, wenn es um eine Straftat geht, die teilweise auch auf dem Hoheitsgebiet des ersuchten Staates begangen wurde.³⁹⁵ Über die ausdrücklich normierten Zurückweisungsgründe hinaus bleibt nach Art. 1 Abs. 3 RbEuHb Raum zur Berücksichtigung der Grundrechte

³⁹⁰ Braum, JZ 2000, 493, 495; Esser, Auf dem Weg zu einem europäischen Strafverfahrensrecht, S. 39; Kühne, Strafprozessrecht, § 3 Rn. 66; Hassemer, KritV 1999, 133, 136.

³⁹¹ Ambos, Internationales Strafrecht, S. 443, der eine uferlose Ausweitung durch Art. 2 Abs. 2 RbEuHb befürchtet und anführt, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung eigentlich dazu geschaffen wurde, durch die gegenseitige Anerkennung von Produktstandards zur Erreichung des freien Binnenmarktes beizutragen und deshalb fraglich sei, ob dieses im gesamten Bereich des Strafrechts nutzbar gemacht werden kann. Ferner Gleß, ZStW 116 (2004), 354f; Schünemann, GA 2002, 501, 507f.

³⁹² So Vogel, JZ 2001, 937, 937.

³⁹³ Vgl. die Redaktion der DRiZ, DRiZ 2002, 1, 1.

³⁹⁴ Wasmeier, ZStW 116 (2004), 320, 322.

³⁹⁵ Die Bundesrepublik Deutschland hat von der Umsetzung dieses Verweigerungsgrundes keinen Gebrauch gemacht.

in besonderen Fällen, d.h. wenn deren Schutz ausnahmsweise eine Ablehnung der Überstellung gebietet. Hierzu nimmt Erwägungsgrund 12 des RbEuHb auf die in Art. 6 EU enthaltenen Schutzpflichten und explizit auf die GRCh Bezug. Damit bestehen im Rahmen des Europäischen Haftbefehls die Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten grundsätzlich weiter.

Der RbEuHb verstößt mit seiner punktuellen Durchbrechung der Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit auch nicht gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).³⁹⁶ Aus diesem Grundsatz folgt, dass das Gesetz klar die Straftaten und die für sie angedrohten Strafen definieren muss. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen anhand des Wortlauts der einschlägigen Bestimmung und nötigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortung begründen.³⁹⁷ Zwar erlaubt Art. 2 Abs. 2 RbEuHb die punktuelle Durchbrechung des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit für die dort aufgeführten Arten von Straftaten, doch bleibt für die Definition dieser Straftaten und der für sie angedrohten Strafen weiterhin das Recht des Ausstellungsmitgliedstaats maßgeblich. Gemäß Art. 1 Abs. 3 RbEuHb hat der Ausstellungsmitgliedstaat die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Art. 6 EU niedergelegt sind, und damit den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen zu achten.

Darüber hinaus wird angeführt, dass der Europäische Haftbefehl bei der Europäisierung des Strafprozessrechts einseitig die Interessen einer effektiveren Strafverfolgung fördern würde.³⁹⁸ So sei eine effektive Strafverteidigung gegen den Europäischen Haftbefehl beispielsweise dann problematisch, wenn die nationalen Strafverteidiger mit der Sprache oder der Rechtspraxis des Ausstellungsstaates nicht hinreichend vertraut sind.³⁹⁹ Dem ist entgegenzuhalten, dass der RbEuHb den Anspruch auf einen Rechtsbeistand verstärkt hat. Nach Art. 11 Abs. 2 RbEuHb hat die festgenommene Person nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaates nämlich einen Anspruch darauf, einen Rechtsbeistand und einen Dolmetscher hinzuzuziehen. Ferner besteht die Möglichkeit von Spezialisierungen für die

³⁹⁶ Dieser Grundsatz gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegen, und wird außerdem durch verschiedene völkerrechtliche Verträge, vor allem durch Art. 7 Abs. 1 EMRK, gewährleistet.

³⁹⁷ So der EuGH RS C-303/05 (*Advocaten voor de Wereld VZW./Leden van de Ministerraad*), Slg. 2007, I-3633ff, Rn. 3, 53f.

³⁹⁸ Nestler, ZStW 2004, 332, 340; Salditt, StV 2003, 136, 136.

³⁹⁹ So u.a. Ambos, Internationales Strafrecht, S. 443; Gleß, ZStW 116 (2004), 354f; Hecker, Europäisches Strafrecht, § 12 Rn. 42, 44.

Strafverteidiger und die Möglichkeit der Koordinierung durch eine übergeordnete europäische Strafverteidigerorganisation.⁴⁰⁰ Der RbEuHb sieht überdies vor, dass die vollstreckende Justizbehörde im Fall der Festnahme einer Person aufgrund eines Europäischen Haftbefehls darüber entscheidet, ob die gesuchte Person nach Maßgabe des Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaates nach Art. 12 S. 1 RbEuHb in Haft zu halten ist, und gewährt nach Art. 26 RbEuHb die Möglichkeit, die Dauer der verbüßten Haft auf die Gesamtdauer des Freiheitsentzugs, zu dem der Betreffende verurteilt wurde, anzurechnen.

Die Vereinfachung der Rechtshilfe kann auch dem Schutz der Interessen des Beschuldigten im Strafverfahren dienen.⁴⁰¹ Zudem wird die Übersichtlichkeit durch den eindeutigen Vorrang des RbEuHb gegenüber anderen Auslieferungsübereinkommen in diesem Bereich verbessert, so dass durch die Umsetzung des europäischen Rechts in nationales Recht die Bearbeitung der Auslieferungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich erleichtert wird.

Die Effizienz des Haftbefehls lässt sich auch der Vielzahl der ausgestellten Haftbefehle beurteilen. Im Jahr 2005 wurden 6.900 ausgestellt, von denen in über 1.770 Fällen die Haftbefehle zur Auffindung und Festnahme der gesuchten Personen führten.⁴⁰² Im Jahr 2007 wurden bereits 9.908 Fälle registriert.⁴⁰³ Bei der Übergabe von Staatsangehörigen stellen die meisten Mitgliedstaaten jedoch die Bedingung, dass ihre Staatsangehörigen die Strafe in ihrem Hoheitsgebiet verbüßen. Die verfügbaren Indikatoren in Bezug auf justitielle Kontrolle, Wirksamkeit und zügige Vollstreckung sprechen für die Anwendung des Europäischen Haftbefehls.

g) Zwischenergebnis

Im Ergebnis stellt sich der Rahmenbeschluss als Kompromiss zwischen einer verstärkten Zusammenarbeit auf der einen Seite und der Erhaltung nationalstaatlicher Hoheitsgewalt auf der

⁴⁰⁰ Siehe hierzu in Kapitel 5 B III zur Frage des Erfordernisses einer Verteidigerorganisation auf europäischer Ebene.

⁴⁰¹ Nach Nestler, ZStW 116 (2004), 332, 334 ist der vereinfachte Zugang zu entlastenden Beweismitteln aus dem Ausland im Hinblick auf die Regelung des § 244 Abs. 5 StPO zum Beweisantrag beim Auslandszeugen auch eine wichtige Stärkung der Verteidigungsrechte des Angeklagten. Auch für das Jahr 2006 setzte sich der Anstieg der Haftbefehlszahlen fort, vgl. Mitteilung der Kommission: KOM (2007) 407 endg., S. 1ff. Laut Mitteilung der Kommission: KOM (2005) 63 endg., S. 1ff. wurden bis September 2004 2.603 Haftbefehle ausgestellt, 653 Personen festgenommenen und 104 Personen übergeben.

⁴⁰² Quelle: Bundesministerium für Justiz in Österreich, Anfragebeantwortung der Republik Österreich, 4640/AB XXIII. GP – Anfragebeantwortung, S. 1, 3; im Internet unter: <http://diegalerie.files.wordpress.com/2008/09/eu-haftbefehl-pa-bea-280808.pdf>, Zugriff am 12.11.2009.

⁴⁰³ So die Mitteilung der Kommission: KOM (2007) 407 endg., S. 1ff.

anderen Seite dar. Er sieht Verfahrenserleichterungen vor, wandelt aber die Auslieferung nicht in ein rein justitielles Verfahren um, wie es der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung an sich verlangt. Im Gegensatz dazu werden dem ersuchten Staat – insbesondere durch den teilweisen Wegfall der Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit – Verweigerungsmöglichkeiten abgeschnitten, was sein außenpolitisches Ermessen nachhaltig beschränkt, aber nicht zu einem völligen Souveränitätsverlust im Bereich der Auslieferung führt oder eine Beschneidung der Strafverfolgungskompetenz der Länder bedeutet. Der Europäische Haftbefehl führt den Entwicklungsprozess des Auslieferungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der EU fort.

2. Eurojust und der Europäische Haftbefehl

Hinsichtlich der Rolle Eurojusts im Rahmen des Europäischen Haftbefehlsverfahrens verweist der RbEuHb an verschiedenen Stellen darauf, Eurojust zu informieren bzw. eine Stellungnahme der Institution einzuholen. So kann Eurojust bei mehreren Haftbefehlen gegen denselben Straftäter nach Art. 16 Abs. 2 RbEuHb auf Anfrage eine Stellungnahme dahingehend abgeben, welcher Befehl vorrangig behandelt werden sollte. Dabei handelt es sich um typische Situationen, in denen Koordinierungsbedarf besteht und die sich somit nahtlos in das Hauptaufgabenfeld von Eurojust einfügen.

Allerdings besteht keine Bindungswirkung an diese Stellungnahme Eurojusts. Eurojust kann nur eine beratende Funktion einnehmen. Zwar entspricht dies der Aufgabenstellung von Eurojust, schwächt die Möglichkeit der Einflussnahme durch Eurojust aber deutlich.

Gemäß Art. 17 Abs. 7 RbEuHb muss das Versäumnis der im Rahmenbeschluss festgelegten Fristen bei der Vollstreckung eines Haftbefehls an Eurojust gemeldet werden. Im Laufe des Jahres 2009 (2008, 2007, 2006) wurden 30 (28, 31, 12) Fristverletzungen an Eurojust gemeldet.⁴⁰⁴ Die Nichteinhaltung der Fristen hat für die Mitgliedstaaten aber keine Konsequenzen. Eurojust hat nicht die Möglichkeit, Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten zu verhängen. Die Meldepflicht der Mitgliedstaaten bei Nichteinhaltung der Frist verfolgt damit lediglich den Zweck aufzudecken, welcher Mitgliedstaat gegen die Fristvorschriften verstößt und dies kundzutun. Eine juristische Konsequenz hat der Mitgliedstaat aber nicht zu befürchten.

⁴⁰⁴ Eurojust-Jahresberichte 2009, S. 32, 2008, S. 20, 2007, S. 24 und 2006, S. 31.

Eurojust ist dann im Europäischen Haftbefehlsverfahren einzuschalten, wenn der beschleunigten Vollstreckung zwischenbehördliche Kommunikationsschwierigkeiten entgegenstehen oder außergewöhnliche Umstände eine fristgerechte Übergabeentscheidung nicht zulassen. Folglich kommt Eurojust im Europäischen Haftbefehlsverfahren eine Rolle zu, die sich auf eine beratende und unterstützende Funktion beschränkt. Deshalb stellt sich die Frage, welchen praktischen Nutzen eine Beteiligung von Eurojust mit sich bringt. Der Europäische Haftbefehl setzt in besonderer Weise gegenseitiges Vertrauen in die Qualität und Beständigkeit der mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen voraus, welches in der Praxis oftmals nicht besteht. Die Einschaltung Eurojusts als eine unabhängige unionsrechtliche justitielle Einrichtung kann dazu beitragen, dieses Vertrauen zu erhöhen. Die nationalen Mitglieder von Eurojust haben die Möglichkeit, das aufgrund des permanenten und engen Kontakts entstandene Verständnis und Vertrauen untereinander an die nationalen Behörden weiterzugeben. Dabei handelt es sich um eine Erweiterung der Vermittlerrolle Eurojusts in der justitiellen Zusammenarbeit. Eurojust kann als Anlaufstelle fungieren, mit deren Hilfe Lösungen erstellt werden. Insofern sollte überlegt werden, ob Eurojust nicht auch die geeignete Stelle für Entscheidungen darüber wäre, wer die Strafverfolgung übernehmen soll. Hierfür wäre Eurojust mit den nötigen Kenntnissen zu versehen.

3. Zwischenergebnis

Zu den Aufgaben Eurojusts gehört auch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Ersuchen und Entscheidungen betreffend die justitielle Zusammenarbeit. Die Einschaltung von Eurojust im Rechtshilfeverkehr ist besonders dann sinnvoll, wenn mehrere Mitgliedstaaten miteinander in Kontakt treten müssen oder die jeweiligen Behörden in den Mitgliedstaaten nicht bekannt sind.

Das Rechtshilferecht hat durch den Europäischen Haftbefehl eine Entwicklung erfahren. Der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl ersetzt entsprechende Übereinkommen in den Mitgliedstaaten und soll das Verfahren vereinfachen. Für bestimmte Straftaten entfällt außerdem das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit. Diese Entwicklung hat zu erheblicher Kritik am Europäischen Haftbefehl geführt. Allerdings hat der Europäische Haftbefehl in der Praxis zu einer Beschleunigung der Rechtshilfeverfahren geführt und wird von den Mitgliedstaaten zunehmend genutzt. Damit führt der Europäische Haftbefehl den Entwicklungsprozess des Auslieferungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der EU sinnvoll fort. Eurojust kommt wie bereits zuvor im Auslieferungsverfahren eine Vermittlerrolle zu.

Zwar soll Eurojust darüberhinaus die Einhaltung der Fristen im Europäischen Haftbefehrsverfahren überwachen, die Nichteinhaltung bleibt jedoch für die Staaten juristisch folgenlos. Mithin ist diese Aufgabe keine wirkliche Einflussnahme auf das Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Zur Erweiterung der Vermittlerrolle könnte Eurojust zukünftig als Anlaufstelle fungieren, die die Mitgliedstaaten darüber berät, wer die Strafverfolgung übernehmen soll oder dies sogar selbst entscheidet.

V. Zwischenergebnis

Als Dokumentations- und Clearingstelle soll Eurojust die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten durch Kooperation und Koordination der mitgliedstaatlichen justitiellen Strafverfolgung erleichtern und intensivieren. Neben der Kontaktvermittlung können bei Eurojust Ersuchen um justitielle Zusammenarbeit koordiniert werden. Gleichzeitig können spezielle Ausschüsse des Kollegiums in bestimmten Themenbereichen schwerpunktmäßig tätig werden. Eurojust kann zudem die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams anregen und an diesen selbst teilnehmen, wenn die Mitgliedstaaten ihren nationalen Mitgliedern bei Eurojust entsprechende Befugnisse eingeräumt haben.

Die Anzahl der Fälle, mit denen Eurojust befasst wird, steigt jährlich an. Allerdings ist die Zahl der komplexen Fälle im Verhältnis zu den Standardfällen klein. Hauptsächlich wird Eurojust bei Betrugs- und Drogendelikten konsultiert.

Im Rechtshilfeverkehr unterstützt Eurojust die Mitgliedstaaten durch Koordinierung der Zusammenarbeit und Überwindung von Sprachbarrieren. Diese Funktion übt Eurojust neben der Fristüberwachung auch im Rahmen des Europäischen Haftbefehls aus. Der dem RbEuHb entgegengebrachten Kritik sind die Erfolge bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses entgegenzuhalten. Wie und ob eine Ablösung des RbEuHb nach Inkrafttreten des VvL zukünftig aussehen wird, bleibt abzuwarten. Bis dahin gilt der Rahmenbeschluss jedenfalls weiter fort.

B. Datenspeicherung bei Eurojust nach dem EJB und DPR

Hauptaufgabe Eurojusts ist die Speicherung von personenbezogenen Daten. Im Rahmen des Fallbearbeitungssystems wird zwischen zwei Systemen zur Datenspeicherung unterschieden. Zum einen wird ein Fallbearbeitungssystem in Form eines Indexes geführt (Datenarchivie-

nungssystem)⁴⁰⁵ und zum anderen in Form von befristet geführten Arbeitsdateien⁴⁰⁶. Zu untersuchen ist, nach welchen Vorschriften und in welchem Umfang Eurojust zur Speicherung von Daten ermächtigt wurde.

I. Informationssystem von Eurojust nach dem Indexsystem

Gemäß Artt. 14, 16, 16a, b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13, 15, 16 ÄndB hat Eurojust ein System zur Archivierung von Fällen entwickelt, womit Informationen über die Fallarbeit schnell abrufbar sein sollen. Im Indexsystem werden die Art des Falles gespeichert, die Behörde in dem um Rechtshilfe ersuchenden oder ersuchten Staat benannt, sowie der Sachverhalte und die Art der damit in Zusammenhang stehenden Straftaten dargestellt. Ferner findet die Art der Unterstützung, die der ersuchende Staat benötigt, Eingang in die Datei. Im Verlauf der Bearbeitung werden noch weitere Informationen hinzugefügt.⁴⁰⁷

Von Bedeutung ist insbesondere die Fähigkeit des Systems zur Speicherung einer Ergebnisbewertung jedes Falles. Auf diesem Wege lassen sich Hindernisse und die gelösten Probleme besser aufzeigen, wodurch sie kategorisiert und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ergriffen werden können. Das Archivierungssystem wurde Ende des Jahres 2003 eingeführt.⁴⁰⁸ Es leistet einen deutlichen Beitrag zu einer effizienten Fallarbeit von Eurojust und dient einerseits als Instrument für die Kategorisierung und Beobachtung von Eurojust-Fällen, andererseits schafft es Transparenz, indem es Eurojust durch die Sammlung strukturierter Informationen in die Lage versetzt, bessere und umfassendere Informationen und Statistiken über seine Arbeit zu erstellen. Darüber hinaus ermöglicht es die Erstellung von Daten und Statistiken, um Trends und Entwicklungen zu verfolgen.

1. Art der personenbezogenen Daten nach Art. 15 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 14 ÄndB

Art. 15 EJB bestimmt, welche Daten Eurojust im Indexsystem im Einzelnen verarbeiten darf. Dabei wird nach dem Kreis der betroffenen Personen unterschieden.

⁴⁰⁵ Siehe unten unter I und II.

⁴⁰⁶ Siehe unten unter III.

⁴⁰⁷ Hierunter fallen u.a. die Art des Beitrags von Eurojust nebst Anzahl und Durchführungsform der zur Unterstützung oder Koordinierung des Falles stattfindenden Sitzungen sowie weitere Daten zu seiner Erledigung, vgl. Eurojust-Jahresbericht 2003, S. 22.

⁴⁰⁸ Eurojust-Jahresbericht 2003, S. 22.

a) Daten von Verdächtigen und Beschuldigten

Den geringsten Beschränkungen unterliegen Daten von Personen, gegen die wegen einer in den Zuständigkeitsbereich von Eurojust fallenden Straftat strafrechtlich ermittelt wird oder die aus diesem Grund strafrechtlich verfolgt werden. Die Daten dieser Personen dürfen nach Art. 15 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 14 lit. b ÄndB umfassen:

- Name, Geburtsname, Vorname und ggf. Aliasnamen und angenommene Namen,
- Geburtsdatum und -ort,
- Staatsangehörigkeit,
- Geschlecht,
- Wohnort, Beruf und Aufenthaltsort,
- Sozialversicherungsnummern, Fahrerlaubnisse, Ausweispapiere und Passdaten,
- Informationen über juristische Personen, dass sie Informationen über bestimmte oder bestimmbar natürliche Personen umfassen, gegen die ermittelt wird oder die strafrechtlich verfolgt werden,
- Bankkonten und Konten bei anderen Finanzinstitutionen,
- Beschreibung und Art der zur Last gelegten Straftaten, Tatzeitpunkt, strafrechtliche Würdigung der Tat und Stand der Ermittlungen,
- Aspekte des Sachverhalts, die auf die internationale Ausdehnung des Falls schließen lassen, sowie
- Einzelheiten über eine vermutete Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation,
- Telefonnummern, E-Mailadressen und Daten im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a der Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsdatenspeicherung,
- Fahrzeugregisterdaten,
- Daten aus dem nicht codierten Teil der DNA ermittelte DNA-Profile, Lichtbilder und Fingerabdrücke.

b) Daten von Opfern und Zeugen

Die Verarbeitung der Daten von Zeugen und Opfern ist eingeschränkt. Nach Art. 15 Abs. 2 EJB dürfen nur folgende Daten verarbeitet werden:

- Name, Geburtsname, Vorname und ggf. Aliasnamen und angenommene Namen,
- Geburtsdatum und -ort,
- Staatsangehörigkeit,
- Geschlecht,
- Wohnort, Beruf und Aufenthaltsort,

- Beschreibung und Art des zu Grunde liegenden Sachverhalts, Tatzeitpunkt, strafrechtliche Würdigung des Sachverhalts und Stand der Ermittlungen.

c) Ausnahmefälle

Aus Art. 15 Abs. 3 EJB ergibt sich, dass Eurojust in Ausnahmefällen auch andere personenbezogene Daten über Tatumstände für eine begrenzte Zeit verarbeiten darf, wenn sie für die laufenden Ermittlungen unmittelbar von Belang sind und in diese einbezogen werden.⁴⁰⁹ Allerdings wird über die Voraussetzung des Ermittlungszusammenhangs der Fallbezug nicht aufgegeben, sondern nur der Umfang der Datenspeicherung auf andere Tatumstände erweitert.

2. Zwischenergebnis

Die Datenspeicherung von Eurojust findet – insbesondere bei der Speicherung der Daten von Verdächtigen – in einem sehr umfassenden Rahmen statt. Mit der Möglichkeit der Speicherung anderer personenbezogener Daten über Tatumstände in Ausnahmefällen nach Art. 15 Abs. 3 EJB wird die Datenspeicherungsbefugnis zusätzlich ausgeweitet. Über die Voraussetzung des Ermittlungszusammenhangs wird jedoch auch im Rahmen von Art. 15 Abs. 3 EJB ein Fallbezug hergestellt. Festzuhalten bleibt aber, dass die Datenspeicherungsbefugnis im Archivierungssystem sehr umfassend ausgestaltet ist und deshalb klare Grenzen aufweisen sollte.

II. Grenzen der Datenverarbeitung nach dem EJB und den Data Protection Rules

Nach dem EJB unterliegt die Datenspeicherung durch Eurojust bestimmten Einschränkungen. So darf Eurojust die Daten gem. Artt. 14, 15 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13, 14 ÄndB nur nach Maßgabe der Erforderlichkeit verarbeiten und grundsätzlich nur dann und mit Zustimmung des Ursprungsstaates an Dritte weiterleiten, wenn dort ein angemessener Datenschutzstandard besteht. Nach Art. 26 der Eurojust-Geschäftsordnung (GO)⁴¹⁰ war der EJB um einen gesonderten Beschluss über die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten zu ergänzen. Aus diesem Grund wurden die datenschutzrechtlichen Vorschriften am 25. Februar

⁴⁰⁹ Siehe unten in Kapitel 5 A III 3.

⁴¹⁰ ABl. EG vom 22.11.2002 Nr. C 286, S. 1ff.

2005⁴¹¹ in entsprechende Regelungen – sog. Data Protection Rules (DPR) – umgesetzt. Sie enthalten umfassende Regelungen für die Mitglieder Eurojusts im Umgang mit den gespeicherten Daten. Im Folgenden wird beschrieben, welchen Grenzen die Datenverarbeitung im Archivierungssystem unterliegt und welchen Schutz diese Schranken den Betroffenen der Datenverarbeitung bieten.

1. Art. 14 Abs. 1 EJB

Nach Art. 14 Abs. 1 EJB kann Eurojust personenbezogene Daten verarbeiten, soweit dies „zur Erreichung seiner Ziele erforderlich ist“. Um bestimmen zu können, was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Erforderlichkeit“ zu verstehen ist, ist dieser Begriff näher auszuliegen. Weder der EJB noch die DPR enthalten hierzu eine Konkretisierung. Die allgemeinen Auslegungsregeln nach dem Wortlaut, dem Sinn und dem Zweck der Vorschrift führen hinsichtlich der Bestimmung des Begriffs der „Erforderlichkeit“ zu dem Ergebnis, dass sie für den von Eurojust angestrebten Zweck, nämlich die Kriminalitätsbekämpfung, dienlich sein müssen und nicht ein milderes Mittel den gleichen Erfolg versprechen würde.⁴¹² Die Datenverarbeitung muss die Arbeit Eurojusts unterstützen und fördern. Eine Eingrenzung kann damit zumindest auf solche Datenverarbeitungen gemacht werden, die nicht der Kriminalitätsbekämpfung dienen. Darüberhinaus ist der Begriff der Erforderlichkeit aber weit gefasst.

Im EJB ist auch nicht festgelegt, *wer* die Erforderlichkeit der Datenspeicherung bestimmt. In Betracht für eine solche Entscheidungsbefugnis kommen der jeweilige Sachbearbeiter Eurojusts oder der Datenschutzbeauftragte. Als Kriminalitätsbekämpfungsorganisation wird Eurojust ein großes Interesse daran haben, möglichst umfassende Daten zur Person zu speichern und die Erforderlichkeit im Regelfall bejahen. Der Datenschutzbeauftragte auf der anderen Seite würde eine Datenspeicherung möglicherweise wegen seiner zumindest formal unabhängigen Stellung⁴¹³ nur in Ausnahmefällen zulassen. Für den Betroffenen ist die Einschränkung nur dann effektiv, wenn der Datenschutzbeauftragte die Erforderlichkeit der Datenschutzbestimmung bestimmt. Insgesamt bietet diese Einschränkung dem von der Datenspeicherung Betroffenen nur sehr eingeschränkten Schutz. Ob sie den Anforderungen an grundrechtliche Gewährleistungen genügt, ist weiter unten in Kapitel 5 Gegenstand der Untersuchung.⁴¹⁴

⁴¹¹ Eurojust hat sich diese Regelungen zwar zunächst selbst gegeben, der Rat hat diese aber am 24.2.2005 genehmigt; ABl. EG vom 19.3.2005 Nr. C 68, S. 1ff.

⁴¹² Siehe hierzu umfassend die Ausführungen in Kapitel 5 A III 3 c.

⁴¹³ Siehe hierzu die unten gemachten Ausführungen in Kapitel 5 B III 2.

⁴¹⁴ Vgl. die Ausführungen in Kapitel 5.

2. Art. 14 Abs. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13 ÄndB und Art. 15 DPR

In Art. 14 Abs. 3 EJB findet sich zudem eine Zweckbindung für die Datenverarbeitung. Danach müssen die von Eurojust verarbeiteten personenbezogenen Daten den Zwecken, für die sie verarbeitet werden, entsprechen, dafür erheblich sein und dürfen nicht darüber hinausgehen. Ferner müssen sie sachlich richtig und auf dem neuesten Stand sein, sowie nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden. Zudem wird in Art. 15 DPR festgelegt, dass personenbezogene Daten, die von Eurojust im Rahmen von Ermittlungen und Strafverfolgungen verarbeitet werden, unter keinen Umständen für einen anderen Zweck verarbeitet werden dürfen. Dadurch wird die Ausdehnung des Zwecks der Datenverarbeitung verhindert. Die Beachtung dieser Einschränkung ist damit zugleich eine notwendige Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung.⁴¹⁵ Das stellt eine Grenze für die Datenverarbeitung dar und erhöht den Schutz des Betroffenen vor einer nicht zweckgebundenen Datenspeicherung.

3. Art. 15 Abs. 3 EJB und Art. 18 DPR

Nach Art. 15 Abs. 3 EJB darf Eurojust „in Ausnahmefällen für begrenzte Zeit auch andere personenbezogene Daten über Tatumstände verarbeiten, wenn diese Daten für die laufenden Ermittlungen unmittelbar von Belang sind und in diese einbezogen werden, sofern die Verarbeitung dieser spezifischen Daten im Einklang mit den Artikeln 14 und 21 erfolgt“. Aufgrund des Begriffs „Ausnahmefalles“ wird damit grundsätzlich eine Begrenzung der Datenspeicherung vorgenommen. Bei der Bewertung des Schutzes für die Betroffenen stellt sich aber die Frage, wer das Vorliegen eines sog. „Ausnahmefalles“ nach Art. 15 Abs. 3 EJB bestimmt und welche Daten über welche Personen davon betroffen sind. Der EJB selbst enthält hierzu keine Bestimmungen.

Zur Auslegung der datenschutzrechtlichen Regelungen können die DPR von Eurojust herangezogen werden. Nach Art. 18 Abs. 2 DPR werden die Daten von Opfern und Zeugen zwar grundsätzlich nicht in dem Fallverwaltungssystem gespeichert und damit der Kreis der von der Speicherung erfassten Personen eingeschränkt. Allerdings ist gemäß der Ausnahmevorschrift in Art. 18 Abs. 2, 2. HS DPR eine solche Datenspeicherung dann zulässig, wenn ein Beschluss über die Datenverarbeitung von mindestens zwei nationalen Mitgliedern gemeinsam gefasst wurde. Damit können zwei Mitglieder bei Eurojust das Vorliegen eines „Aus-

⁴¹⁵ Siehe hierzu die untenstehenden Ausführungen über mögliche Rechtsverstöße in Kapitel 5.

nahmefalles“ bestimmen. Dies stellt keine besondere Hürde für die Datenverarbeitung von Eurojust dar, wenn man bedenkt, dass beim Handeln der Organisation grundsätzlich immer mindestens zwei Mitgliedstaaten beteiligt sind. Insoweit ist die in den DPR gewährte Einschränkung über die Verarbeitung der Daten von Zeugen und Opfern wenig effektiv.⁴¹⁶

Hieran ändert auch die Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten über die Verarbeitung der Daten von Opfern und Verdächtigen, wie sie in Art. 15 Abs. 3 S. 2 EJB vorgesehen ist, nichts. Zwar soll der Datenschutzbeauftragte nach Art. 17 Abs. 1 EJB bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von niemandem Weisungen entgegen nehmen und Eurojust trifft hierzu nach Art. 18 Abs. 1 DPR angemessene technische Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der Datenschutzbeauftragte automatisch über die „Ausnahmefälle“ unterrichtet wird. Da der Datenschutzbeauftragte aber kein externer Experte, sondern ein Eurojust-Mitarbeiter ist, ist seine Unabhängigkeit durch mögliche Interessenkonflikte aufgrund seiner gleichzeitigen Eigenschaft als Mitglied des Personals zweifelhaft.⁴¹⁷ Ein Mitarbeiter Eurojusts wird nur schwerlich seine eigene Arbeit oder die seiner ihm nahe stehenden Kollegen kritisieren oder die Datenspeicherung für unzulässig erklären. Zwar begrenzt das Erfordernis des Vorliegens eines Ausnahmefalles grundsätzlich die Datenspeicherung im Archivierungssystem, allerdings ist der mit Art. 15 Abs. 3 EJB i.V.m. Art. 18 DPR gewährte Schutz der Betroffenen als gering einzustufen.

4. Art. 15 Abs. 4 EJB und Art. 17 DPR

Art. 15 Abs. 4 EJB enthält eine weitere Einschränkung hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten. Danach dürfen personenbezogene Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder eine Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie Daten, welche die Gesundheit oder das Sexualleben betreffen, von Eurojust nur dann verarbeitet werden, wenn dies für die betreffenden einzelstaatlichen Ermittlungen sowie für die Koordinierung im Rahmen von Eurojust „erforderlich“ ist. *Wann* die Datenspeicherung für die Ermittlungen sowie für die Koordinierung im Rahmen von Eurojust also „erforderlich“ ist, bleibt unklar. Die Datenspeicherung könnte bereits dann in diesem Sinne erforderlich sein, wenn die Daten für die betreffenden Ermittlungen dem ersten Anschein nach von Interesse sind. Das wäre bei fast jeder Ermittlung der

⁴¹⁶ Siehe hierzu zu möglichen Beeinträchtigungen der Grundrechte unten in Kapitel 5.

⁴¹⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen unten in Kapitel 5 B III 2.

Fall, so dass im Ergebnis die Einschränkung bzgl. der in Art. 15 Abs. 4 EJB genannten Daten wirkungslos bliebe.

a) Präzisierung des Begriffs der Erforderlichkeit

Der im EJB verwendete Begriff der „Erforderlichkeit“ ist wie bei Art. 14 Abs. 1 EJB zu präzisieren. Die allgemeinen Auslegungsregeln nach dem Wortlaut, dem Sinn und dem Zweck der Vorschrift führen dazu, dass die die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen sowie philosophische Überzeugungen betreffende Daten oder Daten, die das Sexualleben oder die Gesundheit betreffen, von Eurojust nur verarbeitet werden dürfen, wenn sie für die Ermittlungen und die Koordination durch Eurojust von Bedeutung sind.

b) Folgen für die Betroffenen

Nach Art. 15 Abs. 4 S. 2 EJB ist der Datenschutzbeauftragte von einer solchen Verarbeitung umgehend zu unterrichten. Nach Art. 17 Abs. 1 DPR wird eine automatische Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten gewährleistet. Diese Einschränkung ist für die Betroffenen insoweit wichtig, als sie klarstellt, dass diese Daten grundsätzlich nicht gespeichert werden dürfen. Für die Daten von Zeugen und Opfern findet sich jedoch eine weitere Einschränkung in Art. 15 Abs. 4 S. 4 EJB bzw. Art. 17 Abs. 2 DPR, wonach diese Daten grundsätzlich nicht im Fallverwaltungssystem gespeichert werden dürfen. Eine solche Datenspeicherung ist nur dann zulässig, wenn das Kollegium von Eurojust einen derartigen Beschluss gefasst hat. Damit wird die Datenspeicherung von Zeugen und Opfern deutlich begrenzt. Denn die Entscheidung über die „Erforderlichkeit“ der Datenspeicherung obliegt dem Kollegium in Form eines Beschlusses und ist Voraussetzung für die Datenspeicherung. Durch diese Regelung wird die Verarbeitung der Daten von Zeugen und Opfern durch Eurojust in wirkungsvoller Weise eingeschränkt und bildet eine Grenze für die Datenverarbeitung. Dies erhöht zumindest den Schutz von Zeugen und Opfern bei der Datenspeicherung.

5. Art. 19 Abs. 4 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 19 ÄndB

Art. 19 Abs. 4 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 19 ÄndB beschreibt die Fälle, in denen die Auskunft über die personenbezogenen Daten verweigert werden kann. Das ist u.a. dann der Fall, wenn die Auskunft eine Tätigkeit Eurojusts beeinträchtigen kann (lit. a), die Auskunft nationale Ermittlungen beeinträchtigen kann (lit. b), oder die Auskunft die Rechte und Freiheiten Dritter beeinträchtigen kann (lit. c). Anhand der Formulierung in Art. 19 Abs. 4 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 19 ÄndB wird deutlich, dass bereits die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der genannten

Interessen ausreicht, um ein Auskunftersuchen des Betroffenen zu verweigern. Da sowohl die mögliche Beeinträchtigung der Tätigkeit von Eurojust, der nationalen Ermittlungen und von Rechten Dritter ausreicht, ist zum einen das Feld der Interessen weit abgesteckt und zum anderen die Schwelle der Beeinträchtigung nicht festgelegt. So bleibt unklar, *wer* bestimmt, was unter einer möglichen Beeinträchtigung i.S.d. Art. 19 Abs. 4 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 19 ÄndB zu verstehen ist, und auch, *wann* diese vorliegt. Da aber schon die Möglichkeit der Beeinträchtigung ausreicht, könnte dies nahezu in jedem Fall angenommen werden, so dass das Auskunftsrecht im Ergebnis leer läuft. Durch die nahezu unbeschränkte Möglichkeit der Verweigerung des Auskunftsanspruchs wird der Zugriff auf die Daten erschwert und dadurch eine weitere Grenze der Datenverarbeitung im Archivierungssystem gezogen. Da die Ablehnung des Auskunftsrechts aber auch für die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen gilt, ist diese Grenze zumindest für diese Personen eine zusätzliche Hürde im Falle der Datenspeicherung im Archivierungssystem und verringert den Schutz der von der Datenspeicherung betroffenen Personen.

6. Datensicherheit bei Eurojust

Eine weitere Grenze der Datenverarbeitung im Archivierungssystem von Eurojust könnte die Datensicherheit bilden. Da es sich bei der Speicherung der Daten um sehr persönliche Informationen handelt, ist die Sicherheit der Daten u.a. vor Zugriffen Unbefugter von großer Bedeutung und muss hohen Anforderungen unterliegen.

a) Datenzugang nach Art. 18 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 18 ÄndB

Zugang zu diesen Daten haben nach Art. 18 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 18 ÄndB nur die nationalen Vertreter, ihre Mitarbeiter und Personen, die von Eurojust zum Datenzugang ermächtigt wurden. Nach dem ursprünglichen Errichtungsbeschluss aus dem Jahr 2002 waren die Kontaktstellen – anders als bei Europol – von einem Zugriff auf die Daten ausgeschlossen. Über Art. 13 EJB konnte im Rahmen des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Mitgliedern Eurojusts und den nationalen Behörden der Datenaustausch stattfinden, die dann die Daten an die Kontaktstellen weitergeben konnten. Im neuen EJB ist deshalb eine klare Festlegung des Datenzugriffs erfolgt. So können die nationalen Eurojust-Anlaufstellen auf die Daten nur soweit zugreifen, wie sie an das Fallbearbeitungssystem gebunden sind. Damit wird eine ungefilterte Datenweitergabe über den Informationsaustausch verhindert und die Datenweitergabe durch Eurojust gesteuert. Das erhöht die Datensicherheit im Vergleich zur ursprünglichen Regelung des EJB.

b) Geheimhaltungspflicht nach Art. 25 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 22 ÄndB

Nach Art. 25 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 22 ÄndB unterliegen die nationalen Mitglieder Eurojusts, die sie unterstützenden Personen und sämtliches Personal von Eurojust sowie die nationalen Anlaufstellen und der Datenschutzbeauftragte der Geheimhaltungspflicht. Ferner gilt die Geheimhaltungspflicht gem. Art. 25 Abs. 2 EJB für alle weiteren Personen und alle Einrichtungen, die mit Eurojust zusammenarbeiten. Sie besteht nach Art. 25 Abs. 3 EJB auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt oder der Beendigung der Tätigkeit der Personen nach Art. 25 Abs. 1, 2 EJB weiter und bezieht sich auf alle Informationen, die Eurojust erhält, vgl. Art. 25 Abs. 4 EJB. Die Geheimhaltungspflicht dient durch Begrenzung des Vorbereitungsgrades der Daten dem Rechtsschutzinteresse des Einzelnen bzw. stellt im Falle einer Löschung sicher, dass die Daten vollständig gelöscht werden. Damit begrenzt sie zwar nicht direkt die Datenspeicherung, verhindert aber die Datenweitergabe und bietet damit indirekten Schutz für die Betroffenen.

c) Schutz vor unbefugtem Zugang nach Art. 22 EJB

Nach Art. 22 Abs. 1 EJB treffen Eurojust und die Mitgliedstaaten, soweit sie von den durch Eurojust übermittelten Daten betroffen sind, Maßnahmen, um personenbezogene Daten vor zufälliger oder unrechtmäßiger Löschung, zufälligem Verlust oder unberechtigter Weitergabe sowie allen sonstigen Formen der unbefugten Verarbeitung zu schützen.⁴¹⁸

Titel IV und V der DPR befassen sich u.a. mit Umgangsregeln von Daten bei fallbezogener und nicht-fallbezogener Arbeit. Dabei werden die Sicherheit der Daten und die Rechte des Betroffenen hervorgehoben. Art. 7 Abs. 1 DPR präzisiert die in Art. 22 EJB genannte Verpflichtung zur Gewährleistung der Datensicherheit dahingehend, dass Eurojust die technischen Maßnahmen und organisatorischen Vorkehrungen zu treffen hat, die für den Schutz personenbezogener Daten vor zufälliger oder unberechtigter Weitergabe, unberechtigter Än-

⁴¹⁸ Nach Art. 22 Abs. 2 EJB enthält die Geschäftsordnung die technischen Maßnahmen und organisatorischen Vorkehrungen, die zur Umsetzung des EJB im Hinblick auf die Sicherheit und den Schutz der Daten erforderlich sind. Danach sind Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, Unbefugten den Zugang zu Datenverarbeitungsanlagen zu verwehren, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden (Art. 22 Abs. 2 lit. a EJB). Zudem müssen Maßnahmen ergriffen werden, die verhindern, dass Datenträger unbefugt gelesen, kopiert, verändert oder entfernt werden können (Art. 22 Abs. 2 lit. b EJB). Weitere notwendige Schritte sind solche, die die unbefugte Eingabe in das Datenverarbeitungssystem sowie die unbefugte Kenntnisnahme, Veränderung oder Löschung gespeicherter personenbezogener Daten verhindern (Art. 22 Abs. 2 lit. c EJB). Schließlich bedarf es zur Sicherung solche Maßnahmen, die verhindern, dass automatisierte Datenverarbeitungssysteme mit Hilfe von Einrichtungen zur Datenübertragung von Unbefugten genutzt werden können (Art. 22 Abs. 2 lit. d EJB).

derung und unberechtigtem Zugang sowie allen sonstigen Formen der unbefugten Verarbeitung sorgen.

Nach Art. 8 Abs. 1 DPR müssen betroffene Personen über den Zweck der Datenverarbeitung und die Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen, die Empfänger oder Kategorien von Empfängern und das Bestehen von Auskunfts- und Berichtigungsrechten bezüglich sie betreffender Daten unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Titels IV und V unterrichtet werden. Zudem sind dem Betroffenen sonstige Auskünfte wie die Rechtsgrundlage der Verarbeitung, für die die Daten bestimmt sind, und die zeitliche Begrenzung der Speicherung der Daten zu erteilen. Außerdem sind die Betroffenen über das Recht, sich jederzeit an die Gemeinsame Kontrollinstanz zu wenden, zu belehren, sofern derartige sonstige Auskünfte unter Berücksichtigung des Zwecks der Datenverarbeitung und der spezifischen Umstände, unter denen die Daten verarbeitet werden, notwendig sind, um gegenüber der betroffenen Person eine Verarbeitung nach Treu und Glauben zu gewährleisten.

Nach Art. 8 Abs. 2 DPR müssen die Auskünfte spätestens zum Zeitpunkt der Datenerhebung bei der betroffenen Person oder wenn die Daten bei einem Dritten eingeholt werden, bei Beginn der Speicherung personenbezogener Daten oder im Fall einer beabsichtigten Weitergabe der Daten an Dritte spätestens bei der ersten Übermittlung der Daten erteilt werden. Bei den für fallbezogene Datenverarbeitung vorgesehenen Fällen müssen die Auskünfte über die Datenspeicherung dann erteilt werden, sobald die Zwecke der Verarbeitung, einzelstaatliche Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sowie die Rechte und Freiheiten Dritter aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gefährdet werden, vgl. Artt. 8 Abs. 2, 19 Abs. 1 DPR.

Während im Errichtungsbeschluss keine Informationspflicht Eurojusts oder der mitgliedstaatlichen Behörden an die betroffenen Personen statuiert wurde, wird dieses Recht nun in Artt. 8, 9 DPR gewährleistet. Damit wird den Betroffenen ein Recht auf Information der über sie gespeicherten Daten eingeräumt und ihnen zugleich die Möglichkeit an die Hand gegeben, gegen die Datenspeicherung vorzugehen. Somit werden die Rechte der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen formalrechtlich erheblich gestärkt und der Schutz vor unberechtigtem Zugriff im Rahmen von Art. 22 EJB i.V.m. Artt. 7-9 DPR gewährleistet.

d) Zwischenergebnis

Die Sicherheit der Daten bei Eurojust wird durch mehrere Instanzen gewährleistet. Im neuen EJB ist der Datenzugang klar definiert und eingrenzbar, was die Sicherheit der Daten bei Eurojust erhöht. Hierzu trägt auch die Geheimhaltungspflicht der Personen, die Datenzugriff haben, bei. Diese Verpflichtung besteht auch nach Ausscheiden aus dem Amt weiter und dient ebenfalls einem höheren Schutz der Daten. Durch die Vorschriften der DPR und von Art. 22 EJB werden außerdem alle technischen Vorkehrungen zum Schutz der Daten getroffen, so dass die Datensicherheit bei Eurojust insgesamt als hoch einzustufen ist, was im Hinblick auf die Sensibilität der Daten aber auch obligatorisch ist. Durch die hohen Schutzstandards im Umgang mit den Daten zur Wahrung der Datensicherheit im Archivierungssystem wird die Datenverarbeitung begrenzt und dadurch der Schutz der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen zumindest indirekt erhöht.

7. Speicherungsfristen für die Daten

Eine weitere Grenze der Datenverarbeitung könnten die Speicherungsfristen bieten. Im Rahmen der Änderung des Errichtungsbeschlusses sind die Fristen überarbeitet worden. Nach Art. 21 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 20 ÄndB dürfen von Eurojust verarbeitete personenbezogene Daten nur so lange bei Eurojust gespeichert werden, wie dies zur Erreichung der Ziele von Eurojust notwendig ist. Art. 21 Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 20 ÄndB enthält eine Auflistung von zeitlichen Gründen, ab wann eine Datenspeicherung zu löschen ist. Dabei kommt es jetzt nach Art. 21 Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 20 lit. a ÄndB für die Datenlöschung bei mehreren Zeitpunkten auf den Zeitpunkt an, der *zuerst* eintritt. Genannt werden u.a. der Zeitpunkt des Freispruchs einer Person, der Eintritt der Verjährung der Strafverfolgung in allen von den Ermittlungen und den Strafverfolgungsmaßnahmen betroffenen Mitgliedstaaten (Art. 21 Abs. 2 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 20 lit. a i, ii ÄndB), sowie drei Jahre nach Eintritt der Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung, wobei es auf den Zeitpunkt beim letzten von der Ermittlung/Strafverfolgungsmaßnahme betroffenen Mitgliedstaat ankommt (Art. 21 Abs. 2 lit. b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 20 lit. a iii ÄndB). Neu angefügt wurde Art. 21 Abs. 2 lit. d i.V.m. Art. 1 Nr. 20 lit. a v ÄndB. Danach beträgt die Speicherungsfrist drei Jahre ab dem Tag, an dem die Daten an die nationalen Mitglieder Eurojusts übermittelt wurden. Damit wird gewährleistet, dass die Daten ab dem Zeitpunkt bei Eurojust längstens drei Jahre gespeichert werden dürfen. Mithin stellt diese Höchstfrist eine Begrenzung der Datenverarbeitung dar.⁴¹⁹ Da nach

⁴¹⁹ Wenn eine Akte existiert, die nichtautomatisierte und nichtstrukturierte Daten enthält, und die Speicherungsfrist für die letzte aus dieser Akte hervorgegangene automatisierte Angabe abgelaufen ist, werden die einzel-

dem neuen EJB ausreichend ist, dass einer der genannten Zeitpunkte eintritt kann der Zeitraum der Datenspeicherung auch bestimmbar eingegrenzt werden, was gleichzeitig den Schutz des von der Datenspeicherung Betroffenen erhöht.

Um zu gewährleisten, dass die Speicherungsfristen für personenbezogene Daten eingehalten werden, trifft Eurojust nach Art. 29 Abs. 1 DPR angemessene technische Maßnahmen. Die Einhaltung der Speicherungsfristen wird gem. Art. 21 Abs. 3 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 20 lit. b i. ÄndB durch eine angemessene automatisierte Verarbeitung ständig überprüft. Alle drei Jahre nach deren Eingabe findet eine Überprüfung der Notwendigkeit der Datenspeicherung statt. Wenn eine der genannten Speicherungsfristen abgelaufen ist, überprüft Eurojust, ob die Speicherung der Daten noch länger notwendig ist und kann beschließen, dass diese Daten ausnahmsweise bis zur nächsten Überprüfung gespeichert werden. Nach Art. 29 Abs. 2 S. 2 DPR müssen die Überprüfungen ordnungsgemäß im System festgehalten und das Ergebnis an den Datenschutzbeauftragten übermittelt werden. Dadurch wird eine tatsächliche Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten gewährleistet und verhindert, dass Eurojust seine Entscheidungen nur selbst überprüft. Mithin gewährleisten die Speicherungsfristen und die Überwachung der Einhaltung einen Schutz für den Betroffenen und Grenzen die Datenverarbeitung ein.

8. Berichtigung und Löschung personenbezogener Daten nach Art. 20 EJB

Ferner ist nach Art. 20 Abs. 1 EJB jede von der Datenspeicherung betroffene Person berechtigt, von Eurojust zu verlangen, dass sie betreffende Daten, die unvollständig oder unrichtig sind oder deren Eingabe oder Speicherung im Widerspruch zu dem Errichtungsbeschluss steht, berichtigt, gesperrt oder gelöscht werden. So soll sichergestellt werden, dass die Grundsätze nach Art. 14 Abs. 2, 3 i.V.m. Art. 1 Nr. 13 ÄndB sowie Art. 15 Abs. 4 EJB eingehalten werden.

Nach Art. 20 Abs. 2 EJB teilt Eurojust dem Antragsteller mit, ob die ihn betreffenden Daten berichtigt, gesperrt oder gelöscht wurden. Stellt diese Antwort den Antragsteller nicht zufrie-

nen Stücke dieser Akte an die Behörde, die sie übermittelt hatte, zurückgesandt und etwaige Kopien nach Art. 21 Abs. 4 EJB vernichtet. Sollte Eurojust Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen koordiniert haben, unterrichten die betroffenen Mitgliedstaaten Eurojust und die übrigen betroffenen Mitgliedstaaten nach Art. 21 Abs. 5 EJB über alle rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidungen, die mit diesem Fall zusammenhängen, damit u.a. Art. 21 Abs. 2 lit. b EJB angewendet werden kann. So wird gewährleistet, dass die Betroffenen Personen nicht über einen unangemessen großen Zeitraum einer Speicherung ihrer Daten ausgesetzt sind, sondern diese nur so lange besteht, wie dies für die Aufklärung des Falles erforderlich ist.

den, kann er binnen 30 Tagen nach Erhalt der Entscheidung von Eurojust die GKI mit seinem Fall befassen. Nach Art. 20 Abs. 4 EJB hat Eurojust unrichtige oder unvollständige personenbezogene Daten zu sperren, zu berichtigen oder zu löschen. Auch die Stellen, die diese Daten übermittelt oder empfangen haben, werden nach Art. 20 Abs. 3, 4 EJB unverzüglich unterrichtet. Sie sind nach Art. 20 Abs. 5 EJB verpflichtet, gemäß den für sie geltenden Regeln in ihrem eigenen System die entsprechende Berichtigung, Sperrung oder Löschung ebenfalls vorzunehmen. Schließlich können die Daten gemäß Art. 20 Abs. 3 EJB auch auf Antrag der zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates, eines nationalen Mitglieds von Eurojust oder – soweit vorhanden – einer nationalen Anlaufstelle und unter deren Verantwortung berichtigt oder gelöscht werden. Eurojust löscht die Daten nach Art. 26 der GO von Eurojust i.V.m. den DPR.⁴²⁰ Dieser Lösungsanspruch bei unrichtiger oder falscher Dateneingabe erhöht den Schutz der Betroffenen und grenzt die Datenverarbeitung durch Eurojust ein.

9. Zwischenergebnis

Die Grenzen der Datenverarbeitung bei Eurojust, wie sie durch den EJB und die DPR von Eurojust gewährleistet werden, sind zumeist wirkungsvoll. Bei fehlerhaften Daten besteht ein Lösungsanspruch des Betroffenen. Eine Ausnahme bildet die Definition des vorausgesetzten Begriffs der „Erforderlichkeit“, dessen Bestimmung über die allgemeinen Auslegungsregeln zu erfolgen hat und im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 EJB eine nur sehr begrenzte Schutzmöglichkeit für den Betroffenen bietet. Zudem wird durch die einfache Möglichkeit der Ablehnung von Auskunftsansprüchen die Datenweitergabe zwar begrenzt, für den Betroffenen verringert dies den Schutz jedoch, weil ihm selbst dadurch der Zugriff auf die Daten erschwert wird.

Die Datensicherheit bei Eurojust wird grundsätzlich auf einem hohen Niveau gewährleistet, bietet für den Betroffenen jedoch nur indirekten Schutz. Die Einschränkungen hinsichtlich der Speicherungsfristen und deren Einhaltung sind effektiv, begrenzen die Datenverarbeitung und stärken den Schutz der Betroffenen.

⁴²⁰ Nach Art. 26 GO von Eurojust konnte die Geschäftsordnung um einen gesonderten Beschluss über die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten ergänzt werden. Dies ist in Form der Data Protection Rules (ABl. EG vom 19.3.2005 Nr. C 68, S. 1ff.) erfolgt.

III. Datenspeicherung durch befristet geführte Arbeitsdateien

Neben dem Indexsystem kann Eurojust nach Art. 16 Abs. 5 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 15 ÄndB „Informationen zu den von den nationalen Mitgliedern bearbeiteten Einzelfällen“ und „personenbezogene Daten“ in befristeten Arbeitsdateien anlegen. Im Rahmen der Schutzbestimmungen zu den gespeicherten Daten differenziert der Errichtungsbeschluss nicht zwischen den beiden Systemen. Folglich gelten die für das Indexsystem gemachten Ausführungen grundsätzlich auch im Rahmen der befristeten Arbeitsdateien. Allerdings gibt es im Rahmen dieses Systems auch einige Besonderheiten. Aus dem alten EJB ging in Art. 14 Abs. 4 EJB hervor, dass die befristeten Arbeitsdateien „auch personenbezogene Daten“ enthalten konnten. Aufgrund des Wortes „auch“ blieb offen, ob neben personenbezogenen Daten auch andere Daten in den befristet geführten Dateien gespeichert werden durften. Mit Reform des EJB ist Art. 14 Abs. 4 EJB ersatzlos gestrichen worden. Art. 16 Abs. 5 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 15 ÄndB legt nunmehr den Umfang der Datenspeicherung fest. Die nationalen Mitglieder Eurojusts können sowohl Informationen zu den von ihnen bearbeiteten Einzelfällen (also nicht personenbezogene Daten) als auch personenbezogene Daten speichern. Damit ist der Umfang der Datenspeicherung für befristet geführte Arbeitsdateien größer als für Daten im Indexsystem. Als zusätzliche Kontrolle neben den schon im Rahmen des Indexsystems vorhandenen Schutzmechanismen ist der Datenschutzbeauftragte über die jeweilige Speicherung von personenbezogenen Daten im Rahmen der befristeten Arbeitsdateien zu unterrichten und ihm ist Zugang zu diesen Dateien zu gewähren. Damit wird eine zusätzliche Kontrollinstanz im Rahmen der befristet geführten Arbeitsdateien gewährt.

Anders als bei dem Indexsystem entscheidet das nationale Mitglied, das die befristet geführte Arbeitsdatei angelegt hat, gem. Art. 16a Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 16 ÄndB selbst, ob der Zugriff auf die Arbeitsdatei beschränkt bleibt oder ob sie anderen nationalen Mitgliedern oder Bediensteten zugänglich gemacht wird. Daraus ergibt sich, dass der Zugriff bei befristet geführten Dateien im Vergleich zu dem Indexsystem grundsätzlich auf die nationalen Mitglieder beschränkt ist, und nur durch Zugriffserweiterung auf andere Mitglieder ausgedehnt werden kann. Das stellt einen zusätzlichen Schutz im Rahmen der Datenverarbeitung für die Betroffenen dar. Folglich unterliegt auch die Datenverarbeitung im Rahmen befristet geführter Arbeitsdateien deutlichen Einschränkungen, die den Betroffenen Schutzrechte einräumen.

IV. Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Datenspeicherung von Eurojust umfassend ist, aber zugleich Grenzen der Datenverarbeitung bis hin zur Datenlöschung im EJB selbst und in den DPR vorgesehen sind. Das gilt sowohl für das Indexsystem als auch für die befristet geführten Arbeitsdateien. Die DPR von Eurojust enthalten umfassende Schutzvorschriften im Umgang mit den Daten und präzisieren teilweise die im EJB verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe. Darüber hinaus führen die allgemeinen Auslegungsregeln zu einer weiteren Präzisierung der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, allerdings bleibt auch die Präzisierung in vielen Punkten unklar. Soweit die Datenspeicherung im Rahmen von befristet geführten Arbeitsdateien über die Datenspeicherung des Indexsystems hinausgeht, erhöht sich gleichzeitig der Schutz, weil der Datenschutzbeauftragte automatisch von der Speicherung informiert werden muss und Zugang zu den Arbeitsdateien erhält. Zusätzlich dazu unterscheiden sich beide Systeme im Zugriff. Während das Indexsystem grundsätzlich allen nationalen Mitgliedern bei Eurojust eröffnet ist, ist der Zugriff auf die befristet geführten Arbeitsdateien auf die anlegende Person beschränkt. Dieser Umstand rechtfertigt die Tatsache, dass in den befristet geführten Arbeitsdateien andere Informationen zu den bearbeiteten Fällen (also nicht personenbezogene Daten) gespeichert werden können.

C. Personelle Zusammensetzung von Eurojust

Gemäß Art. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 1 ÄndB setzt sich Eurojust aus je einem nationalen Mitglied, das von jedem Mitgliedstaat gemäß seiner Rechtsordnung entsandt wird und die Eigenschaft eines Staatsanwalts, Richters oder Polizeibeamten besitzt, zusammen. Neu ist, dass das nationale Mitglied bei Eurojust seinen regelmäßigen Arbeitsplatz am Sitz von Eurojust haben muss, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 1 ÄndB. Damit soll ein kontinuierlicher und effizienter Beitrag zur Erreichung der Ziele von Eurojust erreicht werden.⁴²¹ Dem nationalen Mitglied können noch weitere Personen zur Unterstützung und Stellvertretung zugeordnet werden. Ende des Jahres 2008 arbeiteten 172 Personen bei der Institution.⁴²²

I. Nationales Mitglied von Eurojust

Zur Erreichung seiner Ziele kann Eurojust seine Aufgaben nach Art. 5 Abs. 1 lit. a EJB durch ein oder mehrere nationale Mitglieder durchführen.

⁴²¹ So laut Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 47.

⁴²² So laut Eurojust-Jahresbericht 2008, S. 38.

1. Aufgabenwahrnehmung durch die nationalen Mitglieder

Die nationalen Mitglieder können die zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 1 lit. a EJB⁴²³ ersuchen, in Erwägung zu ziehen, verschiedene Tätigkeiten vorzunehmen. Neu seit Inkrafttreten des Änderungsbeschlusses sind die Befugnisse nach Art. 6 Abs. 1 lit. a ii, v, vi, vii EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 5 ÄndB. So können die nationalen Mitglieder auf die zuständigen Behörden in der Form einwirken, dass diese sich damit einverstanden erklären, dass eine andere zuständige Behörde gegebenenfalls besser in der Lage ist, zu bestimmten Tatbeständen Ermittlungen zu führen oder die Strafverfolgung aufzunehmen (ii), dass dem nationalen Mitglied alle Informationen zur Verfügung gestellt werden, die erforderlich sind, damit es seine Aufgaben wahrnehmen kann (v), dass besondere Ermittlungsmaßnahmen zu ergreifen sind (vi) sowie alle sonstigen im Hinblick auf die Ermittlung oder Strafverfolgung gerechtfertigten Maßnahmen zu ergreifen (vii). Damit steht den nationalen Mitgliedern neben dem eingeschränkten Initiativrecht auch eine lenkende Tätigkeit zu.

Nach Art. 6 lit. b EJB gewährleistet das nationale Mitglied die wechselseitige Unterrichtung der zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten über die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, von denen es Kenntnis hat und unterstützt nach Art. 6 lit. c und d EJB die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Zusammenarbeit auf deren Ersuchen hin.

In der Praxis werden die Aufgaben dadurch umgesetzt, dass sich die nationale Behörde mit einem Rechtshilfeersuchen oder mit der Bitte um Unterstützung bei der Koordinierung von Ermittlungsmaßnahmen an ihr nationales Mitglied von Eurojust wendet.⁴²⁴ Das nationale Mitglied kann dann an seine Kollegen bei Eurojust herantreten und so Kontakt herstellen.⁴²⁵ Auf diese Art und Weise lassen sich Probleme bei der Bearbeitung einer Strafsache mit internationalem Bezug unbürokratisch, d.h. per Telefon, Fax, E-Mail oder auf dem Postwege an das nationale Mitglied bei Eurojust herantragen.⁴²⁶

⁴²³ Gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 5 ÄndB können sie die zuständigen Behörden u.a. ersuchen, Ermittlungen zu bestimmten Tatbeständen zu führen oder die Strafverfolgung aufzunehmen (i), eine Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten vorzunehmen (iii) oder ein gemeinsames Ermittlungsteam einzusetzen (iv).

⁴²⁴ Milke, Europol und Eurojust, S. 282.

⁴²⁵ An dieser Stelle wirkt sich insbesondere der persönliche Kontakt der nationalen Mitglieder untereinander positiv aus.

⁴²⁶ Das von einem nationalen Mitglied in Ausübung seiner Befugnisse gestellte Ersuchen muss nach Art. 18 Abs. 2 GO in schriftlicher Form gestellt werden. Das nationale Mitglied kann keine eigene Sachkompetenz einbringen, sondern kann das nationale Mitglied eines anderen Mitgliedstaates, das in die Problematik involviert ist, vor Ort um einen zügigen und verbindlichen Beitrag zur Lösung des Problems bitten. Dadurch kann den nationalen Bediensteten beschleunigt geantwortet werden, vgl. Kapplinghaus, Stand der Entwicklung von Eurojust, S. 2; Milke, Europol und Eurojust, S. 282.

2. Status der nationalen Mitglieder

Grundlage der Tätigkeit und der Status der nationalen Mitglieder von Eurojust bildet gem. Artt. 2 Abs. 4, 9a Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 1, 8 ÄndB ihr jeweiliges mitgliedstaatliches Recht. Die nationalen Mitglieder können somit lediglich in dem Rahmen handeln, der von den Mitgliedstaaten festgelegt ist.⁴²⁷ Es handelt sich um eine einzigartige Konstruktion, da die von den Mitgliedstaaten entsandten Mitglieder nationale Beamte bleiben, das Personal im Übrigen aber aus Beamten der EU zusammengesetzt ist.⁴²⁸ Nach Art. 9 Abs. 2 EJB werden alle zwischen Eurojust und den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen über die nationalen Mitglieder geleitet. Deshalb kommt es bei der Arbeit der nationalen Mitglieder Eurojusts entscheidend darauf an, welche Befugnisse den nationalen Mitgliedern nach ihrem jeweiligen Mitgliedstaat eingeräumt wurden.

a) Status vor Inkrafttreten des ÄndB

Gemäß Art. 9 Abs. 3 EJB a.F. konnte jeder Mitgliedstaat die Art und Tragweite der justitiellen Befugnisse selber festlegen, die er seinem nationalen Mitglied in seinem eigenen Hoheitsgebiet übertragen wollte.⁴²⁹ Dadurch wichen die Befugnisse und die Amtszeiten der nationalen Mitglieder bei Eurojust teilweise stark voneinander ab. Durch die unterschiedlich stark ausgeprägte Möglichkeit, eigene Entscheidungen zu treffen, wurde die Effizienz und Arbeitsweise Eurojusts in der Praxis beeinträchtigt. Darin lag ein wesentlichen Schwachpunkt der Einrichtung und war u.a. ein Grund für eine Reformierung des EJB.⁴³⁰

⁴²⁷ Die Aufgabenwahrnehmung der deutschen Eurojust-Mitglieder ist im EJG festgelegt, siehe hierzu unten unter Punkt D. Der nationale Status in Deutschland entspricht dem eines Beamten des öffentlichen Dienstes.

⁴²⁸ Vgl. v. Langsdorff in Müller-Graff, *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, S. 126.

⁴²⁹ Nach Art. 12 GO unterrichtete jedes nationale Mitglied den Präsidenten und die anderen nationalen Mitglieder über sein Mandat und die justitiellen Befugnisse, die ihm gem. Art. 9 Abs. 3 EJB a.F. innerhalb des Hoheitsgebietes seines eigenen Mitgliedstaates übertragen wurden, sowie über alle Änderungen diesbezüglich.

⁴³⁰ Es soll u.a. festgeschrieben werden, in welcher Besetzung die nationalen Mitglieder vor Ort arbeiten, damit alle Mitgliedstaaten gleich stark bei Eurojust vertreten sind (Vorschlag: 1 nationales Mitglied, 1 Deputy, 1 Assistent). Festgelegt werden sollten aber vor allem die Kompetenzen, die die nationalen Mitglieder von ihren Mitgliedstaaten erhalten sollen, so auch ein Vorschlag im Eurojust-Jahresbericht 2007, S. 7, 73ff. Hierzu gab es bereits im Jahr 2008 eine Initiative für einen Beschluss zur Stärkung von Eurojust, der sich u.a. mit der Vereinheitlichung des Status der nationalen Mitglieder befasst. Ferner waren nationale Eurojust-Koordinierungssysteme vorgesehen, um den Informationsfluss zwischen den nationalen Mitgliedern und ihren jeweiligen Heimatbehörden zu sichern. Auch sollte eine Koordinierungszelle für dringende Fälle eine 24-stündige Erreichbarkeit sichern. Zudem war eine Institutionalisierung der traditionell bestehenden Verknüpfung von Eurojust und dem EJN geplant, vgl. Rat der Europäischen Union vom 7.1.2008 Dok. 5037/08, S. 1ff. Diese Vorschläge sind mit der Reformierung des EJB durch Inkrafttreten des Änderungsbeschlusses am 16.12.2008 umgesetzt worden, vgl. ABl.EG vom 4.6.2009 Nr. L 138, S. 14ff.

b) Status der nationalen Mitglieder nach dem ÄndB

Nach Art. 9 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 7 ÄndB wird die Dauer des Mandats der nationalen Mitglieder einheitlich auf vier Jahre festgelegt und den Mitgliedstaaten das Recht der Verlängerung des Mandats eingeräumt. Gemäß Art. 9 Abs. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 7 ÄndB wird den nationalen Mitgliedern derselbe Informationszugang gewährt, wie dies in seiner Eigenschaft als Staatsanwalt, Richter oder Polizeibeamter auf nationaler Ebene der Fall wäre. Damit verbleibt dem Mitgliedstaat hinsichtlich des Status der nationalen Mitglieder ein Einfluss bei der Entscheidung, wen er als nationales Mitglied zu Eurojust entsendet.

Nach Art. 9b EJB i.V.m. Art. 8 ÄndB stellen die nationalen Mitglieder zuständige nationale Behörden dar. Als solche sind sie befugt, ergänzende Informationen betreffend die Erledigung von Ersuchen um justitielle Zusammenarbeit entgegenzunehmen, zu übermitteln, zu erleichtern, nachzuverfolgen und zur Verfügung zu stellen, die alle nationalen Mitglieder erhalten müssen. Dabei handelt es sich um Minimalbefugnisse. Um die einheitliche Arbeit Eurojusts zu sichern, war die Einigung auf Minimalstandards aber notwendig.

Darüber hinaus *können* die nationalen Mitglieder gem. Art. 9c Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 8 ÄndB in Absprache mit den zuständigen nationalen Behörden folgende Befugnisse ausüben: Ausstellung und Erledigung von Ersuchen um justitielle Zusammenarbeit (lit. a, b), Anordnung von Ermittlungsmaßnahmen innerhalb des eigenen Mitgliedstaats, die auf von Eurojust veranstalteten Koordinierungstreffen für notwendig befunden wurden (lit. c) und Genehmigung und Koordinierung von kontrollierten Lieferungen in ihren Mitgliedstaaten (lit. d). Diese Rechte erweitern die Befugnisse der nationalen Mitglieder im Vergleich zum alten EJB erheblich. Allerdings handelt es sich dabei um Befugnisse, die eingeräumt werden *können*. Die Entscheidung über die Erweiterung obliegt den Mitgliedstaaten gem. Art. 9a Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 8 ÄndB.

Nach Art. 9d EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 8 ÄndB ist das nationale Mitglied in dringenden Fällen und unter der Voraussetzung, dass es nicht möglich ist, die zuständige nationale Behörde rechtzeitig zu ermitteln oder zu kontaktieren, befugt, kontrollierte Lieferungen zu genehmigen und zu koordinieren (lit. a) und Ersuchen betreffend die justitielle Zusammenarbeit selbst zu erledigen (lit. b). Diese Eil-Befugnisse gehen schon sehr weit und räumen dem nationalen Mitglied in Eilfällen Quasi-Exekutivbefugnisse ein. Allerdings sind die an eine solche Befugnisserweiterung geknüpften Voraussetzungen, nämlich, dass es nicht möglich ist, die zuständi-

ge Behörde zu ermitteln und dass es sich um einen dringenden Fall handelt, ähnlich der „Gefahr im Verzug“ sehr hoch und beschränken sich auf den Zeitraum, bis die nationale Behörde ermittelt ist, vgl. Art. 9d Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 8 ÄndB.

Eine weitere Einschränkung der Befugnisweiterung enthält Art. 9e EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 8 ÄndB. Sollte die Übertragung der Befugnisse, die in Absprache mit der zuständigen nationalen Behörde oder in dringenden Fällen ausgeübt werden, den verfassungsrechtlichen Bestimmungen oder grundlegenden Aspekten des nationalen Strafjustizsystems entgegenstehen, ist das nationale Mitglied dafür zuständig, der zuständigen nationalen Behörde einen Vorschlag für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zu unterbreiten. Damit kam man den Mitgliedstaaten, die eine Einschränkung ihrer Hoheitsgewalt durch die Befugnisweiterung befürchteten, entgegen. Über die Festlegung auf Minimalbefugnisse hinaus werden den nationalen Mitgliedern in Eilfällen und für einen begrenzten Zeitraum weitere Kompetenzen zugeschrieben. Die Änderungen sehen Befugnisweiterungen vor, die die Mitgliedstaaten ihren Mitgliedern gewähren können aber nicht müssen.

c) Zwischenergebnis

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Einigung auf Minimalstandards der Eurojust-Mitglieder zur Effizienzsteigerung beiträgt. Denn einheitliche Kompetenzen und ein einheitlicher Status der nationalen Mitglieder bei Eurojust erleichtern die Arbeit der Einrichtung. Über die Einigung auf die Minimalstandards hinaus werden nicht unerhebliche Möglichkeiten der Befugnisweiterung vorgesehen, die aber für die Mitgliedstaaten nicht zwingend sind. Damit wird es wohl auch in Zukunft zu unterschiedlichen Befugnissen der nationalen Mitglieder bei Eurojust kommen. Die Minimalstandards gewährleisten aber zumindest die Ausübung der praktischen Arbeit der Organisation.

II. Kollegium Eurojusts

Die Gesamtheit der nationalen Mitglieder bildet das sog. „Kollegium“. Es ist gemäß Art. 1 Nr. 2 GO das für die Organisation und Funktionsweise der Behörde zuständige Gremium. In ihm hat jedes Mitglied eine Stimme nach Art. 10 EJB, Art. 1 Nr. 1 GO. Folglich bilden die nationalen Mitglieder den personellen Kern von Eurojust. Das Kollegium wählt aus seiner

Mitte gem. Art. 3 Abs. 1 GO einen Präsidenten⁴³¹, der Eurojust nach außen vertritt, und zwei Vizepräsidenten. Der Präsident nimmt gemäß Art. 4 Abs. 1 GO die Aufgaben wahr, die ihm ausdrücklich kraft des EJB und der GO übertragen worden sind. Dabei handelt er im Namen des Kollegiums und unter dessen Aufsicht.

1. Sitzungen des Kollegiums

Gemäß Art. 8 GO hält das Kollegium, sofern nichts anderes beschlossen wird, mindestens einmal pro Woche eine ordentliche Sitzung ab.⁴³² Die Sitzungen des Kollegiums sind nicht öffentlich und die Aussprachen sind vertraulich, vgl. Art. 8 Abs. 2 GO. Nach Art. 8 Abs. 7 GO wird durch Handzeichen bei den Sitzungen abgestimmt. Wird eine Angelegenheit vor das Kollegium gebracht, entscheidet dieses unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände darüber, ob es sich mit dieser Angelegenheit befasst oder nicht. Beschließt das Kollegium mit Zweidrittelmehrheit, sich nicht mit der Angelegenheit zu befassen, so geschieht dies unter Berücksichtigung der in diesem Zusammenhang festgelegten Prioritäten, vgl. Art. 8 Abs. 8 GO.

2. Ersuchen durch das Kollegium

Ein Ersuchen, das durch das Kollegium als solches gestellt wird, ist von größerem Gewicht als das Ersuchen eines einzelnen nationalen Mitglieds von Eurojust und daher stärker formalisiert. Als Kollegium handelnd kann Eurojust die zuständigen Behörden in einem Mitgliedstaat ersuchen, zu bestimmten Tatbeständen Ermittlungen zu führen oder die Strafverfolgung aufzunehmen. Die Anhebung auf die Ebene des Kollegiums führt zugleich zu einer Formalisierung der Sachbehandlung, welche schriftliche Begründungserfordernisse für Initiativversuchen von Eurojust wie auch für etwaige ablehnende Entscheidungen des ersuchten Mitgliedstaates sowie entsprechende Mitteilungspflichten auslöst.⁴³³ Aufgrund des Wissensvorsprungs von Eurojust ist es praxisfern anzunehmen, dass die ersuchte Behörde die Entscheidung noch selbst in der Hand hätte. Zwar kann der Mitgliedstaat das Ersuchen Eurojusts ablehnen, aufgrund der Begründungspflicht werden sich die Mitgliedstaaten jedoch davor hüten, im Jahresbericht wiederholt mit der Bemerkung aufgeführt zu werden, die Mithilfe bei einer effizienten Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität verweigert zu haben. Um die Tätigkeit von Eurojust nicht zu behindern, werden die Behörden der Mitgliedstaaten den Ersuchen Euro-

⁴³¹ Bis November 2007 war Michael Kennedy Präsident bei Eurojust. Danach wurde er von José Lopes da Mota abgelöst. Seit Februar 2010 ist Aled Williams Präsident bei Eurojust.

⁴³² Hinsichtlich der praktischen Arbeit siehe oben unter Punkt A III.

⁴³³ Vgl. Artt. 7 Abs. 1 lit. a, 8 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 7, 8 ÄndB.

justs nachkommen. Auch wenn das Ersuchen damit „quasi-verbindlich“ ist, darf es jedoch nicht als Weisungsrecht Eurojusts verstanden werden.

III. Nationales Eurojust-Koordinierungssystem

Gemäß Art. 12 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 10 ÄndB muss jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere nationale Anlaufstellen einrichten oder benennen. Diese sollen als Ansprechpartner der jeweiligen Landesvertreter in den Unionsstaaten dienen. Die nationalen Anlaufstellen können einen Beitrag zu einer beschleunigten und wirksameren Fallbearbeitung leisten. In Deutschland hat das Bundesministerium der Justiz gem. Eurojust-Anlaufstellen-Verordnung⁴³⁴ i.V.m. § 7 Abs. 1 EJG den Generalbundesanwalt als nationale Anlaufstelle für die Datenübermittlung an Eurojust benannt.

Zur Stärkung der nationalen Basis von Eurojust sieht der neue EJB darüberhinaus in Art. 12 Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 10 ÄndB die Einrichtung eines Nationalen Koordinierungssystems von Eurojust (ENCS) vor, durch das die Koordinierung der Arbeit der nationalen Verbindungsstelle für Eurojust, der nationalen Verbindungsstelle für Terrorismus, der nationalen Verbindungsstelle für das EJN und von bis zu drei anderen Kontaktstellen des EJN sowie der Kontaktstellen anderer europäischer Netz gewährleistet wird. Hierfür wurde den Mitgliedstaaten eine Frist zur Umsetzung bis zum 4. Juni 2011 eingeräumt. In Deutschland ist dies bisher nicht umgesetzt worden.⁴³⁵

IV. Gemeinsame Kontrollinstanz

Die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) ist gem. Art. 23 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 21 ÄndB eine „unabhängige“ Stelle⁴³⁶, die als Kollegium die Tätigkeit von Eurojust überwacht, um sicherzustellen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit dem EJB erfolgt. Im Gegensatz zur Kontrollinstanz Europols kommen der GKI-Eurojust keine Beratungsaufgaben zu, sondern es handelt sich um ein reines Kontrollorgan. Sie besteht gem. Art. 23 Abs. 1 UA 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 21 ÄndB und Art. 3 Abs. 1 des Aktes der Gemeinsamen Kont-

⁴³⁴ Eurojust-Anlaufstellen-Verordnung (EJTAnV) = BGBl. 2004 I, S. 3520.

⁴³⁵ Nach BT-Drs. 319/08 vom 4.7.08 sei der Bedarf für ein nationales Eurojust-Koordinierungssystem in Deutschland nicht evident. Die Einrichtung eines Koordinierungssystems müsste erkennbaren Mehrwert bringen und dürfe nicht zu unnötigem zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen. Wenn die Koordinierung im internationalen Bereich verstärkt werden sollte, wäre zunächst an die bestehenden Strukturen, etwa die Kontaktstellen des EJN, zu denken.

⁴³⁶ Siehe hierzu unten in Kapitel 3 A.

rollinstanz von Eurojust⁴³⁷ (AGKE) aus je einem Richter pro Mitgliedstaat, der nicht Mitglied von Eurojust ist. Neu ist, dass die Dauer der Benennung mindestens für drei Jahre erfolgen muss. Damit soll die Kontinuität der GKI gewährleistet werden. Nach Art. 2 Abs. 2 AGKE ist die Kontrollinstanz berechtigt, von Eurojust Auskünfte einzuholen, umfassende Einsicht in alle Unterlagen und Akten von Eurojust sowohl in Papier- als auch in elektronischer Form zu nehmen und jederzeit ungehindert Zutritt zu allen Diensträumen von Eurojust zu erhalten. Die GKI trat im Jahr 2003 erstmals zusammen.⁴³⁸ Sie verfasst jährliche Berichte über die „Inspektionen“ bei Eurojust, die sehr vage formuliert sind und keinerlei Weisungen an Eurojust enthalten.⁴³⁹ Die GKI ist weiter unten⁴⁴⁰ Gegenstand einer genaueren Betrachtung.

V. Ausschüsse bei Eurojust

Wie in der Geschäftsordnung von Eurojust – vgl. Art. 6 GO – vorgesehen, gibt es verschiedene Ausschüsse, die sich mit den Bereichen Fallarbeit, Kommunikation, Strategie und Evaluation befassen. Nach Art. 6 Abs. 1 GO kann das Kollegium Ad-hoc-Ausschüsse einsetzen und den Vorsitzenden und die Mitglieder dieser Ausschüsse mit der Mehrheit von zwei Drittel des Kollegiums bestellen. Die auf diese Weise gebildeten Ausschüsse unterrichten das Kollegium gem. Art. 6 Abs. 2 GO über ihre Arbeit. Während die nationalen Mitglieder die Einzelfälle bearbeiten, ist der Ausschuss für Fallarbeit auf einer anderen Ebene tätig, um bewährte und effiziente Verfahrensweisen und Maßnahmen bei der Bearbeitung von Fällen zu ermitteln und die Effektivität der Zusammenarbeit und der Koordinierungssitzungen zu Einzelfällen und zu Fragen der Fallarbeit zu verbessern.

Die zunehmende unterstützende Verwaltungsarbeit von Eurojust sowie die Steigerung der Anzahl der nationalen Mitglieder von 15 auf 27 führten zu einer Überprüfung der Ausschüsse und ihrer Arbeitsmethoden, um angesichts der veränderten Bedingungen die wirksamsten Formen der Arbeitsorganisation zu definieren und praktisch umzusetzen.⁴⁴¹ Diese Struktur soll es den nationalen Mitgliedern ermöglichen, ihre Zeit und ihre Ressourcen optimal zu nutzen und die Entscheidungsfindung und das Handeln des Kollegiums beschleunigen.⁴⁴²

⁴³⁷ ABl. EG vom 6.4.2004 Nr. C 86, S. 1ff.

⁴³⁸ Bericht der Gemeinsamen Kontrollinstanz 2003, S. 1, 3.

⁴³⁹ Vgl. die Berichte der Gemeinsamen Kontrollinstanz 2003-2006. Im Jahr 2005 hat sich die „Überprüfung“ der GKI u.a. mit dem Case Management System und mit dem Zugriff auf die Daten des SIS befasst, vgl. Bericht der Gemeinsamen Kontrollinstanz 2005, S. 5f. und 2006, S. 5. Vorschläge oder Kritik wurden nicht geäußert.

⁴⁴⁰ Siehe unten in Kapitel 3 A.

⁴⁴¹ Eurojust-Jahresbericht 2003, S. 8.

⁴⁴² Eurojust-Jahresbericht 2002, S. 6.

VI. Verwaltung Eurojusts

Darüber hinaus gibt es eine Verwaltungsgruppe unter Führung des Verwaltungsdirektors, der nach Maßgabe des Errichtungsbeschlusses dem Präsidenten und dem Kollegium unterstellt ist. Innerhalb von Eurojust besteht die Aufgabe des Verwaltungsdirektors und seinen Mitarbeitern darin, das Kollegium zu unterstützen und neben der Infrastruktur die Dienstleistungen bereit zu stellen, die zur Erfüllung der im EJB festgelegten Zielsetzungen erforderlich sind.⁴⁴³ Nach Art. 25a Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 23 ÄndB sind darüber hinaus auch das Sekretariat des EJN und das des Netzes gemeinsamer Ermittlungsgruppen Teil der Eurojust-Verwaltung.

VII. Zwischenergebnis

Das Personal bei Eurojust besteht aus den nationalen Mitgliedern und ihren Vertretern, sowie aus eigenem Verwaltungspersonal. Die Gesamtheit der nationalen Mitglieder bildet das Kollegium. Zu bestimmten Themen können sich die nationalen Mitglieder in Ausschüssen zusammenschließen. Auf Seiten der Mitgliedstaaten müssen nationale Anlaufstellen für die nationalen Mitglieder eingerichtet werden, die zu einer beschleunigten und wirksameren Fallbearbeitung beitragen sollen. Bis zum Jahr 2011 müssen die Mitgliedstaaten zudem ein nationales Eurojust-Koordinierungssystem eingerichtet haben, um die Wahrnehmung der Aufgaben Eurojusts zu erleichtern.

Hinsichtlich ihres Status sind die nationalen Mitglieder an ihren jeweiligen Entsendestaat gebunden. Durch die Reformierung des EJB konnten einheitliche Minimalstandards hinsichtlich der Befugnisse und des Status der nationalen Mitglieder geschaffen werden, um die Arbeit der Organisation effektiver zu gestalten. Zudem sind weitreichende Befugnisse der nationalen Mitglieder im EJB vorgesehen, wenn die Mitgliedstaaten dies möchten. Dadurch wird es auch zukünftig zu unterschiedlich stark ausgeprägten Befugnissen der nationalen Mitglieder kommen, zumindest ist durch die Minimalstandards aber die weitere Tätigkeit von Eurojust sichergestellt. Eurojust verfügt außerdem über eine Kontrollinstanz, die GKI, die die Datenverarbeitung überwacht und Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Eurojust für den Einzelnen eröffnet.

⁴⁴³ Eurojust-Jahresbericht 2003, S. 8.

D. Das deutsche Eurojust-Gesetz (EJG)

Das deutsche Eurojust-Gesetz (EJG)⁴⁴⁴ ist seit Mai 2004 in Kraft und setzt den Eurojust-Errichtungsbeschluss in deutsches Recht um. Aufgrund der Reformierung des EJB hat gem. Art. 2 Abs. 1 ÄndB eine Umsetzung der Änderungen in deutsches Recht bis spätestens zum 4. Juni 2011 zu erfolgen. Dies steht bislang aber noch aus.⁴⁴⁵

I. Zustandekommen des EJG

Einen Streitgegenstand bei der Errichtung des deutschen EJG bildeten die Auswahlkriterien bei der Ernennung der nationalen Mitarbeiter bei Eurojust. Nach Ansicht der Bundesländer sollten die nationalen Mitarbeiter bei Eurojust nicht wie vorgesehen allein durch das Bundesjustizministerium, sondern vielmehr von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates ernannt werden. Als Grund hierfür wurde angeführt, dass Rechtshilfe und Strafverfolgung originäre Länderzuständigkeiten berühren und als nationale Mitglieder deshalb nicht nur Bundesbedienstete, sondern auch an das Bundesministerium abgeordnete Landesbedienstete eingesetzt werden sollen.⁴⁴⁶

II. Umsetzungsbedarf

Mehrere Bestimmungen des EJB erforderten eine Anpassung der bestehenden innerstaatlichen Rechtslage.⁴⁴⁷ Das deutsche Recht war durch das nun vorliegende EJG dahingehend anzupassen, dass im Ergebnis sämtlichen Regelungen des Errichtungsbeschlusses Rechnung getragen wird.⁴⁴⁸ Im EJG wird an mehreren Stellen auf die „Eurojust nach dem Eurojust-Beschluss übertragenen Aufgaben“ bzw. auf die „Aufgaben von Eurojust nach dem Eurojust-Beschluss, insbesondere nach dessen Artt. 5 bis 7“ Bezug genommen. Diese Formulierung ist dem Umstand geschuldet, dass der EJB selbst keine Vorschrift enthält, in der alle Aufgaben

⁴⁴⁴ Entwurf eines Eurojust-Gesetzes (EJG) vom 16.06.2003: BT-DR 15/1719, geändert durch BT-DR 15/2832 vom 31.03.2004, verkündet im BGBl. 2004 I, S. 902.

⁴⁴⁵ Stand: Oktober 2011.

⁴⁴⁶ Artikel aus Yahoo Nachrichten vom 12.03.2002 „Länder sehen sich bei Eurojust übergangen“, im Internet unter: <http://de.news.yahoo.com/040312/12/3xj9y.html>; Zugriff am 29.3.2007; siehe auch im Internet unter: <http://www.bundesrat.de>; Zugriff am 29.3.2008.

⁴⁴⁷ Nach Art. 42 EJB a.F. war das innerstaatliche Recht bis zum 6.9.2003 mit dem Errichtungsbeschluss in Einklang zu bringen. Deutschland hat von der in Art. 41 Abs. 2 EJB vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht und gegenüber dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union erklärt, dass einige Bestimmungen des Beschlusses bis zum Umsetzungstermin nicht uneingeschränkt anwendbar sind, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Dokument 9738/02, Eurojust 27, im Internet unter: <http://www.bmj.bund.de/media/archive/564.pdf>; Zugriff am 15.8.2008.

⁴⁴⁸ Bei der Ausgestaltung der Regelungen war zu berücksichtigen, dass der EJB als geltendes europäisches Recht die Bundesrepublik Deutschland bindet. Der Errichtungsbeschluss setzt dabei den Rahmen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Eurojust, hinter dem das Umsetzungsgesetz nicht zurückbleiben durfte.

von Eurojust (abschließend) aufgezählt werden. Vielmehr finden sich Aufgaben verstreut über den Beschlusstext.⁴⁴⁹

III. Die Arbeit der nationalen Mitglieder nach dem EJG

Die Funktionsfähigkeit Eurojusts wird maßgeblich von den Kompetenzen der nationalen Mitglieder bestimmt. Es ist zu beachten, dass das EJG den diesbezüglichen Vorschlägen der damaligen deutschen Mitglieder bei Eurojust nicht in allen Punkten gefolgt ist.⁴⁵⁰

1. Dienstverkehr

§ 3 EJG regelt den Dienstverkehr des nationalen Mitglieds vor allem bei seiner einzelfallbezogenen Sacharbeit. Die Vorschrift richtet sich in gleicher Weise an die das nationale Mitglied unterstützenden Personen im Rahmen des ihnen übertragenen Aufgabenbereichs (vgl. insoweit auch § 2 Abs. 5 EJG).

Nach § 3 S. 1 EJG kann das nationale Mitglied unmittelbar mit deutschen Stellen verkehren, soweit sie Eurojust bei der Erfüllung der ihr nach dem Eurojust-Beschluss übertragenen Aufgaben unterstützen können. Dies gilt sowohl für Stellen des Bundes als auch der Länder. § 3 S. 2 EJG führt exemplarisch die deutschen Stellen auf, mit denen das nationale Mitglied im Rahmen seiner Arbeit vornehmlich in Kontakt treten wird. Es liegt in der Aufgabenstellung von Eurojust begründet, dass es sich hierbei um die Strafgerichte, die Staatsanwaltschaften und sonstige deutsche Justizbehörden (insbesondere die Landesjustizverwaltungen im Hinblick auf deren Aufgaben im Bereich der Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten) sowie die polizeilichen Zentralstellen, die nationalen Verbindungsbeamten bei Europol und sonstige Strafverfolgungsbehörden (d.h. Polizeivollzugs- und Finanzbehörden, soweit sie strafverfolgend tätig sind) handelt. Dabei stellt § 3 S. 3 EJG sicher, dass die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaften (vgl. etwa § 152 GVG, § 161 StPO) beachtet wird, indem der unmittelbare Verkehr mit den Strafverfolgungsbehörden in der Regel über die insoweit zuständige Staatsanwaltschaft erfolgt. Durch § 3 S. 4 EJG wird sichergestellt, dass die zuständigen polizeilichen Zentralstellen eine parallele Unterrichtung durch das nationale Eurojust-Mitglied erfahren, soweit dieses unmittelbar mit Polizeidienststellen des Bundes oder der Länder verkehrt. Eine Ermächtigung zur Übermittlung personenbezogener Daten enthält die Bestimmung nicht. Dies stellt § 3 S. 5 EJG ausdrücklich und insoweit deklaratorisch klar. Das

⁴⁴⁹ So u.a. in Artt. 5, 6, 7, 26 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 5, 6, 24 ÄndB.

⁴⁵⁰ Vgl. v. Langsdorff, StV 2003, 472, 476; Esser, GA 2004, 711, 717.

deutsche Mitglied von Eurojust darf weder über die an deutsche Gerichte und Behörden gerichteten Rechtshilfeersuchen entscheiden noch selbst solche Ersuchen an andere Staaten bzw. deren nationale Mitglieder bei Eurojust richten oder gar eigene Ermittlungshandlungen vornehmen. Es fungiert als reine Servicestelle⁴⁵¹ für die europäischen Strafverfolgungsbehörden, fachlich gebunden an die Weisungen des Bundesjustizministeriums.

2. Informationsübermittlung

§ 4 EJG trifft Regelungen zur Übermittlung von Informationen an Eurojust und zur Einsicht in von deutschen Gerichten und Behörden geführte Register durch das nationale Mitglied von Eurojust. Bei der Übermittlung von Informationen an Drittstaaten und andere Behörden hat das deutsche Eurojust-Mitglied gem. § 4 EJB die vorherige Zustimmung des Bundesministeriums der Justiz oder einer von ihm hierfür benannten Stelle des Bundes einzuholen. Seitens der Zustimmungsberechtigten ist ein Verzicht auf das Zustimmungserfordernis möglich. Soweit das nationale Mitglied Präventiv-Informationen zu Zwecken der Gefahrenabwehr übermittelt, besteht mit § 12 EJG eine insoweit vorrangige Spezialregelung. Eine Übermittlung von Informationen ohne Zweckbindung ist unzulässig.⁴⁵²

a) Unmittelbare Übermittlung der Informationen

§ 4 Abs. 1 EJG sieht eine Pflicht zur Übermittlung dienstlich erlangter Informationen einschließlich personenbezogener Daten durch die dort genannten deutschen Stellen vor, sofern Eurojust die entsprechenden Informationen erbeten hat.⁴⁵³ Die Informationsübermittlung kann durch die Übermittlung oder das Zugänglichmachen des Inhalts von Akten bzw. von Aktenbestandteilen erfolgen.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ So Esser, GA 2004, 711, 717. Zwar kann das deutsche Mitglied mit allen Gerichten und Behörden in Kontakt treten (vgl. Art. 3 EJG), seine Gleichstellung mit einer deutschen Justizbehörde ist jedoch unterblieben.

⁴⁵² Nach § 4 Abs. 5 S. 1 EJG muss bei jeder Übermittlung nach den Abs. 1 und 3 auf die Zweckbindung der Übermittlung hingewiesen werden. In § 4 Abs. 5 S. 2 EJG ist eine Unterrichtungspflicht, verbunden mit einer obligatorischen Berichtigungs- bzw. Löschungsbitte, vorgesehen, falls sich herausstellt, dass unrichtige oder Informationen, die nicht hätten übermittelt werden dürfen, von deutscher Seite an Eurojust übermittelt worden sind. § 4 Abs. 5 S. 3 EJG stellt schließlich durch die Verpflichtung der zuständigen Staatsanwaltschaft, über den Ausgang des deutschen Strafverfahrens zu unterrichten, sicher, dass das deutsche Eurojust-Mitglied seinen datenschutzrechtlichen Pflichten (etwa der Löschungspflicht nach Art. 21 Abs. 1, 2 lit. b EJB) nachkommen kann.

⁴⁵³ Die Pflicht zur Informationsübermittlung nach § 4 Abs. 1 S. 1 EJG stellt eine Konkretisierung des ansonsten eingeräumten Ermessens hinsichtlich der Entscheidung dar, ob Eurojust bestimmte Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Ziel der Verpflichtung ist es, in der praktischen Arbeit sicherzustellen, dass Eurojust die für seine Tätigkeit erforderlichen Informationen erhält, um die übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu können.

⁴⁵⁴ Einzige materielle Voraussetzung für die Zulässigkeit der Übermittlung, die im Rahmen einer Ermessensentscheidung von den nationalen Behörden überprüft wird, ist, dass die Informationsübermittlung im Einzelfall „erforderlich“ ist, um Eurojust die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Das heißt, die Übermitt-

Die Übermittlung der Informationen durch die deutschen Stellen an das nationale Mitglied soll unmittelbar erfolgen, das heißt ohne die Einschaltung vorgesetzter Dienststellen. Allerdings muss nach § 4 Abs. 1 S. 3, Abs. 3 S. 4 EJG bei der Übermittlung der Informationen die Sachleitungsbefugnis der Gerichte und Staatsanwaltschaften (vgl. § 152 GVG, § 161 Abs. 1 S. 2 StPO) gewahrt bleiben.

Nach § 4 Abs. 3 S. 1 EJG können deutsche Behörden auch ohne ausdrückliche Anforderung seitens Eurojusts Informationen weiterleiten, wenn die jeweilige nationale Stelle davon ausgeht – beispielsweise aufgrund bereits erfolgter Anfragen in dem jeweiligen Verfahren –, dass Eurojust die Informationen zur effektiven Aufgabenwahrnehmung benötigt. Allerdings darf die Informationsübermittlung nur in dem Umfang erfolgen, in dem dies gegenüber einem Gericht oder einer Staatsanwaltschaft zur Durchführung eines Strafverfahrens zulässig wäre.⁴⁵⁵ Im Gegensatz zu der Regelung in § 4 Abs. 1 S. 1 EJG besteht jedoch keine Verpflichtung zur Übermittlung, so dass es letztlich auf das Engagement der Behörde ankommt.

b) Beschränkung der Informationsübermittlung

Nach § 4 Abs. 1 S. 3 EJG bleibt die justitielle Sachleitung der deutschen Gerichte und Staatsanwaltschaften bei der Übermittlung von Informationen unberührt. Die Übermittlung von Informationen an Eurojust kann lediglich aus den in Art. 4 Abs. 2 EJG genannten Gründen unterbleiben. § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 EJG wiederholt die in Art. 8 i und ii EJB aufgeführten Gründe. Nach § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 EJG besteht keine Verpflichtung zur Übermittlung, wenn die Weitergabe der Informationen die Gefahr eines schweren Nachteils für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführen könnte. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Weiterleitung einzelner Informationen außenpolitische Konflikte hervorrufen könnte. So könnte das Bekanntwerden von Umständen – wie bspw. von Gründen für die Ablehnung eines Auslieferungersuchens – zu Belastungen im Verhältnis zu Drittstaaten führen.

lung muss geeignet sein, eine Koordinierung von Strafverfahren durch Eurojust zu ermöglichen oder zu fördern (§ 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 EJG), ein Strafverfahren in einem Mitgliedstaat einzuleiten (§ 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 EJG), ein bereits eingeleitetes Strafverfahren zu fördern (§ 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 EJG) oder die Erfüllung der Aufgaben von Eurojust sonst wesentlich zu erleichtern (§ 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 EJG).

⁴⁵⁵ Im Falle der Spontanübermittlungen von Informationen durch Polizeidienststellen an das nationale Mitglied stellen § 4 Abs. 3 S. 2, 3 und 5 EJG sicher, dass sofort geprüft werden muss, ob diese Information benötigt wird.

c) Technische Umsetzung der Informationsübermittlung

Als nationale Anlaufstelle für die Datenübermittlung übermittelt der Generalbundesanwalt sämtliche (den jeweiligen Einzelfall betreffenden) Informationen an die deutschen Mitglieder bei Eurojust. Dabei prüft der Generalbundesanwalt lediglich das Vorliegen der Voraussetzungen des EJG, die Information als solche wird hinsichtlich ihrer Verlässlichkeit bzw. Dringlichkeit nicht überprüft.⁴⁵⁶

Mit dieser ungefilterten Datenweitergabe kommt die nationale Anlaufstelle ihrer Verantwortung aus Art. 12 EJB aber nicht nach. Statt einer Effektivitätssteigerung dürfte sich die Übermittlung sämtlicher Daten eher hemmend auf die Effektivität von Eurojust auswirken. Denn die Weitergabe von Daten ist nur dann zweckmäßig, wenn die aus ihnen gewonnenen Erkenntnisse auch zeitnah verwendet werden können.⁴⁵⁷ Es genügt nicht, die Kanäle für den Informationsfluss zu verbreitern und auf diese Weise zu beschleunigen. Genauso wichtig ist, dass die Daten möglichst schnell zur Verarbeitung aufbereitet werden können. Aus diesem Grund bedarf es einer sinnvollen Verteilung der Verantwortlichkeit für die Weitergabe der Informationen zwischen den nationalen Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden in Deutschland und Eurojust. Sinnvoll wäre es beispielsweise, ein unterstützendes nationales Mitglied von Eurojust nicht in Den Haag, sondern beim Generalbundesanwalt, also bei der nationalen Anlaufstelle, anzusiedeln, das unter Zugriff auf die bei Eurojust vorhandenen Daten eine Art Vorprüfung der beim Generalbundesanwalt bekannten oder geführten Strafverfahren mit internationalen Bezügen durchführt und auf diese Weise eine noch engere Zusammenarbeit gewährleistet.

Dagegen dürften sich die nationalen Zustimmungsvorbehalte in §§ 4 Abs. 6 S. 2, 3, 12 Abs. 1 S. 2 EJG nicht als Engpass bei der Datenübermittlung erweisen. Da häufig schneller Handlungsbedarf besteht⁴⁵⁸ sind die Zustimmungsvorbehalte restriktiv auszulegen; es ist von einem grundsätzlichen Einverständnis des Bundesministeriums der Justiz auszugehen, das nur in Ausnahmefällen versagt wird. Nur so kann der reibungslose und schnelle Datenverkehr gewährleistet werden.

⁴⁵⁶ Es stellt sich die Frage, ob eine ungefilterte Menge an Daten tatsächlich effektiv verarbeitet und genutzt werden kann. Um für alle Mitglieder Eurojusts abrufbar und austauschbar zu sein, muss das eingehende Datenmaterial zunächst ins Englische übersetzt und aufbereitet werden. Dass dies durch die deutschen Mitglieder bei Eurojust allein nicht zu bewerkstelligen ist, liegt auf der Hand.

⁴⁵⁷ Esser, GA 2004, 711, 719.

⁴⁵⁸ Dieser sollte nicht durch langwierige Zustimmungsverfahren hinausgezögert werden.

d) Zwischenergebnis

Nach deutschem Recht werden die an Eurojust übermittelten Informationen über den Generalbundesanwalt gebündelt. Auf der anderen Seite müssen die Mitglieder Eurojusts vor der Datenweitergabe zunächst die Zustimmung vom Bundesministerium der Justiz erhalten. Beide Ausprägungen des Informationsaustauschs behindern die zügige Arbeit im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit.

IV. Zwischenergebnis

Das deutsche EJG setzt die Vorgaben des EJB a.F. in deutsches Recht um. Die deutschen Mitglieder bei Eurojust können den Behörden, mit denen sie in Kontakt treten, selbst keine Weisungen erteilen oder eigene Entscheidungen treffen. Insoweit unterliegen sie den fachlichen Weisungen des Bundesjustizministeriums und fungieren als reine Servicestellen. Die Mitglieder müssen dem Bundesjustizministerium sämtliche Informationen übermitteln, dürfen Informationen an andere Behörden und Drittstaaten jedoch nur dann weitergeben, wenn das Bundesjustizministerium der Datenweitergabe zugestimmt hat. Voraussetzung für die Zulässigkeit der Übermittlung seitens der nationalen Behörden ist, dass die Informationsübermittlung erforderlich ist, damit Eurojust die zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann. Alle deutschen Behörden und Gerichte dürfen Informationen –auch ohne Anforderung durch Eurojust– in dem Umfang übermitteln, wie dies gegenüber einem Gericht oder einer Staatsanwaltschaft zur Durchführung eines Strafverfahrens zulässig wäre. Die Datenweitergabe erfolgt durch den Generalbundesanwalt. Dadurch entsteht eine Informationsbündelung, gleichzeitig wird die Informationsübertragung an Eurojust aber auch langsamer. Zudem findet keine Informationsfilterung statt, sondern es werden sämtliche angetragenen Informationen weitergegeben, soweit die Voraussetzungen des EJG erfüllt sind. Eine Überprüfung der Richtigkeit der Informationen findet nicht statt. Das sind Defizite bei der Umsetzung der Informationsübermittlung in Deutschland. Abzuwarten bleibt zudem, wann Deutschland die Änderungen des EJB in nationales Recht umsetzen wird. So sind insbesondere mehrere Kontaktstellen und ein Koordinationsdauerdienst in den Mitgliedstaaten vorgesehen. Das würde die Arbeitsbelastung der derzeitigen Kontaktstelle reduzieren.

E. Justitielle Kontrolle von Europol?

Ein Errichtungszweck von Eurojust war u.a. die Schaffung eines justitiellen Pendantes zu Europol. Gehört deshalb die justitielle Kontrolle Europol ebenfalls zu den Aufgaben Eurojusts?

I. Befugnisse des Polizeiamtes

Um die Frage der Kontrollbefugnis Eurojusts über Europol beantworten zu können, werden zunächst die Befugnisse des europäischen Polizeiamtes untersucht. Nach Art. 87 Abs. 3 UA 1 AEUV schließt das gemeinsame Vorgehen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit die operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden einschließlich der Polizei ein.

1. Operative Befugnisse Europols

Die „operative Zusammenarbeit“ umfasst jede Abstimmung und Koordinierung von Maßnahmen bei der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung.⁴⁵⁹ Die Arbeit Europols wird durch die enge Zusammenarbeit der Verbindungsbeamten untereinander sowie durch den Umgang mit zahlreich auftretenden und variierenden Kriminalitätsformen geprägt. Europol hat den Charakter einer internationalen Informationszentrale mit Analyse-, Forschungs-, Beratungs- und Fortbildungsaufgaben zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.⁴⁶⁰ So deckt Europol den Koordinationsbedarf zwischen den Polizeibehörden in Europa, indem den Mitgliedstaaten Informationen und Analysen zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise wird eine umfassende polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht. Die Zusammenarbeit im Sinne eines einheitlichen Vorgehens durch Europol erfolgte bislang noch nicht auf einer Ausführungsebene, da es Europol an Exekutivbefugnissen fehlt. Europol-Bedienstete dürfen selbst keine Zwangsmaßnahmen ergreifen. Folglich kann Europol die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden lediglich koordinieren, jedoch nicht anordnen. Bislang besitzt das europäische Polizeiamt damit keine eigene Initiativbefugnis zu repressivem Handeln.

2. Ausweitung der Befugnisse durch Änderungen des Europol-Übk. a.F.

Während des Bestehens von Europol gab es bereits mehrere Veränderungen der Rechtsgrundlage. Obwohl bereits in den Jahren 2000, 2002 und 2003 durch den Rat der EU verabschiedet, traten die Änderungsprotokolle erst im Jahr 2007 nach Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten in Kraft. So wurde das Europol-Übk. a.F. zur Umsetzung von Art. 30 Abs. 2 lit. a-d EU⁴⁶¹ und Art. 2 Abs. 2 UA 3 Europol-Übk. a.F. durch das Protokoll vom 28. November 2002 zur Ände-

⁴⁵⁹ Brechmann in Calliess/Ruffert, Art. 30 EU, Rn. 3; Geiger, Art. 30 Rn. 2; Satzger in Streinz, Art. 30 EU Rn. 4.

⁴⁶⁰ Bull, DRiZ1998, 32, 32.

⁴⁶¹ Danach sollte Europol die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen ermöglicht werden und es sollten Maßnahmen festgelegt werden, die es Europol erlaubten, sich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen zu wenden, Ermittlungen in speziellen Fällen selbst vorzunehmen und sie auch zu koordinieren.

rung des Europol-Übereinkommens⁴⁶² und durch den Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003⁴⁶³ um einen Art. 3a, b und Art. 39a erweitert.

Art. 3a Abs. 1 des Europol-Übk. a.F. regelte die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen sowie die Befugnisse der Europol-Bediensteten innerhalb gemeinsamer Ermittlungsgruppen. Danach konnten die Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen nach Art. 1 Rb-gE und an solchen nach Art. 13 des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU⁴⁶⁴ teilnehmen. Eine Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten, die außerhalb des Rechtsrahmens der genannten Rechtsakte eingerichtet werden, war ebenfalls möglich.⁴⁶⁵

Mit Beschluss vom 6. April 2009⁴⁶⁶, der am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist, wurde Europol auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt. Durch die neue Rechtsgrundlage hat sich der Status der Institution in struktureller Hinsicht der von Eurojust angeglichen. Faktisch bedeutet dies vor allem, dass das Europol-Personal dem Personalstatut für EU-Institutionen unterworfen ist. Ferner kommt dem Europäischen Parlament durch den Ratsbeschluss zukünftig eine neue Kontrollfunktion über Europol zu. Obwohl die Anhörungsrechte des europäischen Parlaments gegenüber dem Europol-Übk. a.F. nur moderat ausgeweitet wurden, können über die Mitwirkung an der Feststellung des Haushaltsplans einschließlich des Stellenplans spürbare Einflussmöglichkeiten durch das Europäische Parlament wahrgenommen werden.

Die neuen Bestimmungen des Ratsbeschlusses führen die operative Stärkung Europols fort. So wird es Europol gem. Art. 10 Abs. 1-3 des Europol-Ratsbeschlusses zukünftig gestattet sein, neben den beiden etablierten Datensystemen weitere Systeme für die Verarbeitung personenbezogener Daten einzurichten, wenn die Möglichkeiten der existierenden⁴⁶⁷ Datenbanken nicht ausreichen. Ferner ist in Art. 25 des Europol-Ratsbeschlusses ein eigener Artikel mit der Verarbeitung von Informationen befasst. Zwar werden darin gewisse Erweiterungen

⁴⁶² ABl. EG vom 16.12.2002 Nr. C 312, S. 1ff. = BGBl. 2004 II, S. 83.

⁴⁶³ ABl. EG vom 6.1.2004 Nr. C 2, S. 1ff.

⁴⁶⁴ ABl. EG vom 12.7.2000 Nr. C 197, S. 1ff.

⁴⁶⁵ Voraussetzung für eine Mitarbeit nach Art. 3a Abs. 1 Europol-Übk. a.F. war, dass die durch die Gruppe geführten Ermittlungen im Zusammenhang mit Straftaten stehen, für deren Bekämpfung Europol zuständig ist. Grundsätzlich konnten Europol-Bedienstete nach Maßgabe der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem der Einsatz der gemeinsamen Ermittlungsgruppe erfolgt, unterstützend an allen Tätigkeiten der Ermittlungsgruppe mitwirken. Die Unterstützung durch die Europol-Bediensteten konnte allerdings nur im Rahmen der bestehenden Aufgaben Europols nach Art. 3 Abs. 1 Europol-Übk. a.F. erfolgen.

⁴⁶⁶ ABl. EG vom 15.5.2009 Nr. L 121 S. 37ff.

⁴⁶⁷ Europol-Informationssystem (IS) und Analysearbeitsdateien (AWF).

der bisherigen Möglichkeiten vorgenommen, allerdings ist damit eine tatsächliche Befugnisserweiterung der Tätigkeit hin zu eigenen operativen Befugnissen von Europol nicht verbunden. Somit werden Europol auch durch die neue Rechtsgrundlage keine eigenen operativen Befugnisse zugestanden.

3. Die Weiterentwicklung der Europolbefugnisse nach dem VvL

Eine Ermächtigung zu eigenen operativen Befugnissen könnte sich aber aus Art. 88 AEUV ergeben. Art. 88 Abs. 2 lit. b AEUV sieht ausdrücklich vor, dass zu den Aufgaben von Europol auch die „Koordinierung, Organisation und Realisierung von Ermittlungen und operativen Aktionen, die entweder gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden“, gehören kann. Der bisherige Zusatz, wonach Europol an operativen Aktionen gemeinsamer Teams nur in „unterstützender Funktion“ (Art. 30 Abs. 2 lit. a EU) beteiligt werden kann, ist entfallen. Das könnte für eigene operative Befugnisse sprechen.

Allerdings werden Europol nach Art. 88 AEUV keine Befugnisse zur selbständigen Ermittlung gegeben, die losgelöst vom nationalstaatlichen Recht der betroffenen Mitgliedstaaten aufgenommen werden können. Dem Wortlaut des Art. 88 Abs. 3 S. 1 AEUV nach kann Europol operative Maßnahmen nur „in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des oder der Mitgliedstaaten, deren Hoheitsgebiet betroffen ist“ ergreifen. Darüber hinaus schließt Art. 88 Abs. 3 S. 2 AEUV die Beteiligung von Europol an der Ergreifung von Zwangsmaßnahmen ausdrücklich aus. Folglich ergeben sich auch aus dem VvL keine eigenen Ermittlungsbefugnisse für Europol.⁴⁶⁸

II. Kontrollerfordernis über Europol

Zum jetzigen Zeitpunkt bringt es die weisungsfreie Ausgestaltung des Europäischen Polizeiamtes mit sich, dass Europol keiner justitiellen Kontrolle und Entscheidung einer Staatsanwaltschaft oder eines Ermittlungsrichters unterliegt.⁴⁶⁹ Als „Informationssammelstelle“ leistet Europol für die nationalen Polizeibehörden eine gewichtige Zuarbeit. Über die bloße Speicherung von Informationen hinaus kann die Tätigkeit Europols dazu führen, dass gegen die betreffenden Personen ermittelt wird, auch wenn diese Ermittlung nicht durch Europol selbst,

⁴⁶⁸ So auch Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon, S. 111.

⁴⁶⁹ Degenhardt, Europol und Strafprozess, S. 207, zu den Kontrolldefiziten Europols siehe auch Kistner-Bahr, Die Entwicklungstendenzen Europols im europäischen Integrationsprozess, S. 116ff.

sondern durch die nationalen Polizeibehörden vorgenommen wird.⁴⁷⁰ Europol werden auch Befugnisse zu Eingriffen in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger eingeräumt. Daraus könnte sich ein Kontrollerfordernis über Europol ergeben.

1. Vergleich mit nationalen Polizeibehörden

Eine Kontrolle (bestimmter) polizeilicher Ermittlungen durch ein externes Organ existiert nahezu in allen Rechtsordnungen.⁴⁷¹ Der Umfang der Überwachung hängt von der innerstaatlichen Kompetenzaufteilung ab.

In den kontinentalen Rechtsordnungen klassischer Prägung wie Deutschland, Frankreich oder den Niederlanden trägt die Justizbehörde bzw. ein Justizorgan die Verantwortung für die strafrechtliche Ermittlungstätigkeit und wird dabei durch die Polizei unterstützt.⁴⁷² Unterschiede bestehen lediglich darin, welches Justizorgan diese Aufgabe wahrnimmt. Während in Deutschland und den Niederlanden die Staatsanwaltschaft „Herrin“ des Ermittlungsverfahrens⁴⁷³ ist, führt der Untersuchungsrichter in Frankreich die gerichtliche Voruntersuchung durch, während der Staatsanwalt die polizeilichen Ermittlungen überwacht. Allerdings hat das justitielle Organ in Frankreich zu jedem Zeitpunkt des Ermittlungsverfahrens eine Weisungsbefugnis gegenüber der ermittelnden Polizei.⁴⁷⁴

Selbst wenn in anderen europäischen Ländern das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft anders geregelt ist und der Polizei dort mehr Befugnisse eingeräumt werden oder die Staatsanwaltschaft justitielle Unabhängigkeit genießt, gilt überall der Grundsatz, dass sich polizeiliches Handeln wie jedes exekutive Handeln der Rechtskontrolle stellen muss.⁴⁷⁵ Die Arbeit Euopols ist trotz fehlender Initiativbefugnis mit der ermittelnden Tätigkeit einer mitgliedstaatlichen Polizeibehörde vergleichbar. Schon deshalb wird als wesentlicher Kritikpunkt im Zusammenhang mit der Tätigkeit Euopols die fehlende Sachleitungsbefugnis⁴⁷⁶ einer

⁴⁷⁰ Hayes/Busch, Cilip 69 Nr. 2/2001, 9.

⁴⁷¹ Gleß/Grote/Heine, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Kurzvorstellung der Ergebnisse eines rechtsvergleichenden Gutachtens, S. 6.

⁴⁷² Gleß/Grote/Heine, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Kurzvorstellung der Ergebnisse eines rechtsvergleichenden Gutachtens, S. 6; Oberleitner, Schengen und Europol, S. 180.

⁴⁷³ In Deutschland ist die Staatsanwaltschaft nicht nur Anklagebehörde gem. § 152 Abs. 1 StPO, sondern auch Ermittlungsbehörde. Gemäß § 161 Abs. 1 StPO hat sie zu diesem Zweck sowohl ein Auskunftsrecht gegenüber allen öffentlichen Behörden als auch ein Weisungsrecht gegenüber der Polizei.

⁴⁷⁴ Gleß/Grote/Heine, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Kurzvorstellung der Ergebnisse eines rechtsvergleichenden Gutachtens, S. 7.

⁴⁷⁵ Ostendorf, NJW 1997, 3418, 3419.

⁴⁷⁶ Vgl. im deutschen Recht § 161 StPO. Die Staatsanwaltschaftliche Sachleitungsbefugnis wird auch durch den Begriff „Herrin des Verfahrens“ im deutschen Recht bezeichnet.

Staatsanwaltschaft gesehen.⁴⁷⁷ Folglich ergibt sich bereits aus dem Vergleich mit den nationalen Polizeibehörden, dass Europol auch mit seinen derzeitigen Befugnissen einer Kontrolle bedarf.⁴⁷⁸

2. Gerichtliche Verwertbarkeit von Informationen

Ein weiterer Grund für eine Kontrolle Europols könnte die gerichtliche Verwertbarkeit von Informationen sein. Die Gründe für eine Beteiligung der Justiz bereits bei der Durchführung ermittlungsinizierender und strategischer Analysen liegen darin, dass die Analysetätigkeit ohne Einbeziehung von Justizvertretern die Gefahr in sich birgt, dass Erkenntnisse auf prozessual anfechtbare Weise erlangt oder zusammengefügt wurden, so dass sie gerichtlich nicht verwertbar sind. Grundsätzlich können nur mitgliedstaatliche Polizeibehörden und Europolis auf die Informationssysteme des Schengenverbundes zugreifen.⁴⁷⁹ Mitgliedstaaten, in denen die Polizei viel weitergehende Kompetenzen⁴⁸⁰ als beispielsweise in Deutschland hat, können so auf ein Gros an Informationen zugreifen, anders als die Staatsanwaltschaft mit denselben Aufgaben aber weniger Kompetenzen in einem anderen Mitgliedstaat. Das führt dazu, dass die gewonnenen Informationen auf prozessual anfechtbare Weise erlangt wurden und dann gerichtlich nicht verwertbar sind.

Zudem könnten Erkenntnisse auch gezielt in einer Weise gewonnen oder dargestellt werden, die die Aufnahme von Strafermittlungen in einem bestimmten Mitgliedstaaten nahe legen und damit die Gefahr eines „Forum Shoppings“ in sich bergen. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass die Justiz bei mehrfachen Zuständigkeiten in die Frage einbezogen wird, in welchem Land bestimmte Ermittlungen aufgenommen werden sollen. Da bei Eurojust besser beurteilt werden kann, ob in einem Land die strafprozessualen Voraussetzungen für ein Ermittlungsverfahren vorliegen, sollte es nicht bei einer bloßen Unterrichtung bleiben, sondern ein vorheriges Konsultationsverfahren durchgeführt werden. Deshalb ist es geboten, eine mögli-

⁴⁷⁷ Lisken, DRiZ 1998, 75, 77; Ostendorf, NJW 1997, 3418, 3419; Prantl, DRiZ 1997, 234, 235; Schwach, Europol – notwendig, aber rechtswidrig, S. 194; Zieschang, ZRP 1996, 427, 429. Danach sei die Kontrolle der Polizei durch eine Staatsanwaltschaft eine zwingende Notwendigkeit in einem Strafverfahren und mit einer Befugnisserweiterung Europols ohne diese Kontrolle würde die staatsanwaltschaftliche Anleitung und Kontrolle der Polizei ausgehöhlt.

⁴⁷⁸ So auch Ambos, Internationales Strafrecht, S. 463; Engels, Befugnis, Kontrolle und Entwicklung von Europol, S. 204; Gleß, DRiZ 2000, 365; Gleß/Grote/Heine, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Kurzvorstellung der Ergebnisse eines rechtsvergleichenden Gutachtens, S. 1f; Hayes/Busch, Cilip 69 Nr. 2/2001, 9; Niemeier, Integration 2007, 292, 300; Ruffert in Pache, Die Europäische Union, S. 14, 32; Wolter in FS f. Kohlmann, S. 693, 707.

⁴⁷⁹ Vgl. Kahlke, Eurojust, S. 6.

⁴⁸⁰ Insbesondere solche, die in anderen Staaten nur die Staatsanwaltschaft innehat.

che Doppelung von Ersuchen wie auch möglicherweise sich widersprechende Aktivitäten von Eurojust und Europol von vorneherein zu vermeiden.⁴⁸¹ Damit können die Gefahr des „Forum Shoppings“ verhindert werden. Im Hinblick auf die gerichtliche Verwertbarkeit von Informationen ergibt sich ebenfalls das Kontrollerfordernis über Europol nach derzeitigem Entwicklungsstand. Mithin stellen die Gewährleistung der gerichtlichen Verwertbarkeit der Informationen und die Gefahr des „Forum Shoppings“ Gründe für Notwendigkeit einer justitiellen Kontrolle Europols dar.

3. Immunität der Europol-Bediensteten

Einen weiteren Grund für eine justitielle Kontrolle des Polizeiamtes könnte die Immunität der Europol-Bediensteten nach dem Europol-Beschluss i.V.m. dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union⁴⁸² darstellen. Nach Art. 9 Abs. 6 i.V.m. Art. 51 Abs. 2 Europol-Beschluss genießen Europol, die Mitglieder seiner Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorrechte und Immunitäten. Dadurch verliert das Europol-Immunitätenprotokollgesetz (ImmProt)⁴⁸³ seine Geltung. Gem. Art. 11 lit. a des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union werden die Bediensteten von der Gerichtsbarkeit bezüglich der von ihnen in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen befreit.

Problematisch an der Immunität der Europol-Bediensteten ist, dass damit eine Freistellung von der Strafverfolgung im Rahmen mit der Verarbeitung und der Weitergabe von Informationen und Daten besteht. Zwar gilt dieses Recht vorbehaltlich der Anwendung der Bestimmungen der Verfassung über die Vorschriften betreffend die Haftung der Beamten und sonstigen Bediensteten gegenüber der Union und über die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für Streitsachen zwischen der Union und ihren Beamten. Allerdings ist dieser Vorbehalt nur dann sinnvoll, wenn die Einhaltung überwacht werden kann. Dadurch ergibt sich ebenfalls ein Kontrollerfordernis von Europol.

In Betracht auf mögliche Aufgabenerweiterungen (eigene Exekutivbefugnisse) Europols ist die Immunität ebenfalls rechtlich bedenklich.⁴⁸⁴ Durch die Immunität der Europol-Mitarbeiter

⁴⁸¹ AG Europa, Berichtsentwurf vom 22.12.2003, S. 63.

⁴⁸² ABl. EU vom 16.12.2004 Nr. C 310, S. 261ff.

⁴⁸³ BGBl. 1998 II S. 974.

⁴⁸⁴ Bundesministerium des Inneren, Die Polizei 1998, 196, 198; Schwach, Europol-notwendig aber rechtswidrig?, S. 209.

findet im jeweiligen Mitgliedstaat eine Zweiteilung statt. Während der Polizeibeamte in Deutschland bei seiner Arbeit wegen eines rechtswidrigen Verhaltens belangt werden kann, ist der Mitarbeiter Europol aufgrund seiner Immunität vor der Strafverfolgung geschützt. Wenn Europol-Bedienstete zusammen mit nationalen Polizisten in Kontakt mit Bürgern treten, kann dies nicht dazu führen, dass bei Rechtsverletzungen nur die nationalen Bediensteten mit strafrechtlicher Verfolgung rechnen müssten.⁴⁸⁵ Um dem entgegenzuwirken, wäre beispielsweise die Aufnahme einer ausdrücklichen Ausnahmeregelung von der Immunität der Europol-Bediensteten im Europol-Beschluss für bestimmte Straftaten zu erwägen.⁴⁸⁶ Unabhängig vom Umfang der zukünftigen Aufgaben Europol stellt die Immunitätenregelung ebenfalls einen Grund für das Erfordernis einer justitiellen Kontrolle des Polizeiamtes dar.

4. Zwischenergebnis

Trotz bislang fehlender Exekutivbefugnisse des Europäischen Polizeiamtes ist eine justitielle Kontrolle der Behörde aus mehreren Gründen erforderlich. Der Vergleich mit den nationalen Polizeibehörden zeigt, dass auch auf nationaler Ebene eine Kontrolle polizeilichen Handelns stattfindet. Zudem ist die Kontrolle erforderlich, damit die erlangten Informationen gerichtlich verwertbar bleiben und der Gefahr des „Forum Shoppings“ entgegengewirkt werden kann. Schließlich stellt auch die Immunität der Europol-Bediensteten einen Grund für das Erfordernis einer justitiellen Kontrolle des Polizeiamtes dar.

III. Eurojust als Kontrollbehörde über Europol

Möglicherweise könnte Eurojust eine solche Kontrollbehörde über Europol darstellen. Errichtungszweck von Eurojust war unter anderem die Schaffung eines justitiellen Pendantes zu Europol.

1. Beziehungen zwischen Eurojust und Europol nach dem EJB

Das Verhältnis von Eurojust und Europol wird im EJB an mehreren Stellen angesprochen. Art. 7 lit. f EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 6 ÄndB enthält eine unmittelbar das Verhältnis von Eurojust zu Europol betreffende Regelung. Danach leistet Eurojust Europol Beistand, und zwar insbesondere durch Abgabe von Gutachten auf der Grundlage der von Europol vorgenommenen Analysen. Diese Aufgabe ist allerdings ausweislich des Wortlauts der Bestimmung („kann“)

⁴⁸⁵ Schwach, Europol-notwendig, aber rechtswidrig?, 210.

⁴⁸⁶ So auch bereits Böse, NJW 1999, 2416, 2417.

fakultativ ausgestaltet und kann daher nicht als Beleg für eine Unterordnung seitens Eurojust unter das Europäische Polizeiamt gesehen werden.⁴⁸⁷

Nach Art. 7 Abs. 1 lit. d EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 6 ÄndB leistet Eurojust einen Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden insbesondere auf der Grundlage der von Europol vorgenommenen Analysen. Mit dieser Bestimmung wird der Wortlaut des Art. 31 Abs. 2 lit. b EU wieder aufgegriffen, der vorsieht, dass Eurojust die Ermittlungen in Fällen schwerer Kriminalität „insbesondere unter Berücksichtigung der Europol-Analysen unterstützt“. Damit ist unklar, in welchem Verhältnis Europol und Eurojust zueinander stehen. Aufgrund des Wortes „unterstützt“ sprechen Indizien für eine partnerschaftliche Beziehung der beiden Behörden zueinander.

Dies wird auch durch Art. 26 Abs. 1 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB bestätigt. Danach knüpft und unterhält Eurojust „Kooperationsbeziehungen“ mit Europol. Die Bestimmung lässt erkennen, dass die Urheber des EJB von einer Komplementarität der Aufgaben von Europol und Eurojust ausgegangen sind. Eurojust soll danach ein „justitielles Pendant“⁴⁸⁸ zu Europol darstellen und von beiden Institutionen wird eine gegenseitige Unterstützung erwartet. Somit soll Eurojust das Europäische Polizeiamt zwar sachlich unterstützen, aber keine justitielle Kontrolle darüber übernehmen.

Nähere Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Europol und Eurojust enthält der EJB hingegen nicht. Die Präzisierung der Ausgestaltung der Zusammenarbeit bleibt vielmehr einer zwischen Eurojust und Europol zu schließenden Vereinbarung vorbehalten. Nach dem EJB übt Eurojust jedenfalls keine Kontrolle über Europol aus.

2. Beziehung der Institutionen nach der Kooperationsvereinbarung

Eine am 14. November 2003⁴⁸⁹ zwischen Europol und Eurojust geschlossene Vereinbarung im Sinne von Art. 26 Abs. 1 lit. a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB wird zukünftig durch eine neue

⁴⁸⁷ Gleß/Grote/Heine, Gutachten, S. 1, 19.

⁴⁸⁸ So auch Gleß/Grote/Heine, Gutachten, S. 1, 17.

⁴⁸⁹ Vereinbarung zwischen Eurojust und Europol vom 25.6.2003; Entwurf vom 14.11.2003, Ratsdok. 15829/03 vom 09.12.2003 mit den Anlagen und Änderungen 5872/04 vom 2.2.2004, 7089/04 vom 5.3.2004 sowie 6088/04 vom 16.3.2004; unterzeichnet von Europol und Eurojust am 9.6.2004; vgl. www.europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_de.htm; Zugriff am 5.8.2008.

Vereinbarung⁴⁹⁰ ersetzt werden. Die neue Vereinbarung ist gemäß ihres Art. 26 am 1. Januar 2010 in Kraft treten. Wie die alte Vereinbarung geht die Neue ausdrücklich von der Komplementarität der Aufgaben, Ziele und Verantwortlichkeiten der beiden Behörden aus. Eine Kontrolle Eurojusts über Europol wird nach wie vor nicht vorgesehen.

Neben den Modalitäten für eine engere und verstärkte Zusammenarbeit befasst sich die neue Vereinbarung schwerpunktmäßig mit dem Datenaustausch beider Institutionen. Sie enthält in Kapitel 3 und 4 Bestimmungen für den Austausch von allgemeinen und personenbezogenen Daten im Einklang mit den jeweiligen Datenschutzregeln von Europol und Eurojust. Die Zusammenarbeit zwischen Europol und Eurojust lässt sich nach der Vereinbarung in drei Bereiche einteilen: Die Koordinierung der Ermittlungstätigkeit in den Mitgliedstaaten, der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen und dem gegenseitigen Informations- und Datenaustausch.

a) Koordinierung der Ermittlungstätigkeit der Mitgliedstaaten

Nach Art. 2 der Vereinbarung besteht der Zweck der Kooperationsvereinbarung vor allem darin, die Effektivität der Zusammenarbeit zwischen Europol und Eurojust bei der Bekämpfung der in den jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Formen schwerer internationaler Kriminalität zu verbessern und Doppelarbeit zu vermeiden, wo dies möglich ist. Dieses Ziel soll durch den Austausch operativer, strategischer und technischer Informationen sowie durch die Koordinierung ihrer jeweiligen Tätigkeiten erreicht werden. Die Kooperation orientiert sich dabei an den Prinzipien der Transparenz, der Aufgabenkomplementarität und der koordinierten Anstrengung, vgl. Art. 2 der Vereinbarung.

Gemäß Art. 3 Abs. 1, 2 der Vereinbarung sollen der Direktor von Europol und der Präsident des Eurojust-Kollegiums regelmäßige Konsultationen mit dem Ziel der Entwicklung neuer, aufeinander abgestimmter Strategien abhalten. Zu diesem Zweck können auch gemeinsame Initiativen und Politiken vereinbart werden. Beide Vertragsparteien sind verpflichtet, ihre Kontakte zu den nationalen Ermittlungs- bzw. Vollzugsbehörden zu nutzen, um die rechtzeitige und umfassende Beschaffung der für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen sicherzustellen. Sie sollen gem. Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vereinbarung die nationalen

⁴⁹⁰ Die Vereinbarung wurde am 1.10.2009 von den Parteien unterzeichnete und ist auf der Internet-Seite von Europol unter folgendem Link zu finden:
<http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/17374.pdf>, Zugriff am 31.10.2009.

Behörden bei der Auswahl der Ziele in der Kriminalitätsbekämpfung gemeinsam unterstützen. Dabei sieht die Vereinbarung eine enge Abstimmung der beiden Behörden bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Ermittlungstätigkeit vor.

b) Gegenseitiger Informations- und Datenaustausch von Europol und Eurojust

Der gegenseitige Informations- und Datenaustausch wird in den Artt. 7-18 der Vereinbarung festgelegt. Einerseits wird Europol gem. Art. 7 Abs. 1-3 der Vereinbarung angehalten, von sich aus oder auf Antrag von Eurojust Zugriffe zu seinen Arbeitsdateien für Eurojust zu ermöglichen, um Eurojust bei der justitiellen Arbeit zu unterstützen. Exemplarisch für die Unterstützung der justitiellen Zusammenarbeit ist in Art. 7 Abs. 3 der Vereinbarung der Zugriff auf sämtliche Daten, die u.a. die Unterstützung Eurojusts bei der Durchführung des Europäischen Haftbefehls beinhalten, geregelt. Auf der anderen Seite soll Eurojust gem. Art. 8 der Vereinbarung die Arbeit von Europol unterstützen und einen Datenaustausch ermöglichen. In Artt. 9 und 10 der Vereinbarung werden beiden Behörden Initiativrechte zur Öffnung der jeweiligen Analysedateien eingeräumt. Eine Verpflichtung zur Öffnung der Dateien wird jedoch nicht aufgestellt. In Art. 11 der Vereinbarung wird ein Zugriff auf die Europol-Analyse-Datei vorgesehen, der von Europol auch nicht ohne Begründung versagt werden darf, vgl. Art. 11 Abs. 2 der Vereinbarung. Diese Zugriffserweiterung ist neu in der Vereinbarung. Im Gegenzug dazu kann Europol verlangen, von Eurojust zu den die Analysedatei betreffenden Koordinierungstreffen eingeladen zu werden.

c) Beteiligung an gemeinsamen Ermittlungsteams der Mitgliedstaaten

Der dritte Bereich der Zusammenarbeit betrifft neben der Koordinierung der Ermittlungstätigkeit der Mitgliedstaaten und dem gegenseitigen Informationsaustausch die Beteiligung an gemeinsamen Ermittlungsteams der Mitgliedstaaten. Die justitielle Zusammenarbeit ermöglicht neue Methoden zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität. Einige der als typisch polizeilich bezeichneten Methoden werden ebenfalls von Eurojust ausgeübt. Als Beispiel seien hier der Austausch von Informationen, kontrollierte Lieferungen, das Anregen einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe oder verdeckte Ermittlungen genannt.⁴⁹¹

⁴⁹¹ Lopes da Mota, Eurojust and the joint investigation teams, S. 4.

Die Vereinbarung zwischen Europol und Eurojust sieht in Art. 6 Abs. 1 vor, dass sich Eurojust und Europol gemeinsam an solchen Teams beteiligen können. Sie stellen dabei den für die Einsetzung solcher Teams zuständigen nationalen Behörden bereits im Vorfeld der Einsetzungsentscheidung ihre Unterstützung und Expertise zur Verfügung. Bei der Entscheidung über ein solches Team ist eine Arbeitsteilung vorgesehen. Dabei soll sich Eurojust um die Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden der beteiligten Staaten kümmern, während Europol die Informationsgewinnung und die Aufklärungsarbeit des Teams unterstützt. Auf Ersuchen des zuständigen Mitgliedstaates können sie auch die operative Effektivität des Teams durch Leistung praktischen Beistandes unterstützen, wie Art. 6 Abs. 2, 3 der Vereinbarung zeigt.

Beide Einrichtungen besitzen die Befugnis, die Behörden der Mitgliedstaaten um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen zu bitten, ohne hierbei an die Vermittlung oder Zustimmung des jeweils anderen gebunden zu sein. Allerdings steht die förmliche Befugnis, die Einsetzung eines gemeinsamen Ermittlungsteams anzuregen nach geltendem Recht nur Eurojust, nicht hingegen Europol, zu. Zukünftig kann nach Art. 88 Abs. 2 lit. b AEUV die Einsetzung solcher Teams auch Aufgabe von Europol sein.

3. Beziehung Eurojusts zu Europol nach dem VvL

Eurojust wird auch zukünftig keine Kontrollfunktion über Europol besitzen. Denn die nicht mit in den VvL aufgenommene Formulierung, nach der „zu den Zuständigkeiten Eurojusts künftig gegebenenfalls auch die Überwachung der Ermittlungen und operativen Tätigkeiten von Europol gehören könnte“ macht deutlich, dass eine solche Überwachung von Europol durch Eurojust nicht gewollt ist.⁴⁹² Da der Zuständigkeitskatalog von Eurojust nach Art. 85 Abs. 1 UA 2 AEUV jedoch nicht abschließend⁴⁹³ ist, lässt der Text des VvL Raum für die spätere Einführung einer entsprechenden Kontrollfunktion von Eurojust im Verhältnis zu Europol. Bisher ist diese Kontrollfunktion jedoch noch nicht vorgesehen.

IV. Zwischenergebnis

Das Europäische Polizeiamt hat weder nach dem EU-Vertrag noch nach dem Europol-Übk. a.F. oder dem VvL eigene operative Befugnisse. Zwar wurden die Aufgaben Europol durch

⁴⁹² Dies wurde schon nicht im VVE mit aufgenommen, siehe hierzu CONV. vom 27.11.2002, WG X – WD 32 Arbeitsgruppe X, S. 5f.

⁴⁹³ Siehe hierzu oben unter Punkt A I 1.

die Unterstützung gemeinsamer Ermittlungsgruppen nach Art. 3a Europol-Übk. a.F. erweitert, so dass Europol zukünftig eine aktivere Rolle bei Ermittlungsmaßnahmen spielen kann. Die Unterstützung kann aber nur im Rahmen der bestehenden Aufgaben Europols erfolgen und gewährt Europol keine eigenen operativen Befugnisse. Im Interesse einer umfassenden Bekämpfung von Organisierter Kriminalität wären eigene operative Befugnisse Europols von Vorteil, erscheinen aber nach dem derzeitigen Entwicklungsstand nicht realistisch. Zunächst sollte die Vereinheitlichung des Straf-, Strafprozess- und des Polizeirechts diesem Schritt vorgelagert sein.

Festzuhalten ist, dass Europol eines justitiellen Überbaus bedarf,⁴⁹⁴ insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, dass dem Amt mehr und mehr unmittelbare Ermittlungsbefugnisse eingeräumt werden sollen. Ein Vergleich mit den mitgliedstaatlichen Polizeibehörden, die gerichtliche Verwertbarkeit der Informationen und die gewährten Immunitätsrechte der Europol-Bediensteten machen eine Kontrolle des Amtes erforderlich.

Eurojust übt keine Kontrollfunktion über Europol aus. Sowohl nach dem EJB wie auch der Kooperationsvereinbarung ergibt sich eine partnerschaftliche Beziehung beider Institutionen, die sich gegenseitig unterstützen sollen. Die Tatsache, dass weder der EJB noch die Kooperationsvereinbarung oder der VvL Weisungs- oder Sanktionsrechte vorsehen, ist im Hinblick auf die geplante Erweiterung der Aufgaben Europols auf eigene operative Kompetenzen unbefriedigend. In der weiteren Entwicklung ist eine Kontrolle des Amtes Europol – sei es durch Eurojust oder eine andere Behörde – insbesondere bei einer Ausweitung der Zuständigkeit Europols, anzustreben. Im VvL wird die Einführung einer Kontrollfunktion von Eurojust über Europol zumindest offen gehalten. Auch wenn diese tatsächlich bislang nicht vorgesehen ist.

F. Beziehungen von Eurojust zu den Mitgliedstaaten, europäischen Partnern und Drittstaaten

⁴⁹⁴ So auch Engels, Befugnis, Kontrolle und Entwicklung von Europol, S. 204, der von der Notwendigkeit eines „sachleitungsbefugten Justizwächters“ spricht und diese Sachleitungsbefugnis Eurojust zuschreiben will, vgl. S. 211.

I. Verhältnis von Eurojust zu den Mitgliedstaaten

Da Eurojust im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten über die nationalen Mitglieder handelt, kommt neben eingehenden Datenübermittlungen durch Drittstaaten, Europol oder andere internationale Einrichtungen dem Übermittlungsverhalten der Mitgliedstaaten eine entscheidende Bedeutung zu.⁴⁹⁵ Es ist deshalb für eine erfolgreiche Arbeit der Behörde von zentraler Bedeutung, dass die nationalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden über die Unterstützungsmöglichkeiten Eurojusts informiert sind und sowohl Eurojust als auch ihrem eigenen nationalen Mitglied Vertrauen entgegenbringen. Zwei Tage pro Woche sind für Kontakte der nationalen Mitglieder bei Eurojust mit nationalen Ermittlern, Staatsanwälten und Ministerien reserviert.⁴⁹⁶ Durch diese Maßnahme wird der enge Kontakt gepflegt und ein Vertrauensaufbau erleichtert.

Die Leistungsfähigkeit von Eurojust hängt aber maßgeblich auch von der Reichweite der Befugnisse des nationalen Mitglieds in seinem Herkunftsland ab.⁴⁹⁷ Die Einigung auf einheitliche Minimalbefugnisse der nationalen Mitglieder im neuen EJB stellt bereits einen Fortschritt gegenüber der ursprünglichen Regelung im EJB dar und soll die Zusammenarbeit zwischen Eurojust und den Mitgliedstaaten effektiver machen. Ein weiteres Kriterium für eine wirksame und beschleunigte Fallbehandlung bildet das nationale Eurojust-Koordinierungssystem nach Art. 12 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 10 ÄndB. Durch die Einrichtung einheitlicher Anlaufstellen für bestimmte Themenbereiche wie Terrorismus in allen Mitgliedstaaten wird die Arbeit Eurojusts ebenfalls vereinfacht und beschleunigt. Abzuwarten bleibt, wie schnell die Mitgliedstaaten die Neuerungen des ÄndB in ihr nationales Recht umsetzen.

II. Beziehungen zu den Organen, Einrichtungen und Agenturen der Gemeinschaft oder der Union

Darüberhinaus unterhält Eurojust Beziehungen zu den Organen, Einrichtungen und Agenturen der Gemeinschaft oder der Union. Dabei handelt es sich um das EJN, OLAF, Europol, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) sowie dem EU-Lage- und Analysezentrum (Sit-

⁴⁹⁵ Esser/Herbold, NJW 2004, 2421, 2422.

⁴⁹⁶ Eurojust-Jahresbericht 2003, S. 36.

⁴⁹⁷ Siehe hierzu bereits oben unter Punkt C I 2.

Cen). Das Verhältnis zu Europol ist bereits dargestellt worden. Insoweit wird auf die oben gemachten Ausführungen⁴⁹⁸ verwiesen.

1. EJM

Mit dem Europäischen Justitiellen Netz ergänzt sich Eurojust in einer engen Beziehung, die durch Art. 26 Abs. 1 S. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB sowie Art. 85 Abs. 1 UA 2 lit. c AEUV („enge Zusammenarbeit“) beschrieben wird. Hiernach erhält Eurojust Zugang zum Informations- und Telekommunikationsnetz des EJM. Auch besteht die Möglichkeit der wechselseitigen Teilnahme an Sitzungen der jeweils anderen Einheit.⁴⁹⁹

Im Hinblick auf die Einrichtung oder Benennung nationaler Anlaufstellen ist eine strukturelle Verschränkung von Eurojust mit dem EJM möglich. So kann die nationale Anlaufstelle von Eurojust gemäß Art. 12 Abs. 2 lit. c EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 10 ÄndB gleichzeitig Kontaktstelle des EJM sein. Zudem hat das EJM seinen ständigen Sitz in den Räumlichkeiten von Eurojust. Es finden regelmäßige gemeinsame Sitzungen von EJM-Sekretariat, Eurojust-Verwaltung und dem Kollegium statt. In der Fallarbeit kommt es häufig zu einer Kooperation zwischen den Mitgliedern des Kollegiums und den Kontaktstellen des EJM.⁵⁰⁰ Auch außerhalb der Rechtshilfe stehen Eurojust und EJM in einem komplementären Verhältnis. Eurojust unterstützt die Serviceleistungen des EJM⁵⁰¹ und nimmt unter anderem zentrale Anfragen an die Kontaktstellen des EJM entgegen und leitet sie weiter.⁵⁰²

Zudem sind beide Sekretariate miteinander verbunden. Die Koppelung des EJM-Sekretariats mit dem Sekretariat von Eurojust hat zur Folge, dass Eurojust die finanziellen Mittel zur Verfügung stellen muss, die das EJM zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.⁵⁰³ Trotz funktiona-

⁴⁹⁸ Siehe oben unter Punkt E.

⁴⁹⁹ Nach Art. 10 des Beschlusses 2008/976/JI vom 16.12.2008 werden die Beziehungen von Eurojust und dem EJM als „besonders eng“ beschrieben. Das EJM stellt danach Eurojust alle zentral erfassten Informationen zur Verfügung. Ferner können die nationalen Mitglieder Eurojusts an den Sitzungen des EJM teilnehmen.

⁵⁰⁰ Bereits im Jahr 2003 wurden Eurojust 25 vorwiegend bilaterale Fälle durch das EJM durch zugeleitet, vgl. Eurojust-Jahresbericht 2003, S. 10.

⁵⁰¹ Im Jahr 2007 hat das EJM einen ersten online Leitfaden (Formular) für Rechtshilfeersuchen in der EU erstellt, mit dem Rechtshilfeersuchen in gleicher Weise gestellt werden können. Das Dokument ist seit dem 14.1.2008 auf der Webseite des EJM erhältlich, Eurojust-Jahresbericht 2007, S. 55.

⁵⁰² Ferner unterstützt Eurojust das Kommunikationsnetz des EJM durch Dokumentation der geltenden Rechtsinstitute nach dem jeweils neuesten Stand. Auch das nationale Mitglied von Eurojust koordiniert allgemeine Anfragen an das EJM, soweit diese nicht ohnehin an Eurojust zu richten sind. Damit ist Eurojust aufgrund seiner ständigen Erreichbarkeit und seiner Sprachkompetenz als „Notansprechpartner“ anstelle der EJM-Kontaktstellen zu sehen.

⁵⁰³ Vgl. Art. 26 Abs. 1 UA 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB.

ler Unabhängigkeit des EJN untersteht das Netzwerk somit der finanziellen Kontrolle durch Eurojust und hat seinen Finanzbedarf bei Eurojust rechtzeitig anzumelden.

2. OLAF

Eurojust und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung⁵⁰⁴ (OLAF) haben ihren Berührungspunkt bei der Bekämpfung der Kriminalität zum finanziellen Schaden der Europäischen Gemeinschaften.⁵⁰⁵ Nach Art. 26 Abs. 1 S. 2 lit. b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB, Art. 22 GO unterhält Eurojust Kooperationsbeziehungen mit OLAF. Gemäß Art. 26 Abs. 4 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB kann OLAF Eurojust bei der Koordinierung der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union unterstützen, sofern die betroffenen nationalen Behörden eine solche Beteiligung billigen. Damit überschneiden sich die materiell-rechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Eurojust und OLAF teilweise.

Durch die Überschneidungen der Zuständigkeitsbereiche schien ein Konkurrenzverhältnis beider Einrichtungen vorprogrammiert. Deshalb unterzeichneten der Präsident von Eurojust und der Direktor von OLAF am 14. April 2003 eine gemeinsame Absichtserklärung⁵⁰⁶ – sog. Memorandum of Understanding (MOU) –, die den Aufbau und die Pflege einer engen operativen Zusammenarbeit zwischen beiden Stellen vorsah.⁵⁰⁷ Diese Absichtserklärung wurde durch eine praktische Vereinbarung⁵⁰⁸ zur Ausgestaltung der Kooperation zwischen Eurojust und OLAF am 24. September 2008 ersetzt, vgl. Kapitel 4 Nr. 19 der Vereinbarung.

Wie bereits bei der Absichtserklärung modifizierten die Regelungen der Vereinbarung keine gesetzlichen Vorschriften der Zusammenarbeit beider Einrichtungen.⁵⁰⁹ Die Vereinbarung ist in vier Kapitel unterteilt und enthält neben Regelungen zur Zusammenarbeit auch Bestim-

⁵⁰⁴ Rechtsgrundlage: ABl. EG vom 28.4.1999 Nr. L 136 S. 20ff.

⁵⁰⁵ Siehe hierzu unten in Kapitel 6 D II.

⁵⁰⁶ Seinem Inhalt nach ist das MOU als eine Zusammenarbeitsvereinbarung im Sinne des Art. 27 EJB a.F. zu qualifizieren. Als Kontaktstellen zwischen Eurojust und OLAF sind die nationalen Mitglieder von Eurojust auf der einen und der Direktor von OLAF und die Mitglieder der magistrates unit (= Richter- und Staatsanwälte-Einheit) benannt, Nr. 8 MOU. Nr. 3 MOU sieht vor, dass beide Einrichtungen – gemeinsam oder getrennt voneinander – die Einsetzung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe vorschlagen können, sofern aufgrund vorliegender Informationen ein solches Vorgehen günstig erscheint.

⁵⁰⁷ Die Absichtserklärung ist kein Vertrag, der die unterzeichnenden Parteien rechtlich bindet.

⁵⁰⁸ Im Internet unter: http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/OLAF-EJ_Agreement_24_sept08.pdf, Zugriff am 1.2.2009. Der Begriff der „praktischen Vereinbarungen“ umfasst lediglich organisatorische und administrative Absprachen, deren schriftliche Fixierung zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Eurojust und OLAF beitragen soll.

⁵⁰⁹ So gem. Kapitel 2 Nr. 2 Abs. 2 der Vereinbarung.

mungen zum Schutz der Daten. Gemäß Kapitel 2 Nr. 4-7 der Vereinbarung tauschen beide Institutionen fallspezifische und strategische Informationen aus.⁵¹⁰ Die Regelungen hinsichtlich des Datenschutzes in Kapitel 3 enthalten neben generellen Prinzipien im Umgang mit den Daten auch Regelungen zur Einhaltung der Datensicherheit, zur Korrektur und Löschung von Daten sowie zeitliche Grenzen bei der Datenspeicherung. Damit soll verhindert werden, dass die im jeweiligen Beschluss festgelegten Standards durch die jeweils andere Stelle umgangen werden könnten.

Auch wenn der Informationsaustausch zwischen Eurojust und OLAF beidseitig erfolgen soll, werden in der Praxis Informationen in der Regel von OLAF an Eurojust übermittelt. Einem Informationsfluss von Eurojust an OLAF steht entgegen, dass bei Eurojust vor allem Daten aus laufenden Ermittlungs- oder Rechtshilfeverfahren – also zu repressiven Zwecken – verarbeitet werden. OLAF hingegen ist nur für administrative Maßnahmen, nicht für den Bereich der Strafverfolgung, zuständig.⁵¹¹ Deshalb übernimmt Eurojust in der Praxis auch bei übergreifenden Ermittlungen im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union die Ermittlungskoordination mit der Expertenunterstützung durch OLAF. Durch die enge Zusammenarbeit mit OLAF erweitert Eurojust damit den eigenen Zuständigkeitsbereich.

3. Frontex

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) wurde durch die Verordnung EG/2007/2004⁵¹² im Oktober 2004 errichtet. Die Agentur gewährleistet die Koordinierung der einzelstaatlichen Aktionen zur Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich des Grenzschutzes an den Außengrenzen und stärkt so die Sicherheit an den Grenzen. Nach Art. 26 Abs. 1 S. 2 lit. c EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB besteht die Möglichkeit, eine Kooperationsvereinbarung zwischen Eurojust und Frontex zu schließen. Dies ist bislang aber nicht geschehen. Beide Institutionen laden sich jedoch regelmäßig zu Konsultationen und Sitzungen ein.⁵¹³

⁵¹⁰ Es werden außerdem Teams gebildet und operative und strategische Meetings gemeinsam veranstaltet. Hierzu gehören auch die Veranstaltung von gemeinsamen Trainings, Seminaren und Workshops.

⁵¹¹ V. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 196.

⁵¹² ABl. EG vom 25.11.2004 Nr. L 349, S. 1ff.

⁵¹³ So ein Treffen im Jahr 2008, siehe hierzu http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art48.html, Zugriff am 5.11.2009.

4. SitCen

Eurojust ist unmittelbar dem Rat der Innen- und Justizminister verantwortlich.⁵¹⁴ Gemäß Art. 26 Abs. 1 S. 2 lit. d EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 unterhält Eurojust Kooperationsvereinbarungen zu seinem Gemeinsamen Lagezentrum (SitCen)⁵¹⁵. Das SitCen ist eine Organisationseinheit des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union, die den Generalsekretär/Hohen Vertreter der EU, seine Mitarbeiter sowie die EU-Sonderbeauftragten durch Erstellung von Informationen unterstützt.⁵¹⁶ Die im SitCen erstellten Analysen beruhen auf Informationen aus den Medien, Lagebeurteilungen und Berichten von Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission sowie Berichten und Analysen nationaler Nachrichtendienste aus allen EU-Mitgliedstaaten. Das SitCen ist in seiner Funktion als Lagezentrum für die Erstellung von strategischen Bedrohungsanalysen für politische Entscheidungsträger zuständig. Nachrichtendienstliche Tätigkeiten in EU-Mitgliedstaaten zählen nicht zum Aufgabenbereich des Lagezentrums.⁵¹⁷ Mithin können die vom SitCen zusammengetragenen Informationen die Arbeit von Eurojust erleichtern und unterstützen. Eine Kooperationsvereinbarung besteht bislang⁵¹⁸ aber nicht.

5. Zwischenergebnis

Die Zusammenarbeit mit den Europäischen Partnern ist effizient und wurde mit Änderung des EJB auch weiter gestärkt. Die in Art. 26 Abs. 1 S. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB vorgesehenen Kooperationsbeziehungen wurden teilweise bereits umgesetzt, anderenteils fehlen sie noch. Während sich Eurojust mit dem EJM in einer engen Beziehung ergänzt, ist das Verhältnis zu Europol von der Komplementarität der Aufgaben, Ziele und Verantwortlichkeiten der beiden Behörden untereinander geprägt. Mit OLAF wurde eine neue Kooperationsvereinbarung geschlossen, die die Zusammenarbeit weiter verbessert. Die Zusammenarbeit mit Frontex und SitCen ist noch ausbaufähig.

⁵¹⁴ Knelangen in Lange/Gatsch, Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, S. 68f.

⁵¹⁵ EU Joint Situation Center.

⁵¹⁶ Stellungnahme der damaligen Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten Österreichs, Dr. Ursula Plassnik, im Internet unter: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_00705/fnameorig_081677.html, Zugriff am 5.11.2009.

⁵¹⁷ Stellungnahme der damaligen Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten Österreichs, Dr. Ursula Plassnik, im Internet unter: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_00705/fnameorig_081677.html, Zugriff am 5.11.2009.

⁵¹⁸ Stand: Januar 2011.

III. Beziehungen zu Drittstaaten und dritten Organisationen

Gemäß Art. 26a Abs. 1 lit. a und b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB kann Eurojust mit Drittstaaten und internationalen Organisationen Kooperationsbeziehungen herstellen und unterhalten. Bereits Pro-Eurojust hatte eine Fülle von Kontakten auf informeller Basis zu den Drittstaaten geknüpft, obwohl die Organisation über keine förmliche Rechtsgrundlage für den Aufbau offizieller Beziehungen zu Drittstaaten verfügte.⁵¹⁹ Die Zusammenarbeit wurde mit Änderung des EJB noch erweitert. Neu ist unter anderem die Zusammenarbeit mit Interpol, vgl. Art. 26a Abs. 1 lit. b iii EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB.

1. Entsendung von Verbindungsrichtern

Durch die neu geschaffene Möglichkeit für Eurojust gem. Art. 27a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 27 ÄndB, nach Abschluss von Kooperationsabkommen mit Drittstaaten, Verbindungsrichter in diese Länder zu entsenden, ergibt sich ein weiterer neuer Aspekt im Rahmen der Zusammenarbeit und eine weitere Intensivierung dieser Arbeit. Schließlich ist Eurojust nach Art. 27b EJB i.V.m. Art. 27 ÄndB befugt, die Erledigung von Ersuchen um justitielle Zusammenarbeit in und von Drittstaaten mit Zustimmung des beteiligten Mitgliedstaats zu koordinieren. Damit wurden die Beziehungen zu Drittstaaten und dritten Organisationen erheblich ausgedehnt und zugleich die Einflussnahme Eurojusts erweitert.

2. Sonderfall des Art. 26a Abs. 9, 27 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25, 26 ÄndB

Einen Sonderfall im Rahmen der Datenübermittlung stellt Art. 26a EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB dar. Grundsätzlich existieren, wie bereits geprüft, bestimmte Voraussetzungen für den Datenaustausch in Form von Abkommen bzw. Genehmigungen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Nach Art. 26a Abs. 9 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB kann das nationale Mitglied bei Eurojust in „Ausnahmefällen“ als zuständige nationale Behörde aber selbst den Datenaustausch vornehmen. Das führt zu einer Erweiterung der Befugnisse der Eurojust-Mitglieder. Das Eurojust-Mitglied erhält damit Befugnisse, die den Behörden der Mitgliedstaaten entsprechen.

Allerdings werden in diesem Fall strenge Voraussetzungen an das Vorliegen eines „Ausnahmefalles“ geknüpft. Es muss sich gem. Art. 26a Abs. 9 S. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB um eine dringende Maßnahme zur Abwendung einer unmittelbar drohenden ernststen Gefahr

⁵¹⁹ Kapplinghaus, Stand der Entwicklung von Eurojust, S. 12.

für eine Person oder die öffentliche Sicherheit handeln. Der Begriff der „unmittelbar drohenden ernststen Gefahr“ erinnert an den deutschen Begriff der Gefahr im Verzug. Nur wenn gar keine andere Möglichkeit besteht und es sich um einen dringenden Fall mit enormer Gefahr für eine Person oder die öffentliche Sicherheit handelt, kann diese Maßnahme überhaupt durchgeführt werden. Damit werden bestimmbar Hürden für die Inanspruchnahme dieses „Ausnahmefalls“ geschaffen. Zudem muss die Datenweitergabe im Einklang mit den Bestimmungen des einzelstaatlichen Rechts ausgetauscht werden. Das gewährleistet zumindest eine einseitig rechtmäßige Datenweitergabe. Zusätzlich dazu hat der Empfänger der Datenübermittlung Art. 26a Abs. 9 S. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB zuzusichern, dass die Daten nur zu dem Zweck genutzt werden, zu dem sie übermittelt wurden. Damit wird auch die Empfängerseite mit in die Verantwortung der Rechtmäßigkeit der Datenweitergabe genommen. Gemäß Art. 26a Abs. 9 S. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB trägt das nationale Mitglied zudem die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung und muss in diesem Rahmen auch zur Verantwortung gezogen werden können.

Aufgrund der Einschränkungen, die im Rahmen der Datenweitergabe nach Art. 26a Abs. 9 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB vorgesehen sind, bieten die Maßnahmen im Rahmen der Datenverarbeitung Schutz für den Betroffenen, auch wenn sie die Befugnisse Eurojusts erweitern.

IV. Zwischenergebnis

Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hängt von deren Bereitschaft zur Zusammenarbeit ab. Die Änderungen des EJB haben Minimalbefugnisse der nationalen Mitglieder festgeschrieben um die Zusammenarbeit noch effektiver werden zu lassen. Neue Kooperationsvereinbarungen stärken die Zusammenarbeit insbesondere von Eurojust mit Europol und OLAF. Die Beziehungen zu Drittstaaten und dritten Organisationen wie Interpol wurde durch die Änderungen im EJB nun auch ermöglicht und die Möglichkeit Eurojusts, Verbindungsrichter in Drittländer zu entsenden, bringt neue Aspekte der Zusammenarbeit im Rahmen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.

G. Ergebnis

Die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen vollzog sich in mehreren Schritten. Mit der Einrichtung von Eurojust wurde bislang der bedeutendste Schritt im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit erreicht. Der Text des VvL knüpft an die bisherige Rechtsentwicklung Euro-

justs an. Nach Art. 85 AEUV soll Eurojust zukünftig auch selbst Strafverfolgungsmaßnahmen „einleiten und koordinieren“. Tatsächlich übte Eurojust diese Funktionen bereits vor Inkrafttreten des VvL aus. Deshalb sind die mit Art. 85 AEUV verbundenen Änderungen gering. Mit Inkrafttreten des VvL kann nun erstmals auch eine Europäische Staatsanwaltschaft als Teil der justitiellen Zusammenarbeit eingerichtet werden.

Der neue Eurojust-Errichtungsbeschluss unterstreicht die Wichtigkeit der Stärkung der Rechtsakte, die dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung Wirkung verleihen. Allerdings ist die Anwendung dieses Grundsatzes nur insoweit möglich, als die strafrechtlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten bereits harmonisiert sind.

Die Aufgabe von Eurojust als Dokumentations- und Clearingstelle besteht in erster Linie in der Koordinierung von und Kooperation bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen. Durch die Tätigkeit Eurojusts kann dem Verbot der Doppelbestrafung entgegengewirkt werden. Weder der AEUV noch der EJB zählen die Aufgaben Eurojusts abschließend auf. Deshalb sind Zuständigkeitserweiterungen hinsichtlich der Tätigkeit bei Eurojust grundsätzlich möglich, beschränken sich im Rahmen der einfachen grenzüberschreitenden Kriminalität wohl aber auf eine Koordinierungsfunktion. Ein Hauptaufgabengebiet Eurojusts liegt darin, die justitielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten voranzutreiben, Sprachprobleme zu überwinden und den Kampf gegen die Organisierte Kriminalität zu fördern und zu erleichtern. Die Anzahl der Fälle mit Eurojustbeteiligung hat sich im Vergleich zum Jahr 2002 im Jahr 2006 vervierfacht und ist auch in den Jahren 2007 bis 2009 weiter angestiegen.

Bei seiner Arbeit wird Eurojust zumindest mittelbar präventiv tätig, weil im Bereich der terroristischen Straftaten die Strafverfolgung bereits im Vorbereitungsstadium ansetzt. Die Einflussnahme im Bereich gemeinsamer Ermittlungsgruppen hat sich durch die Änderung des EJB verstärkt. So kann Eurojust selbst an gemeinsamen Ermittlungsgruppen teilnehmen, wenn die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen nationalen Vertreter mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet haben. Neu im EJB ist auch die Einrichtung eines Koordinationsdauerdienstes, der eine permanente Verfügbarkeit der Stelle gewährleisten soll.

Bei seiner Tätigkeit speichert Eurojust sensible Daten über beteiligte Personen und Sachverhalte im Fallbearbeitungssystem, das aus einem Indexsystem und befristet geführten Dateien besteht. Die Datenspeicherung bei Eurojust unterliegt nach beiden Systemen strengen Grenzen und Einschränkungen, beispielsweise durch festgelegte Speicherfristen und einen hohen

Datensicherheitsstandard. Ferner besteht ein Lösungsanspruch bei unrichtiger Datenverarbeitung. Im Rahmen der Datenverarbeitung werden umfangreiche Grenzen im EJB und in den DPR festgelegt. Einzig der Begriff der „Erforderlichkeit ist über die allgemeinen Auslegungsregeln zu bestimmen und gewährleistet dem von der Datenspeicherung Betroffenen nur eingeschränkten Schutz. Die Vorschriften des EJB a.F. wurden im deutschen EJB in nationales Recht umgesetzt. Für die Umsetzung der Änderungen wurde den Mitgliedstaaten eine Frist bis zum 4. Juni 2011 gewährt. In Deutschland ist diese Umsetzung bisher⁵²⁰ noch nicht erfolgt.

Die Zusammenarbeit mit den Europäischen Partnern ist effizient und wurde mit der Änderung des EJB auch weiter gestärkt. Die in Art. 26 Abs. 1 S. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 24 ÄndB vorgesehenen Kooperationsbeziehungen zu Organen, Einrichtungen und Agenturen der Gemeinschaft oder der Union wurden teilweise bereits umgesetzt, andererseits fehlen sie noch. Durch die neue Kooperationsvereinbarung von Eurojust und OLAF und zu Europol hat sich die Zusammenarbeit der Einrichtungen weiter verstärkt. Im Hinblick der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und dritten Organisation wird nach Art. 26a Abs. 1 lit. a und b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB nun auch eine Zusammenarbeit mit Interpol ermöglicht. Ferner werden neue Aspekte wie die Entsendung von Verbindungsstaatsanwälten und Ersuchen von und an Drittstaaten im Rahmen durch die Änderungen des EJB ermöglicht und dadurch die Befugnisse Eurojusts erweitert.

Im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten handelt Eurojust über die nationalen Mitglieder, die die Befugnisse von Eurojust wahrnehmen und den Informationsaustausch als Bindeglied zu dem jeweiligen Entsendestaat gewährleisten. Die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten, europäischen Partnern und Drittstaaten sind unterschiedlich intensiv ausgeprägt. Die Beziehung zu den Mitgliedstaaten hängt stark von der Reichweite der Befugnisse der nationalen Mitglieder bei Eurojust ab.

Ein Hauptkritikpunkt bei der Arbeit Eurojusts war, dass die Befugnisse der nationalen Mitglieder bei Eurojust, die ihnen von ihren jeweiligen Heimatstaaten eingeräumt wurden, teilweise stark voneinander abwichen. Mit Änderung des EJB war u.a. eine Einigung auf Minimalbefugnisse der nationalen Mitglieder bei Eurojust verbunden, damit die Arbeit bei Eurojust effektiver und einheitlicher gestaltet werden konnte.

⁵²⁰ Laut Stellungnahme des German Desk bei Eurojust: The German Federal Ministry of Justice is currently preparing a draft law for amending the German law on Eurojust (Eurojust-Gesetz), Stand: Oktober 2011.

Ein Schwachpunkt der Einrichtung liegt darin, dass Eurojust im Rahmen seiner Zuständigkeiten die mitgliedstaatlichen Stellen nur „ersuchen“ kann. Die Beschlüsse der Einrichtung sind nicht rechtlich bindend. Zwar kann Eurojust Verstöße bei der Einhaltung der Fristen im Rahmen des Europäischen Haftbefehls melden und im Jahresbericht aufführen. Eine Konsequenz ergibt sich für die Mitgliedstaaten hierdurch jedoch nicht. Die unterstützende Funktion im Rahmen der Anwendung des RbEuHb könnte Eurojust dadurch erweitern, wenn Eurojust Anlaufstelle für die Entscheidung wäre, welcher Mitgliedstaat die Strafverfolgung aufnehmen sollte. Bislang ist Eurojust aber diesbezüglich nur beratend tätig. In welcher Form der RbEuHb nach Inkrafttreten des VvL abgelöst wird, bleibt abzuwarten. Bis dahin gilt er fort.

Darüberhinaus übt Eurojust weder derzeit noch zukünftig eine Kontrolle über Europol aus, obwohl das Amt einer solchen Kontrolle bedarf. Das stellt einen weiteren Schwachpunkt im Rahmen der PJZS dar.

Kapitel 3: Justifiabilität bei Maßnahmen von Eurojust

Die Tätigkeitsgebiete der PJZS betreffen besonders grundrechtssensible Bereiche. Demzufolge ist die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes umso wichtiger.⁵²¹ Als Handlungen Eurojusts, gegen die Rechtsschutz geboten ist, kommen all jene in Betracht, die Individualrechte unmittelbar verletzen können.⁵²² „Rechtsschutz“ in diesem Sinne meint einen umfassenden gerichtlichen und außergerichtlichen Schutz gegen Maßnahmen Eurojusts. Der Rechtsschutz gegen Eurojust besteht auf vier unterschiedlichen Ebenen. In dem EJB sind u.a. Regelungen enthalten, die das Anrufen der Gemeinsamen Kontrollinstanz Eurojusts (GKI) ermöglichen. Daneben sind die nationalen Gerichte für den Rechtsschutz zuständig. Insoweit verweisen Artt. 19 Abs. 2, 3 und 24 Abs. 1, 2 EJB auf den nationalen Rechtsweg und begründen eine Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Gerichte. Da es sich im Bereich der PJZS zunächst um rein intergouvernementales Recht der Mitgliedstaaten handelte, ist im EJB ein unmittelbarer Rechtsweg zum EuGH auch nicht eröffnet worden. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages ist die (eingeschränkte) Zuständigkeit des EuGH in diesem Bereich aber über Art. 35 EU begründet und schließlich im VvL noch weiter entwickelt worden. Ferner

⁵²¹ So auch Knapp, DÖV 2001, 12, 20.

⁵²² Siehe hierzu unten in Kapitel 5.

besteht die Möglichkeit der Einlegung einer Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK beim EGMR.

A. Justifiabilität vor der Gemeinsamen Kontrollinstanz (GKI)

Nach Artt. 19 Abs. 8, 20 Abs. 2 EJB haben Betroffene von Datenspeicherungen die Möglichkeit, die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) von Eurojust anzurufen, wenn sie mit der Antwort bzw. Entscheidung Eurojusts auf ihren Antrag hin nicht zufrieden sind.

I. Ziel der GKI

Das Ziel der GKI von Eurojust liegt darin sicherzustellen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit dem Errichtungsbeschluss erfolgt. Gemäß Art. 23 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 21a ÄndB soll die Kontrollinstanz die in den Artt. 14 – 22, 26, 26a und 27 EJB beschriebenen Tätigkeiten von Eurojust überwachen. Zur Erfüllung dieses Zieles wird die GKI sowohl auf Antrag des Betroffenen als auch aus eigener Initiative heraus tätig.

II. Unabhängigkeit der GKI

Ein solcher Antrag bei der GKI bietet dem Betroffenen nur dann effektiven Rechtsschutz, wenn die GKI eine von Eurojust *unabhängige* Einrichtung darstellt. Vom Wortlaut des Art. 23 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 21a ÄndB her handelt es sich um eine „unabhängige Gemeinsame Kontrollinstanz“. Wie bei der Kontrollinstanz von Europol kommen auch bei der GKI von Eurojust Zweifel hinsichtlich der Unabhängigkeit der GKI auf.

Einen Indikator für die fehlende Unabhängigkeit einer Kontrollinstanz bildet die jeweilige Aufgabenwahrnehmung der Kontrollstelle. So verneint die Rechtsprechung die Unabhängigkeit einer solchen Stelle dann, wenn sich beratende und rechtsprechende Funktionen in der Weise vermengen, dass dieselben Personen hinsichtlich eines entscheidungsrelevanten Rechtsakts sowohl beratend als auch rechtsprechend tätig sind. Zur Begründung wird angeführt, dass in einem solchen Fall nicht gewährleistet sei, dass sich diese Personen nicht an ihre früheren Stellungnahmen gebunden fühlen würden.⁵²³ Nach dem Europol-Übk. a.F. nahm die

⁵²³ EGMR, Urt. v. 22.6.1989, Serie A 155 (Langborger); EGMR, Urt. v. 29.4.1988, Serie A 132 (Belilos) = EuGRZ 1989,21; EGMR, Urt. v. 31.8.1995, Serie A Nr. 326, 14 (Procola); Frowein/Krisch, JZ 1998, 596; Günther, Europol, S. 230.

GKI von Europol neben der Kontrolle im Einzelfall auch Beratungsaufgaben⁵²⁴ der Einrichtung wahr. Aus diesem Grund wurde die Unabhängigkeit der Kontrollinstanz bei Europol nach dem Europol-Übk. a.F. größtenteils⁵²⁵ in Abrede gestellt.

Zu untersuchen ist, ob diese Zweifel auch für die Unabhängigkeit der GKI bei *Eurojust* berechtigt sind. Für Eurojust nimmt die GKI von Eurojust keine Beratungsaufgaben wahr. Stattdessen sind die Mitglieder der GKI gem. Art. 2 Abs. 2 des Aktes der GKI berechtigt, von Eurojust Auskünfte einzuholen, umfassende Einsicht in alle Unterlagen und Akten von Eurojust zu nehmen und jederzeit ungehindert Zutritt zu allen Diensträumen von Eurojust zu erhalten. Das unterscheidet sie wesentlich von der GKI bei Europol.

Ferner dürfen die Mitglieder der GKI bei Eurojust nicht gleichzeitig Mitglied eines anderen nach dem Eurojust-Beschluss eingesetzten Gremiums sein oder dem Personal von Eurojust angehören, vgl. Art. 23 Abs. 1 UA 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 21a ÄndB. Die Mitglieder der Kontrollinstanz üben ihre Tätigkeit allein als Mitglieder der GKI und nicht für andere Gremien oder gar Eurojust selbst aus. Somit kommt es nicht zu einer Tätigkeits- und Interessenüberschneidung der Mitglieder der Kontrollinstanz bei ihrer Arbeit. Darin liegt ein weiterer Unterschied zur GKI von Europol, die sich ausschließlich aus Mitgliedern nationaler Kontrollinstanzen zusammensetzt. Deshalb ist die Abhängigkeit der Mitglieder der GKI bei Eurojust nicht so zu befürchten wie bei Europol. Diese Gründe sprechen für die Unabhängigkeit der GKI bei Eurojust.

Die Tatsache, dass die GKI von Eurojust ihre Arbeitsräume in dem Gebäude von Eurojust unterhält, hat keinen Einfluss auf die Unabhängigkeit der GKI. Hierfür sind vor allem praktische Erwägungen als Gründe zu nennen. Denn nur bei räumlicher Nähe kann ein umfassender und schneller Zugriff auf die Daten Eurojusts und eine Überwachung der Institution erfolgen. Unabhängigkeitseinbußen müssen dadurch nicht bedingt sein.

⁵²⁴ Gemäß Art. 12 Abs. 1 Europol-Übk. a.F. nahm sie Stellung zur Errichtung von Dateien und war zu den vom Rat festzusetzenden Bedingungen für die Datenweitergabe an Drittstaaten und Drittstellen gem. Art. 18 Abs. 2 Europol-Übk. a.F. zuständig für die Anwendungs- und Auslegungsfragen sowie für die Erarbeitung harmonisierter Vorschläge für bestehende Probleme gem. Art. 24 Abs. 3 Europol-Übk. a.F. Angesichts der dargestellten Beratungstätigkeit und der Tatsache, dass der über Einzelfälle entscheidende Ausschuss sich aus Mitgliedern der GKI zusammensetzte (Art. 24 Abs. 7 Europol-Übk. a.F.), nahmen dieselben Personen zunächst Stellung, machten Vorschläge zu bestimmten Rechtsakten und prüften diese anschließend im Rechtsschutzverfahren.

⁵²⁵ Aufgrund der neben der beratenden Funktion bestehenden Rechtsschutzfunktion der GKI ebenfalls kritisch hierzu Frowein/Krisch, JZ 1998, 589, 592, 594; Günther, Europol, 230; Böse in Schwarze, Art. 30 EU Rn. 10; Milke, Europol und Eurojust, S. 201ff; Ambos, Internationales Strafrecht, S. 466 m.w.N.

Ferner könnte die Tatsache, dass die Sekretariatskosten der GKI vom Eurojust-Haushalt nach Art. 23 Abs. 10 S. 1 EJB getragen werden, die Unabhängigkeit der GKI negativ beeinflussen. Allerdings unterstreicht Art. 23 Abs. 10 S. 2 EJB die Unabhängigkeit des Sekretariats der GKI bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben innerhalb des Eurojust-Sekretariats, obwohl die Sekretariatskosten vom Eurojust-Haushalt getragen werden. Der Grund für die Kostentragung des Sekretariats der GKI durch den Eurojust-Haushalt liegt ebenfalls in praktischen Erwägungen. Eine direkte Kostentragung durch das Europäische Parlament würde einen unverhältnismäßig hohen Mehraufwand bedeuten und unnötige bürokratische Hürden nach sich ziehen. Zusammenfassend ist damit festzustellen, dass die Zweifel hinsichtlich der Unabhängigkeit, wie sie gegen die GKI von Europol vorgebracht wurden, nicht in gleicher Weise gegenüber der GKI von Eurojust bestehen. Die GKI von Eurojust ist eine unabhängige Kontrollstelle.

III. Bindungswirkung und Durchsetzbarkeit der Entscheidung für Eurojust

Gemäß Art. 23 Abs. 7, 8 EJB i.V.m. Art. 7 AGKE sind die Entscheidungen der GKI für Eurojust endgültig und bindend. Während Eurojust nicht gegen die Entscheidungen der GKI vorgehen kann, ist der Beschwerdeführer nicht daran gehindert, zusätzliche Rechtsmittel einzulegen.

Darüberhinaus müsste die bindende Entscheidung der GKI gegenüber Eurojust aber auch durchsetzbar sein. Zwar gilt die Nichtbefolgung einer gemäß des Aktes der GKI von Eurojust⁵²⁶ (AGKE) getroffenen Entscheidung der GKI als Verstoß gegen den EJB. Die GKI kann jedoch nur faktischen Druck auf Eurojust ausüben, indem sie die Nichtbefolgung ihrer Entscheidung in ihrem Tätigkeitsbericht erwähnt. Tatsächlich fehlen der GKI effektive Mittel zur Durchsetzung ihrer Entscheidung. Denn eine entsprechende Vorschrift im EJB und/oder im AGKE, die die Folgen einer Nichteinhaltung der Entscheidung der GKI für Eurojust aufzeigt, fehlt. So hat die GKI damit keine Möglichkeit, die Befolgung ihrer Entscheidungen gegenüber Eurojust durchzusetzen. Das stellt einen Schwachpunkt im Rahmen des Rechtsschutzes dar.

Eine Möglichkeit, die Durchsetzung der GKI-Entscheidung effektiver zu gestalten, könnte darin bestehen, dass die GKI eine Handhabe bekäme, gegebenenfalls gegen Eurojust vorge-

⁵²⁶ ABl. EG vom 6.4.2004 Nr. C 86, S. 1ff.

hen zu können, wenn sich Eurojust nicht an die Entscheidungen der GKI hält. Diese Möglichkeit ist bisher nicht umgesetzt worden.

IV. Zwischenergebnis

Prinzipiell ist mit der Errichtung der GKI eine unabhängige Kontrollinstanz für Eurojust geschaffen worden, an die sich auch der Einzelne wenden kann. Die GKI von Eurojust nimmt keine Beratungsaufgaben von Eurojust wahr. Stattdessen sind die Mitglieder der GKI gem. Art. 2 Abs. 2 des Aktes der GKI berechtigt, von Eurojust Auskünfte einzuholen, umfassende Einsicht in alle Unterlagen und Akten von Eurojust zu nehmen und jederzeit ungehindert Zutritt zu allen Diensträumen von Eurojust zu erhalten. Das unterscheidet sie wesentlich von der GKI bei Europol nach dem Europol-Übk. a.F.

Während der Beschwerdeführer zusätzliche Rechtsmittel einlegen kann, sind die Entscheidungen der GKI für Eurojust bindend. Einen wesentlichen Kritikpunkt stellt aber die fehlende Durchsetzbarkeit der GKI-Entscheidungen gegenüber Eurojust dar.

B. Justifiabilität vor dem EuGH

Bis zum Amsterdamer Vertrag war die Zuständigkeit des EuGH in der zweiten und dritten Säule sowie in weiten Teilen des EU-Vertrages ausgeschlossen.⁵²⁷ Mit der durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Zuständigkeit des Gerichtshofs wurde erstmalig eine der beiden intergouvernementalen Säulen der Union der Jurisdiktion des EuGH unterworfen.⁵²⁸ Nach Art. 46 lit. b EU bestand eine unmittelbare Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen der PJZS nach Maßgabe des Art. 35 EU. Im Hinblick auf den bis dato völkerrechtlichen Charakter der dritten Säule war Art. 35 EU für die Begründung der Zuständigkeit des EuGH im Bereich der PJZS konstitutiv.⁵²⁹

Durch den VvL wird der Rechtsschutz im Bereich der PJZS ausgebaut. Was die Zuständigkeit des EuGH im Bereich Justiz und Inneres betrifft, so werden die bisher nach Art. 35 EU und Art. 68 EG bestehenden Sonderregelungen in diesem Bereich mit Ausnahme des Jurisdiktionsausschlusses durch den VvL gestrichen. Künftig sind grundsätzlich alle schon aus dem

⁵²⁷ Vgl. Schima, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, S. 175; Bieber/Epiney/Haag, EU, § 9 Rn. 157.

⁵²⁸ Koenig/Pechstein/Sander, EG-Prozessrecht, Rn. 45; Pechstein in Schwarze, Art. 46 EU, Rn. 7.

⁵²⁹ Cremer in Calliess/Ruffert, Art. 46 EU, Rn. 6; Dörr/Mager, AöR 125 (2000), S. 386, 407; Kraus-Vonjahn, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 236; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 531.

Gemeinschaftsrecht im Sinne des EG-Vertrages bekannten Klagearten nach Art. 258 ff. AEUV anwendbar. Erstmals wird also auch die Möglichkeit des Vertragsverletzungsverfahrens und der Schadensersatzklage eröffnet. Die Bestimmungen über den EuGH lassen eine Verstärkung des organisationsrechtlichen Fundaments der europäischen Gerichtsbarkeit erkennen.⁵³⁰

Die Streichung der Sonderregelungen des Art. 35 EU wird in Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen für Rechtsakte des „Prä-Lissabon-Acquis“ mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren versehen. Für die PJZS-Rechtsakte, die vor Inkrafttreten des VvL angenommen und danach auch nicht mehr geändert wurden gilt Art. 35 EU für fünf Jahre weiter. So auch im Fall von Eurojust. Das bedeutet, dass die Rechtslage im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit zum jetzigen Zeitpunkt⁵³¹ der Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon entspricht. In einem Ausblick wird jedoch auf die zukünftigen Änderungen nach Ablauf der Übergangsfrist eingegangen.

I. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 35 EU

Nach Art. 35 Abs. 1 EU entscheidet der EuGH im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung von Rahmenbeschlüssen und sonstigen Beschlüssen⁵³². Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 35 Abs. 1 EU ist dem Verfahren nach Art. 234 EG nachgebildet, weicht aber in bestimmten Punkten hiervon ab.

1. Vorlagegegenstand

Im Gegensatz zum Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EG muss der Gegenstand der Vorlage nach Art. 35 Abs. 1 EU unionsrechtlichen Charakter (im Sinne des EU-Vertrages) aufweisen. Die möglichen Gegenstände der Vorlage werden in Art. 35 Abs. 1 EU abschließend aufgezählt. Gemäß Art. 35 Abs. 1 EU können nur Rahmenbeschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 lit. b EU, Beschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 lit. c EU sowie Übereinkommen nach Titel VI EU und die dazugehörigen Durchführungsmaßnahmen Gegenstand eines Vorabentscheidungsver-

⁵³⁰ Nach Gündisch in Beckmann/ Dieringer/Hufeld, Eine Verfassung für Europa, S.271, 286 trägt die neue Bezeichnung dem Wesen dieser für spezielle Sachgebiete errichteten Gerichte besser Rechnung.

⁵³¹ Stand: Oktober 2011.

⁵³² Nach Ablauf der Übergangsfrist und für neue Rechtsakte: von Unionsrecht.

fahrens sein.⁵³³ Da die Rechtsgrundlage Eurojusts (der EJB) als Beschluss nach Art. 34 Abs. 2 lit. c EU zu qualifizieren ist, stellt der EJB einen tauglichen Vorlagegegenstand i.d.S. dar.

Bislang waren Gemeinsame Standpunkte nach Art. 34 Abs. 2 lit. a EU und die auf die Auslegung des Unionsprimärrechts bezogenen Fragen kein zulässiger Vorlagegegenstand. Nach neuerer Rechtsprechung des EuGH würde es Art. 35 Abs. 1 EU aber zuwider laufen, wenn dieser eng ausgelegt werden würde. So hat der EuGH in seinem Segi-Urteil⁵³⁴ in einem Vorlageverfahren nach Art. 35 Abs. 1 EU seine Zuständigkeit für alle Maßnahmen des Rates angenommen, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen sollen. Somit sind auch Gemeinsame Standpunkte erfasst. Zur Begründung führt der Gerichtshof aus, dass das Vorabentscheidungsverfahren die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages sichern soll und dass deshalb alle Maßnahmen des Rates unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form, sofern sie Rechtswirkungen nach außen entfalten, dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegt werden können. Denn wäre der Rechtsstreit bei einem nationalen Gericht anhängig, der inzidenter die Frage der Gültigkeit oder der Auslegung eines auf der Grundlage von Art. 34 EU angenommenen Gemeinsamen Standpunktes aufwirft, und hätte das Gericht entsprechende Zweifel im Hinblick auf die Rechtswirkungen gegenüber Dritten, könne es sich unter den Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 1 EU an den Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens wenden.⁵³⁵ Damit dehnt der EuGH seine Zuständigkeit entgegen dem Wortlaut der Vorschrift sehr weit aus.⁵³⁶ Die Folgen, die sich dadurch für das Verhältnis von EuGH und den mitgliedstaatlichen Gerichten sowie für das Unionsrecht (vor und nach Inkrafttreten des VvL) ergeben, werden in Kapitel 4⁵³⁷ näher untersucht.

2. Vorlagerecht/Vorlagepflicht

Entsprechend dem Wortlaut von Art. 234 UA 2 EG ist beim Verfahren nach Art. 35 EU ebenfalls nur ein „Gericht eines Mitgliedstaates“ zur Vorlage berechtigt. Nach Art. 35 Abs. 3 lit. a und b EU ist dies dann der Fall, wenn die vorgelegte Frage für die Entscheidung des nationalen Gerichts entscheidungserheblich ist. Für den einzelnen Bürger besteht keine Möglichkeit, den EuGH im Wege der Vorabentscheidung anzurufen. Der Begriff des „Gerichts“ wird durch

⁵³³ Gemäß Art. 267 Abs. 1 lit a und lit b AEUV kann Vorlagegegenstand eine Frage über die Auslegung des Vertrages und des auf ihn gestützten sekundären Gemeinschaftsrechts sowie die Gültigkeit und die Auslegung von Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstiger Stellen der Union sein.

⁵³⁴ EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657, Rn. 1ff.

⁵³⁵ EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657, Rn. 50ff; EuGH RS C-354/04 (Gestoras Pro Amnistia u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1579, Rn. 1, 45ff.

⁵³⁶ So auch Kroker, EuR 2008, 378, 378.

⁵³⁷ Siehe unten unter Kapitel 4 B.

das Unionsrecht (im Sinne des VvL) bestimmt und knüpft nicht an die Bezeichnung an, sondern an die Funktion und Stellung einer Einrichtung im Rechtsschutzsystem der Mitgliedstaaten. Bei der Beurteilung, ob es sich um ein Gericht handelt, stellt der EuGH auf eine Reihe von Gesichtspunkten ab, wie auf die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, den ständigen Charakter, das streitige Verfahren sowie die Unabhängigkeit der Einrichtung.⁵³⁸ Gerichte sind demnach Spruchkörper, die mittels Rechtsnormen dazu eingerichtet sind, unabhängige Entscheidungen von Rechtssachen zu treffen.⁵³⁹ Sie sind allerdings nur dann „mitgliedstaatlich“, wenn sie eine hinreichend enge Beziehung zum Rechtsschutzsystem des Mitgliedstaates aufweisen.⁵⁴⁰

Nach Art. 35 Abs. 3 EU haben die Mitgliedstaaten, wenn sie die Zuständigkeit des EuGH anerkannt haben, die Möglichkeit, zwischen zwei Ausgestaltungen des Vorlagerechts zu wählen. Die Mitgliedstaaten können sich zwischen einem Vorlagerecht, das lediglich dem letztinstanzlichen Gericht zukommen soll (Art. 35 Abs. 3 lit. b EU), oder einem Vorlagerecht sämtlicher nationaler Gerichte entscheiden (Art. 35 Abs. 3 lit. a EU). Die Entscheidung obliegt dem jeweiligen Mitgliedstaat selbst. Notwendig ist jedoch eine ausdrückliche Erklärung der Mitgliedstaaten, dass ihre Gerichte auf das Verfahren der Vorabentscheidung zurückgreifen können. Die Bundesrepublik Deutschland hat sämtlichen nationalen Gerichten ein Vorlagerecht eingeräumt.⁵⁴¹

3. Wirkungen

Die Wirkungen eines Vorabentscheidungsurteils gem. Art. 35 Abs. 1 EU sind mit denen eines Urteils nach Art. 234 EG vergleichbar.⁵⁴² Die Entscheidung des EuGH im Rahmen von Art. 35 Abs. 1 EU bindet nur das vorlegende Gericht und gegebenenfalls das Instanzgericht, an das der Rechtsstreit zurückverwiesen wird.⁵⁴³ Für die anderen Gerichte wirken die Auslegungsentscheidungen des EuGH als Präjudiz.⁵⁴⁴

⁵³⁸ EuGH RS C-61/65 (Vaassen-Göbbels./Vorstand des Beamtenfonds voor het Mijnbetrijf), Slg. 1966, S. 584, 585; Ehricke in Streinz, Art. 234 EG, Rn. 27; Gündisch/Wienhues, Rechtsschutz in der EU, S. 129f; Hakenberg/Stix-Hackl, Handbuch zu dem Verfahren vor dem EuGH, S. 55.

⁵³⁹ Staebe, Europarecht, § 4 I 4, S. 104; Dausen, Das Vorabentscheidungsverfahren, S. 109; Dausen in Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, P. II Rn. 44; Streinz, § 8 Rn. 557.

⁵⁴⁰ Staebe, Europarecht, § 4 I 4, S. 104.

⁵⁴¹ Siehe § 1 Abs. 2 EuGH-G, BGBl. 1998 I, S. 2035.

⁵⁴² Vgl. auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 1005.

⁵⁴³ So EuGH RS 29/68 (Deutsche Milchkontor), Slg. 1969, 165, Rn. 3ff; Böse in Schwarze, Art. 35 EU Rn. 6; Wegener in Calliess/Ruffert, Art. 234 EG Rn. 36.

⁵⁴⁴ So auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 1005.

Wenn der EuGH einen Rechtsakt im Rahmen der PJZS für ungültig erklärt, hat diese Feststellung rechtsgestaltende Wirkung. Deshalb ist dieser Rechtsakt mit Wirkung erga omnes als ungültig zu betrachten.⁵⁴⁵ Da die Optionsregelung im Sinne von Art. 35 Abs. 2 und 3 EU nur eine Begrenzung des Zugangs zum EuGH durch die nationalen Gerichte erlaubt, nicht aber einen Ausschluss der Gerichtsbarkeit des EuGH insgesamt, gilt die Ungültigkeitswirkung des Rechtsaktes auch für diejenigen Mitgliedstaaten, die keine Unterwerfungserklärung gem. Art. 35 Abs. 2 EU abgegeben haben.⁵⁴⁶

4. Entwicklung nach dem VvL

Im VvL ist das Vorabentscheidungsverfahren in Art. 267 AEUV geregelt. Es gibt nun *ein* reguläres Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. Die Unterscheidung der Verfahren nach Art. 234 EG und Art. 35 EU samt ihrer Besonderheiten im Rahmen der PJZS entfällt damit. Vorlagegegenstand kann nun gem. Art. 267 Abs. 1 lit. a und lit. b AEUV eine Frage über die Auslegung der Verträge sowie die Gültigkeit und die Auslegung von Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstiger Stellen der Union sein. Damit kann im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens neben dem Primärrecht das gesamte sekundäre Unionsrecht überprüft werden.

II. Nichtigkeitsklage

Nach Art. 35 Abs. 6 EU ist der Gerichtshof für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse bei Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EU-Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt.

1. Klagegegenstand

Die Abgrenzung zwischen der Nichtigkeitsklage nach Art. 35 Abs. 6 EU und derjenigen nach Art. 230 EG ist dergestalt zu beurteilen, dass der Klagegegenstand bei Art. 35 Abs. 6 EU unionsrechtlichen Charakter im Sinne des EU-Vertrages und bei Art. 230 EG gemeinschaftsrechtlichen Charakter im Sinne des EG-Vertrages besitzen muss. Dem Wortlaut von Art. 35

⁵⁴⁵ Vgl. Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 35 EU Rn. 12; Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 1005. Für eine nur faktische Bindungswirkung: Böse in Schwarze, Art. 35 EU Rn. 6; für eine mittelbare erga omnes Wirkung: Dörr/Mager, AöR 125 (2000), 386, 410.

⁵⁴⁶ So auch Dannecker in Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 38 Rn. 152.

Abs. 6 EU zufolge können Klagegegenstand lediglich Rahmenbeschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EU und andere Beschlüsse im Sinne von Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU sein.

a) Beschlüsse und Durchführungsmaßnahmen?

Art. 35 Abs. 6 EU spricht lediglich allgemein von „Beschlüssen“. Weder die „Durchführungsmaßnahmen für Beschlüsse“ noch „Beschlüsse zu anderen Zwecken“ sind vom Wortlaut erfasst. „Beschlüsse zu anderen Zwecken“ nach Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU stellen aber unstrittig Beschlüsse im Sinne von Art. 35 Abs. 6 EU dar. Fraglich ist, ob dies auch für die „Durchführungsmaßnahmen für Beschlüsse“ gilt. Da ohne die Einbeziehung der Durchführungsmaßnahmen in den Anwendungsbereich von Art. 35 Abs. 6 EU würde der Klagegrund der Verletzung einer bei der Durchführung des EU-Vertrages anzuwendenden Rechtsnorm leer laufen. Die dort vorausgesetzte Normenhierarchie ist nur zwischen Beschlüssen und den dazu gehörigen Durchführungsmaßnahmen denkbar.⁵⁴⁷ Für eine Einbeziehung der Durchführungsmaßnahmen in den Klagegegenstand über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 6 EU hinaus spricht zudem, dass die Mitgliedstaaten gerade im Falle der mit qualifizierter Mehrheit zu beschließenden Durchführungsmaßnahmen ein Bedürfnis für eine Klagemöglichkeit besitzen.⁵⁴⁸

b) Maßnahmen Eurojusts

Unklar ist, ob darüber hinaus „Maßnahmen Eurojusts“ einen Klagegegenstand im Rahmen der Nichtigkeitsklage darstellen können. Darunter sind alle Handlungen zu verstehen, die Eurojust ausführt, um die Ziele gem. Art. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 2 ÄndB zu erreichen. Diese Definition ist sehr weit und umfasst quasi *alle Handlungen* der Organisation.

In seinem Segi-Urteil⁵⁴⁹ aus dem Jahr 2007 hat der EuGH seine Zuständigkeit „für alle Maßnahmen des Rates, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen“ für das Vorlageverfahren nach Art. 35 Abs. 1 EU begründet. Dabei handelt es sich bisher jedoch um eine Ausnahme, die lediglich für das Vorlageverfahren angenommen wurde und keine parallele Anwendung für die Nichtigkeitsklage zulässt. Anhaltspunkte dafür, dass der EuGH – entgegen des Wortlauts von Art. 35 Abs. 6 EU – auch eine so weitreichende Zuständigkeit im Rahmen der Nichtigkeitsklage schaffen wollte, existieren nicht.

⁵⁴⁷ Vgl. Dannecker in Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutz in der EU, § 38 Rn. 157; Böse in Schwarze, Art. 35 Rn. 9; Pechstein in Streinz, Art. 35 Rn. 10.

⁵⁴⁸ Böse in Schwarze, Art. 35 Rn. 9.

⁵⁴⁹ EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657ff, Rn. 1ff.

In seinem Urteil vom März 2005⁵⁵⁰ hat der EuGH ausgeführt, dass Art. 230 EG auf die Bestimmungen über die PJZS nach Titel VI des EU-Vertrages nicht anwendbar ist und die Zuständigkeit des Gerichtshofs in diesem Bereich in Art. 35 EU festgelegt wird. Allerdings hat er dabei angemerkt, dass die im Fall streitgegenständliche Stellenausschreibung von Eurojust, die aufgrund der weiten Definition ebenfalls als „Maßnahme Eurojusts“ zu qualifizieren ist, nicht jeglicher gerichtlichen Kontrolle entzogen sei. Das Personal von Eurojust unterliege den Verordnungen und Regelungen für die Beamten und sonstigen Bediensteten bei den Europäischen Gemeinschaften. Daraus folge, dass die in erster Linie Betroffenen, nämlich die Bewerber für die verschiedenen Positionen der angefochtenen Stellenausschreibungen, unter den Voraussetzungen von Art. 91 des Beamtenstatuts den EuGH anrufen und die Mitgliedstaaten dieser Klage nach Art. 40 der Satzung des Gerichtshofes beitreten können.⁵⁵¹ Damit hat der EuGH über eine „Brücke“ seine Zuständigkeit in einem Sonderfall für „Maßnahmen Eurojusts“ angenommen und seine Zuständigkeit im Nichtigkeitsklageverfahren über den Wortlaut des Art. 35 Abs. 6 EU hinaus erweitert. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass der EuGH die Zuständigkeit im Rahmen des Art. 35 Abs. 6 EU auf alle „Maßnahmen Eurojusts“ erweitern wollte. Dagegen sprechen auch der Wortlaut und die Existenz von Art. 35 Abs. 5 EU. Die streitgegenständliche Stellenausschreibung bei Eurojust bleibt damit ein Einzelfall. Folglich stellen „Maßnahmen Eurojusts“ keinen überprüfbaren Klagegegenstand im Rahmen der Nichtigkeitsklage dar.

2. Klageberechtigung

Dem Wortlaut von Art. 35 Abs. 6 EU nach können die Mitgliedstaaten oder die Kommission Klage erheben. Im Unterschied zu Art. 230 EG ist keine Klageberechtigung für andere Organe oder natürliche und juristische Personen vorgesehen. Hierin liegt ein weiterer wesentlicher Unterschied zum Verfahren nach Art. 35 Abs. 6 EU. Zudem besteht Einigkeit darüber, dass Art. 35 Abs. 6 EU natürlichen und juristischen Personen auch nicht im Wege ergänzender Auslegung eine Klagebefugnis einräumt.⁵⁵² Somit kann der Einzelne im Rahmen von Art. 35 Abs. 6 EU keinen Rechtsschutz gegen Maßnahmen Eurojusts vor dem EuGH begehren. Darin liegt ein wesentliches Defizit der Nichtigkeitsklage.

⁵⁵⁰ EuGH RS C-160/03 (Königreich Spanien./Eurojust), Slg. 2005, I-2077ff, Urteil: I-2101ff, Rn. 37, 41.

⁵⁵¹ EuGH RS C-160/03 (Königreich Spanien./Eurojust), Slg. 2005, I-2077ff, Urteil: I-2101ff, Rn. 42.

⁵⁵² Böse in Schwarze, Art. 35 EU, Rn. 8; Pechstein in Streinz, Art. 35 EU, Rn. 9; Koenig/Pechstein/Sander, EU-/EG-Prozessrecht, Rn. 545.

3. Entwicklung nach Ablauf der Übergangsfrist im VvL

Spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist i.S.v. Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls Nr. 36 zum VvL ergeben sich einige Änderungen für Eurojust. Der Gerichtshof überwacht gem. Art. 263 AEUV die Rechtmäßigkeit der verbindlichen Handlungen der Unionsorgane und nach dem VvL neu eingeführten Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV auch der Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU. Damit werden auch Handlungen Eurojusts mit Rechtswirkung gegenüber Dritten Gegenstand des Verfahrens in diesem Sinne.

Nicht anfechtbar sind dagegen solche Handlungen, die lediglich eine vorbereitende Maßnahme oder eine Zwischenmaßnahme darstellen, und nachfolgende, bestätigende oder wiederholende Maßnahmen. Gleiches gilt für unverbindliche Kundgaben, wie Dienstanweisungen, Meinungsäußerungen, innerbehördliche Akte oder Rechtsauskünfte.

a) Individualnichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV

Gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben. Dabei nimmt die Vorschrift auf die Voraussetzungen der Nichtigkeitsklage aus Art. 263 Abs. 1 und 2 AEUV Bezug. Aufgrund der Fortgeltung von Art. 35 EU unter Anwendung der Übergangsbestimmung nach Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen für Rechtsakte des „Prä-Lissabon-Acquis“ ist die Individualnichtigkeitsklage⁵⁵³ bei Maßnahmen Eurojusts bislang zwar nicht anwendbar. Nach Ablauf der Übergangsfrist sieht dies jedoch anders aus.

Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV wird zwischen drei Konstellationen unterschieden, in denen eine Individualnichtigkeitsklage zulässig ist.

aa) Handlungen

Nach der Neuregelung durch den VvL können private Kläger gegen alle „an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen“ Klage erheben. Der neue Art. 263 Abs. 4 AEUV stellt damit nicht mehr auf den speziellen Rechtsakt der Entscheidung,

⁵⁵³ In Art. 15 des 2. zweiten Protokolls zu dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG (= CONV. 354/02, ABl. EG vom 19.7.1997 Nr. C 221, S. 12ff. = BGBl. 2002 II 2722) wurde eine solche Klagemöglichkeit bereits vorgesehen.

sondern auf den allgemeineren Rechtsakt der „Handlung“ ab. Unter den Begriff der „Handlung“ fällt jeder Rechtsakt der Union soweit dieser Rechtswirkungen entfaltet.⁵⁵⁴ Darunter fallen alle klassischen Handlungsformen der Union nach Art. 288 AEUV, also Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse. Ausgenommen sind lediglich die unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen. Der Wortlaut von Art. 230 EG sprach noch von „Entscheidungen“. Allerdings war dieser Begriff nach ständiger Rechtsprechung nicht im rechtstechnischen Sinne zu verstehen. Völlig neu ist jedoch die Anwendbarkeit auf Maßnahmen justitieller Zusammenarbeit. Im Falle von Eurojust kann Klagegegenstand beispielsweise eine Datenspeicherung von personenbezogenen Daten ohne Einverständnis des Betroffenen sein.

bb) Betroffenheit

Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV ist der Kläger zudem wegen aller ihn *unmittelbar und individuell betreffenden* Handlungen klagebefugt. Also alle Handlungen, deren Adressat nicht der Kläger ist, sondern ein anderer oder die keinen spezifischen Adressaten haben. Bereits im bisherigen System konnten private Kläger gegen Rechtsakte, die nicht an sie gerichtet waren, nur dann klagen, wenn sie durch den angegriffenen Rechtsakt *unmittelbar und individuell betroffen* waren. Dieses Erfordernis besteht nach wie vor, so dass im Vergleich zur Individualnichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 4 EG keine Erweiterung der Klagebefugnis stattgefunden hat.⁵⁵⁵ Der Kläger muss also, sofern der angegriffene Rechtsakt nicht an ihn gerichtet gewesen ist, weiterhin eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit nachweisen. Im Falle von Eurojust könnte beispielsweise die Weitergabe der gespeicherten Daten an andere Mitgliedstaaten hierunter fallen. Der Nachweis der individuellen Betroffenheit bereitet privaten Klägern regelmäßig besondere Probleme⁵⁵⁶, insoweit hat sich die Situation für private Kläger nicht wesentlich verändert⁵⁵⁷.

cc) Keine Durchführungsmaßnahmen

Schließlich enthält Art. 263 Abs. 4 AEUV eine Privilegierung für „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“. Gegen diese können private Kläger ohne das Erfordernis einer individuellen Betroffenheit vorgehen, sofern sie den Kläger unmittelbar betreffen. Nicht eindeutig ist aber, was unter einem Rechtsakt mit Verord-

⁵⁵⁴ So auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 841.

⁵⁵⁵ Vgl. insoweit auch Cremer, DÖV 2010 S. 58, 65; Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 841; Thiele, EuR 2010, 30, 40.

⁵⁵⁶ So auch Thiele, EuR 2010, 30, 41 m.w.N.

⁵⁵⁷ Nach Thiele, EuR 2010, 30, 42 wird man davon ausgehen müssen, dass der Gerichtshof an seiner restriktiven Rechtsprechung festhalten wird.

nungscharakter zu verstehen sein soll. In den Verträgen taucht der Begriff an keiner Stelle auf und wird auch nicht in Art. 288 AEUV erwähnt. Aufgrund der Entstehungsgeschichte der Norm, die eng mit derjenigen des Verfassungsvertrages verknüpft ist, könnte man davon ausgehen, dass damit lediglich die „weniger bedeutenden“ Verordnungen erfasst sein sollen.⁵⁵⁸ Maßnahmen Eurojusts würden nicht hierunter fallen, da sie auf einem Beschluss beruhen.

Eine andere Interpretation geht dahin, dass der Hintergrund für dieses Erfordernis die Vorstellung sei, dass dann, wenn ein Rechtsakt der Union einen mitgliedstaatlichen Durchführungsakt nach sich ziehe, der Einzelne den Durchführungsakt vor nationalen Gerichten angreifen könne.⁵⁵⁹ Da der EJB eine Umsetzung in nationales Recht (das deutsche Eurojust-Gesetz) erfordert, stellt er jedoch eine Rechtsgrundlage dar, die eine Durchführungsmaßnahme nach sich zieht und würde auch nach dieser Auffassung im privilegierten Bereich nicht gelten.

Letztendlich obliegt es dem Gerichtshof in seiner Funktion als „Hüter der Verträge“ im Einzelnen zu bestimmen, welche Rechtsakte von dieser Sonderregelung umfasst sind.⁵⁶⁰ Bis dahin kommt es durch den VvL im Bereich des Individualrechtsschutzes zu einer weiteren Rechtsunsicherheit. Maßnahmen Eurojusts fallen aber nicht darunter.

dd) Zwischenergebnis

Durch die formelle Auflösung der Säulenstruktur ist die Individualnichtigkeitsklage bei Maßnahmen Eurojusts nach Ablauf der fünf jährigen Übergangsfrist grundsätzlich möglich. Die Privilegierungen greifen beim Handeln Eurojusts aber nicht. Insofern findet die Einschränkung der Klagebefugnis im Rahmen der individuellen und unmittelbaren Betroffenheit Anwendung.

b) Art. 263 Abs. 5 AEUV

Eine solche Möglichkeit der Erweiterung individueller Rechtsschutzbedürfnisse sieht Art. 263 Abs. 5 AEUV *de lege ferenda* vor. Danach können in den Rechtsakten zur Gründung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union besondere Bedingungen und Einzelheiten für die Erhebung von Klagen von natürlichen oder juristischen Personen gegen Handlungen dieser Einrichtungen und sonstigen Stellen vorgesehen werden, die eine Rechtswirkung gegenüber

⁵⁵⁸ Ehlers in Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im öffentlichen Recht § 8 Rn. 41; Thiele, EuR 2010, 30, 44.

⁵⁵⁹ Cremer, DÖV 2010, 58, 65 Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 849.

⁵⁶⁰ So auch Thiele, EuR 2010, 30, 44.

diesen Personen haben. Allerdings müsste für diese Ausweitung der Rechtsschutzbefugnisse der EJB besondere Bedingungen und Einzelheiten für eine solche Klage in Art. 263 Abs. 5 AEUV vorsehen. Das wäre eine weitere Verbesserung des Rechtsschutzsystems im Rahmen der PJZS. Die mögliche Ausweitung des Rechtsschutzes im Rahmen der PJZS ist bisher wenig konkret, so dass von dieser zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht auszugehen ist.

4. Zwischenergebnis

Aufgrund von Art. 10 Abs. 1-3 des Protokolls Nr. 36 zum VvL gilt Art. 35 Abs. 6 EU bei Maßnahmen Eurojusts bis zum Ablauf der Übergangsfrist weiter. Der EuGH hat seine Zuständigkeit für Maßnahmen Eurojusts über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 6 EU hinaus in einem Fall ausdehnt. Gleichzeitig hat er damit aber keine generelle Zuständigkeit aller Maßnahmen von Eurojust begründet. Das stellt einen Schwachpunkt im Rahmen des Rechtsschutzes dar. Außerdem bietet die Nichtigkeitsklage nach Art. 35 Abs. 6 EU keinen Individualrechtsschutz, was zu einem weiteren Defizit führt.

Mit Ablauf der Übergangszeit wird nach dem VvL die Individualnichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV zwar grundsätzlich möglich sein. Dadurch wird sich der Rechtsschutz gegen Eurojust aber wahrscheinlich nicht verbessern. Der VvL sieht darüberhinaus noch eine Erweiterung der Rechtsschutzbefugnisse vor, die bisher aber wenig konkret ist.

III. Jurisdiktionsausschluss nach Art. 35 Abs. 5 EU

Die Kompetenzbeschränkung nach Art. 35 Abs. 5 EU schmälert den Rechtsschutz im Bereich der PJZS. Danach ist der EuGH für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit bestimmter Maßnahmen nicht zuständig. Nicht alle Verfahren werden von der Überprüfung durch den EuGH erfasst. Nach der systematischen Stellung von Art. 35 Abs. 5 EU könnte man vermuten, dass sich der Jurisdiktionsausschluss allein auf das Vorabentscheidungsverfahren bezieht. Der Wortlaut des Abs. 5 spricht jedoch mehr für einen allgemeinen Vorbehalt gegenüber der Zuständigkeit des EuGH, so dass auch die Verfahren nach Abs. 6 und 7 unter den Jurisdiktionsausschluss fallen würden. Da die Nichtigkeitsklage nach Art. 35 Abs. 6 EU lediglich eine Kontrolle von sekundärrechtlichen Ratsmaßnahmen ermöglicht und keinen Bezugspunkt mit mitgliedstaatlichen Maßnahmen aufweist⁵⁶¹, können nur das Vorabentschei-

⁵⁶¹ Vgl. Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 241; Böse in Schwarze, Art. 35 EU, Rn. 13; Dannecker in Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutz in der EU, § 38 Rn. 166; Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 35 EU, Rn. 5.

dungsverfahren nach Art. 35 Abs. 1 und das Streitbeilegungsverfahren nach Art. 35 Abs. 7 EU von Art. 35 Abs. 5 EU betroffen sein. Mithin bildet der Jurisdiktionsausschluss nur für das Vorabentscheidungsverfahren und das Streitbeilegungsverfahren eine Einschränkung.

1. Inhalt des Jurisdiktionsausschlusses

Art. 35 Abs. 5 EU enthält zwei Bereichsausnahmen. Mit der „Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ wird auf den Vorbehalt des Art. 33 EU Bezug genommen. Damit soll die Beachtung der Schutzklausel des Art. 33 EU garantiert werden.⁵⁶²

Die erste Bereichsausnahme betrifft „Maßnahmen der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates“. Diese Bereichsausnahme soll verhindern, dass der Gerichtshof über seine Befugnis zur Auslegung oder zur Entscheidung von Streitigkeiten hinaus im Rahmen der PJZS richterrechtlich allgemeine Maßstäbe entwickelt, deren Anwendung zur Ungültigkeit und Unverhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden führen können.⁵⁶³ Es kann im Falle der ersten Bereichsausnahme von Art. 35 Abs. 5 EU nur um den staatlichen Vollzug von unionsdeterminiertem nationalem Recht gehen.⁵⁶⁴ Damit soll eine mittelbare Kontrolle des nationalen Rechts bzw. die Entwicklung von Vorgaben für die Auslegung und Anwendung von Sekundärrecht durch den EuGH verhindert werden.

a) Europol als Polizei oder Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaates?

Die Gefahr einer mittelbaren Kontrolle kann aber auch bei Maßnahmen Eurojusts und Eurocols bestehen. Bei Europol handelt es sich dem Wortlaut nach nicht um eine „nationale Polizei- oder sonstige Strafverfolgungsbehörde“. Das spricht gegen die Annahme das Handeln Eurojusts unter die erste Bereichsausnahme zu fassen. Wenn der EuGH eine Maßnahme von Europol allerdings für rechtswidrig erklären würde, dann ergäbe sich daraus die Rechtswidrigkeit der darauf gestützten Maßnahme der nationalen Polizeibehörde. Das spricht dafür, Maßnahmen Eurojusts ebenfalls unter diesen Jurisdiktionsausschluss zu fassen. Nur so wird dem Inhalt des Jurisdiktionsausschlusses Rechnung getragen. Durch die Überprüfung der Maßnahmen von Europol wäre immer auch eine inzidente Überprüfung der Maßnahmen nati-

⁵⁶² Vgl. Dannecker in Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutz in der EU, § 38 Rn. 155; Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 35 EU, Rn. 15.

⁵⁶³ Röben in Grabitz/Hilf, Art. 35 EU, Rn. 20.

⁵⁶⁴ So auch Günther, Europol, S. 152.

onaler Polizeibehörden möglich. Das würde den Jurisdiktionsausschluss aushebeln. Folglich sind Maßnahmen Eurojups von der Zuständigkeit des EuGH umfasst und das Handeln Eurojups fällt unter die Bereichsausnahme von Art. 35 Abs. 5 EU.

b) Eurojust als Polizei oder Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaates?

Maßnahmen Eurojusts fallen dann unter Art. 35 Abs. 5 EU, wenn sie „Maßnahmen einer anderen Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaates“ in diesem Sinne darstellen. Zunächst müsste es sich bei Eurojust also um eine „Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaates“ handeln. Der Begriff der „Strafverfolgungsbehörde“ nach Art. 35 Abs. 5 EU ist autonom und funktional auszulegen.⁵⁶⁵ Grundsätzlich sollen sich die Mitgliedstaaten nicht durch organisationsrechtliche Akte der unionsrechtlichen Kontrolle entziehen dürfen. Das spricht gegen die Einordnung der Maßnahmen Eurojusts als „Maßnahmen einer anderen Strafverfolgungsbehörde“ in diesem Sinne. Denn dann würde das Handeln Eurojusts unter den Jurisdiktionsausschluss nach Art. 35 Abs. 5 EU fallen.

Ein wichtiges Kriterium für die Einordnung ist, in welcher Funktion und zu welchem Zweck die Behörde tätig wird.⁵⁶⁶ Ähnlich wie Europol ist ein wesentlicher Zweck von Eurojust ebenfalls die Abwehr von Gefahren als Teil der Exekutive.⁵⁶⁷ Beide Institutionen sind Einrichtungen der dritten Säule und verfolgen ähnliche Zwecke. So kann Eurojust beispielsweise gem. Art. 3 Abs. 2 EJB „auf Antrag einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaates auch Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen unterstützen“. Mithin verfolgt Eurojust zumindest mittelbar auch Zwecke der Strafverfolgung. Das spricht für die Einordnung als „andere Strafverfolgungsbehörde“ in diesem Sinne.

Gegen eine Qualifizierung als „Maßnahmen anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates“ spricht aber, dass Eurojust keine eigenen Exekutivbefugnisse zukommen. Staatliche Zwangsmaßnahmen werden alleine von den Mitgliedstaaten vorgenommen. Die nationalen Mitglieder können die mitgliedstaatlichen Behörden lediglich „ersuchen“, bestimmte Handlungen vorzunehmen.

⁵⁶⁵ Vgl. Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 35 EU Rn. 14.

⁵⁶⁶ Eine Differenzierung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft wie in Deutschland wird nicht in allen Mitgliedstaaten vorgenommen. Vielmehr entsprechen die Befugnisse sich häufig, siehe oben in Kapitel 1 C IV.

⁵⁶⁷ So bereits oben in Kapitel 2. Siehe hierzu auch Weber, Der Europäische Staatsanwalt, S. 42, die davon ausgeht, dass Eurojust repressive Aufgaben der Strafverfolgung übernimmt.

Mithin ist sehr zweifelhaft, ob das Handeln Eurojusts über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 5 EU hinaus unter die erste Bereichsausnahme subsumiert werden kann, mit der Folge, dass die Maßnahmen Eurojusts der Jurisdiktion des EuGH entzogen wären. Es sprechen gewichtige Gründe hinsichtlich der Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes dagegen, den Anwendungsbereich des Jurisdiktionsausschlusses über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 5 EU hinaus auszudehnen. Tatsächlich kann die Entscheidung über die Einordnung von Maßnahmen Eurojusts als „Maßnahmen anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates“ aber dahinstehen, wenn dem Jurisdiktionsausschluss von Art. 35 Abs. 5 EU tatsächlich gar keine sachlich begrenzende Funktion mehr zukommt.

2. Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses

Es stellt sich die Frage, ob der Vorbehalt die Zuständigkeit des EuGH sachlich begrenzt oder lediglich deklaratorische Bedeutung⁵⁶⁸ hat. In der Sache Segi⁵⁶⁹ hat der EuGH seine Zuständigkeit im Bereich des Vorlageverfahrens nach Art. 35 Abs. 1-3 EU entgegen dem Wortlaut der Vorschrift für Gemeinsame Standpunkte sehr weit ausgedehnt. Der Gerichtshof hat angenommen, für jegliche Handlungsform mit Wirkung gegenüber Dritten zuständig zu sein.⁵⁷⁰ Damit könnte der Jurisdiktionsausschluss nach Art. 35 Abs. 5 EU im Bereich des Vorlageverfahrens auf die Maßnahmen, die keine Wirkung gegenüber Dritten entfalten, zu begrenzen sein und den Bereichsausnahmen von Art. 35 Abs. 5 EU zumindest im Rahmen des Vorlageverfahrens lediglich deklaratorische Bedeutung zukommen. Da die Entscheidung des EuGH aber lediglich das Vorlageverfahren betraf und weder die anderen Verfahrensarten des Art. 35 EU noch die Bereichsausnahmen des Art. 35 Abs. 5 EU Erwähnung fanden, ist unklar, ob es sich bei der Erweiterung um eine generelle Zuständigkeitserweiterung im Bereich der PJZS-Maßnahmen erstreckt.

a) Die Reichweite des Jurisdiktionsausschluss im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens

Gegen die deklaratorische Bedeutung der Bereichsausnahmen in den Verfahren nach Art. 35 EU spricht, dass der in Art. 35 Abs. 5 EU enthaltende Sinn des Jurisdiktionsausschlusses, nämlich die Wahrung nationalstaatlicher Souveränität⁵⁷¹, ausgehöhlt werden könnte, wenn ihnen nur deklaratorische Bedeutung zukäme. Diese Meinung wertet das Segi-Urteil dahinge-

⁵⁶⁸ So Böse in Schwarze, Art. 35 EU Rn. 14.

⁵⁶⁹ EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657ff, Rn. 50ff.

⁵⁷⁰ EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657ff, Rn. 53.

⁵⁷¹ Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 241.

hend, dass die Auslegungskompetenz des EuGH in der Weise beschränkt werden müsse, dass der EuGH in den Bereichen des Jurisdiktionsausschlusses keine Vorgaben für das nationale Recht machen dürfe. Insoweit wirke sich der Jurisdiktionsausschluss auch im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens als materielle Zuständigkeitsschranke aus.⁵⁷² Dafür spricht auch das Ziel des Vorabentscheidungsverfahrens.

Auf der anderen Seite seien das unions- und das gemeinschaftsrechtliche Vorabentscheidungsverfahren nach EU- und EG-Vertrag miteinander vergleichbar.⁵⁷³ So sei der EuGH nach Art. 234 EG ebenfalls auf die Entscheidung einer abstrakten Auslegungsfrage des Gemeinschaftsrechts beschränkt, während die Anwendung auf den Einzelfall dem nationalen Richter überlassen bleibe. Daraus folge, dass den Bereichsausnahmen im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 35 Abs. 1 EU lediglich eine Einschränkung der Kontrolldichte zukomme.

Das Vorabentscheidungsverfahren soll die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags sichern. Diesem Ziel liefe es zuwider, Art. 35 Abs. 1 EU eng auszulegen. Zudem wiederholt die zweite Bereichsausnahme den Wortlaut von Art. 33 EU in prozessualer Hinsicht⁵⁷⁴ und hat damit keinen eigenen Bedeutungsgehalt. Das spricht ebenfalls für die deklaratorische Bedeutung dieser Bereichsausnahme im Vorabentscheidungsverfahren.

Zwar weichen die Verfahren nach Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht nach EU- bzw. EG-Vertrag wie dargestellt in einigen Punkten voneinander ab⁵⁷⁵, mit seinen Entscheidungen u.a. in den Sachen Segi⁵⁷⁶ und Bosphorus⁵⁷⁷ nähert der EuGH das Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag aber dem Unionsrecht im Sinne des EU-Vertrages an. Auch der Gedanke des effektiven Rechtsschutzes spricht dafür, wenn die mit dem Urteil Segi verfolgte Zuständigkeitserweiterung des EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens auch auf die Bereichsausnahmen ausgeweitet wird. Denn nur dann kann die erweiterte Zuständigkeit des EuGH tatsächlich Wirkung entfalten. Mithin kommt den Bereichsausnahmen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens wie im Gemeinschaftsrecht im Sinne des EG-Vertrages ledig-

⁵⁷² Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 35 EU, Rn. 14.

⁵⁷³ Böse in Schwarze, Art. 35 EU Rn. 14.

⁵⁷⁴ Röben in Grabitz/Hilf, Art. 35 EU, Rn. 21; Wasmeier in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 35 EU Rn. 15.

⁵⁷⁵ Siehe oben unter Punkt II.

⁵⁷⁶ EuGH RS C-355/04 (Segi u.a./Rat der EU), Slg. 2007, I-1657, Rn. 1ff.

⁵⁷⁷ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 1ff.

lich eine Funktion als Einschränkung der Kontrolldichte und damit lediglich deklaratorische Wirkung zu.

b) Die Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses im Rahmen der anderen Verfahren nach Art. 35 EU

Um die Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses bestimmen zu können, stellt sich die Frage, ob eine lediglich für die Vorabentscheidung vorgenommene Erweiterung der Zuständigkeit gleichsam auf alle Verfahren von Art. 35 EU anzuwenden sein sollte und damit die Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses nach Art. 35 Abs. 5 EU auf das Vorabentscheidungsverfahren zu begrenzen ist. Aufgrund der eindeutigen Zuständigkeitszuweisung des EuGH im Rahmen der Nichtigkeitsklage nach Art. 35 Abs. 6 EU findet der Jurisdiktionsausschluss für die Nichtigkeitsklage keine Anwendung.

Deshalb kommt lediglich eine Anwendung auf das Streitbeilegungsverfahren in Betracht. Dabei ist der Zweck des Jurisdiktionsausschlusses heranzuziehen. Die Wahrung nationalstaatlicher Souveränität besteht in sämtlichen Verfahren des Art. 35 EU in gleicher Weise. Ferner wird durch die Zuständigkeitsbegrenzung des EuGH der Rechtsschutz im Bereich der PJZS beschränkt. Das wird dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes nicht gerecht.

Nur durch eine enge Auslegung der Bereichsausnahmen kann der Rechtsschutz im Bereich der PJZS eine schützende Funktion im Vergleich zu der damit verbundenen Intensität der Grundrechtseingriffe gewährleisten. Zudem würde eine unterschiedliche Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses in der Praxis zu erheblichen Problemen führen. Im Sinne einer einheitlichen Auslegung und Anwendung von Art. 35 Abs. 5 EU und dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes folgend macht es deshalb Sinn, die festgestellte lediglich deklaratorische Wirkung der Bereichsausnahmen auch auf das Streitbeilegungsverfahren auszuweiten.

c) Zwischenergebnis

Durch die Erweiterung der Zuständigkeit des EuGH auf die gerichtliche Kontrolle von Gemeinsamen Standpunkten ergeben sich Wirkungen daraus für die Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses. Beiden Bereichsausnahmen kommen sowohl im Vorabentscheidungsverfahren als auch im Streitbeilegungsverfahren lediglich deklaratorische Wirkungen zu. Für die Nichtigkeitsklage findet der Jurisdiktionsausschluss sowieso keine Anwendung. Damit wird die einheitliche Zuständigkeit des EuGH für alle Verfahren nach Art. 35 EU gewährleistet.

3. Folgen des Jurisdiktionsausschlusses

Ob Maßnahmen Eurojusts unter die erste Bereichsausnahme des Art. 35 Abs. 5 EU fallen, kann im Ergebnis dahinstehen. Aufgrund der Wirkung des Jurisdiktionsausschlusses in Form der Einschränkung der Kontrolldichte ist die Reichweite des Ausschlusses auf eine deklaratorische Funktion beschränkt. Der EuGH ist damit für die Überprüfung von Maßnahmen Eurojusts zumindest eingeschränkt im Rahmen von Art. 35 EU zuständig.

4. Entwicklung nach dem VvL

Der Jurisdiktionsausschluss nach Art. 35 Abs. 5 EU bleibt auch im Rahmen des VvL erhalten. Der bisherige Jurisdiktionsausschluss des EuGH über Maßnahmen der PJZS nach Art. 35 Abs. 5 EU ist inhaltlich im VvL in Art. 276 AEUV übernommen worden. Aufgrund seiner rein deklaratorischen Natur ist die damit verbundene Wirkung jedoch nur als Beschränkung der Kontrolldichte zu verstehen. Das ist im Rahmen der Aufhebung der Säulenstruktur auch interessengerecht.

IV. Zwischenergebnis

Aufgrund der Übergangsfrist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gilt Art. 35 EU im Rahmen der Überprüfung von Maßnahmen Eurojusts, die auf dem EJB beruhen, weiter und bildet deshalb den Ausgangspunkt der Justitiabilität in diesem Bereich.

Insgesamt ist die Stärkung der Rolle des EuGH im Bereich der PJZS ein Fortschritt für den Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In seiner neuen Rechtsprechung hat der EuGH seine Zuständigkeit im Rahmen der PJZS über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 und 6 EU hinaus für Gemeinsame Standpunkte begründet. Damit wird der Rechtsschutz im Bereich der PJZS verbessert.

Das führt im Rahmen des Jurisdiktionsausschlusses u.a. dazu, dass dem Jurisdiktionsausschluss lediglich deklaratorische Bedeutung zukommt. Dadurch entsteht eine immer ausgeprägtere Vergleichbarkeit von Unions- und Gemeinschaftsrecht im Sinne des EU- und EG-Vertrages. Diese Annäherung führt der VvL fort. Im VvL wird die dritte Säule in das neue supranationale Unionsrecht integriert. De lege lata bleibt der Jurisdiktionsausschluss des EuGH für „Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden“ zwar nach Art. 276 AEUV bestehen. Die deklaratorische Bedeutung wie bei Art. 35 Abs. 5 EU erstreckt sich aber auch hierauf. Wünschenswert wäre gewesen, wenn der Zugang von Einzelpersonen

zum EuGH im Interesse eines wirksamen Rechtsschutzes überarbeitet worden wäre. Die im VvL neu geschaffene Möglichkeit der Individualnichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV ist bei Maßnahmen Eurojusts aufgrund des Nachsichziehens von Durchführungsmaßnahmen bedeutungslos. In Art. 263 Abs. 5 AEUV ist zwar die Ausweitung individueller Rechtsschutzbefugnisse vorgesehen. Da die Ausweitung aber wenig konkret erfolgt ist, wird sie nur scheinbar eine weitere Verbesserung des Rechtsschutzes mit sich bringen.

C. Justifiabilität vor dem EGMR

Zu untersuchen ist, ob für den Einzelnen die Möglichkeit besteht, eine Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK gegen Handlungen von Eurojust beim EGMR einzulegen.

I. Gegenstand der Beschwerde nach Art. 34 EMRK

Beschwerdegegenstand ist gem. Art. 34 EMRK jede Konventionsverletzung durch einen Mitgliedstaat. Als Beschwerdegegenstand in diesem Sinne sind auch die Fälle zu qualifizieren, in denen eine potentiell grundrechtsverletzende Situation einem Mitgliedstaat zurechenbar⁵⁷⁸ ist.

Um als tauglicher Beschwerdegegenstand im erforderlichen Sinne zu gelten, müsste das Handeln Eurojusts folglich einem Mitgliedstaat *zurechenbar* sein. Anknüpfungspunkt für die Zurechenbarkeit ist das Territorialitätsprinzip.⁵⁷⁹ Erfasst werden staatliche Maßnahmen, die im Staatsgebiet des handelnden Mitgliedstaates Wirksamkeit entfalten. Im Fall Matthews⁵⁸⁰ führt der EGMR aus, dass Maßnahmen der Union verfahrensrechtlich vom EGMR nicht unmittelbar auf die Einhaltung der in der Konvention garantierten Rechte hin überprüft werden könnten, weil weder die Europäischen Gemeinschaften noch die Europäische Union Vertragsparteien der EMRK seien. Mit der Bosphorus-Entscheidung⁵⁸¹ ist der EGMR jedoch zum Ausgangspunkt der Melchers-Entscheidung⁵⁸² der Europäischen Menschenrechtskommission zurückgekehrt.

⁵⁷⁸ Grabenwarter, EMRK, § 9 Rn. 2; Peters, Einführung in die EMRK, S. 235; Bröhmer, EuZW 2006, 71, 72.

⁵⁷⁹ So auch Bröhmer, EuZW 2006, 71, 72.

⁵⁸⁰ Vgl. EGMR, Urt. v. 18.2.1999, Beschwerde-Nr. 24833/94 (Denise Matthews./Vereinigtes Königreich) = EuGRZ 1999, 200, 201, Rn. 32.

⁵⁸¹ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 1ff.

⁵⁸² Vgl. EKMR, Entsch. v. 9.2.1990, Beschwerde Nr. 13258/87 (M & Co./Deutschland) = ZaöRV 50 (1990), S. 865, 865.

Im Fall Melchers hatte die Europäische Menschenrechtskommission bereits – ungeachtet des nun in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehenen Beitritts⁵⁸³ der Union zur EMRK – ausgeführt, dass sich die Mitgliedstaaten der EMRK durch einen Beitritt zu internationalen Organisationen (wie der EU) nicht ihrer Verpflichtungen aus der EMRK entziehen dürften.⁵⁸⁴ Somit bestand auch ohne einen Beitritt der EU zur EMRK eine mittelbare Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind demnach dafür verantwortlich, dass durch Unionsakte keine konventionswidrigen Zustände geschaffen werden.⁵⁸⁵

Tatsächlich sind bereits alle EU-Mitgliedstaaten Mitglieder der EMRK. In diesem Zusammenhang sind sie bei der Übertragung von Hoheitsrechten und v.a. bei der Umsetzung und beim Vollzug des Unionsrechts an die EMRK gebunden. Schon dadurch entsteht eine Zurechnung des Eurojust-Handelns. Eines Beitritt der EU zur EMRK bedarf es hierfür nicht.

In der Bosphorus-Entscheidung qualifiziert der EGMR zudem die unmittelbare Rechtswirkung der EG-Verordnung nicht als eine die Ausübung der irischen Hoheitsgewalt ausschließende Ursache, sondern als ein Problem, welches das Ausmaß der irischen Verantwortlichkeit zur Gewährleistung materieller Garantien beeinflusst, welches auch in diesem Rahmen zu prüfen sei. Folglich fasst der EGMR die Zurechnung als Handeln eines Mitgliedstaates sehr weit.

Aus den genannten Gründen kann das Handeln Eurojusts jedenfalls einen möglichen Beschwerdegegenstand nach Art. 34 EMRK darstellen.

II. Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nach Art. 35 Abs. 1 EMRK

Nach Art. 35 Abs. 1 EMRK ist zunächst der innerstaatliche Rechtsweg zu erschöpfen. Auf diese Weise soll der betroffene Staat zunächst die Gelegenheit haben, selbst die Konventionsverletzung zu beheben, bevor er sich vor einer internationalen Instanz zu verantworten hat.

⁵⁸³ Für einen Beitritt: Grabenwarter, EMRK, § 4 Rn. 18; Gerards, Die Europäische Menschenrechtskonvention im Konstitutionalisierungsprozess einer gemeineuropäischen Grundrechtsordnung, S. 186f; Lindner, EuR 2007, 160, 172, 193; v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 76.

Gegen einen Beitritt: Weber, DVBl. 2003, 220, 226; Uerpman in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 358; Kingreen in Calliess/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 207f.

⁵⁸⁴ Vgl. insoweit auch EKMR, Entsch. v. 9.2.1990, Beschwerde Nr. 13258/87 (M & Co./Deutschland) = ZaöRV 50 (1990), S. 865, 865.

⁵⁸⁵ Peters, Einführung in die EMRK, S. 235; EGMR, Urt. v. 18.2.1999, Beschwerde-Nr. 24833/94 (Denise Matthews./Vereinigtes Königreich) = EuGRZ 1999, 200ff, Rn. 32-34; Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, Rn. 1320.

Damit wird die nationale Hoheitsgewalt des Konventionsstaates geschützt und die Subsidiarität des EGMR unterstrichen. Gleichzeitig muss im innerstaatlichen Verfahren die EMRK-Verletzung zumindest sinngemäß geltend gemacht werden.⁵⁸⁶ In Deutschland verlangt Art. 35 Abs. 1 EMRK damit zunächst die Einlegung einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht.

III. Wirkung der Entscheidung des EGMR

Der EGMR fällt ein inter partes wirkendes⁵⁸⁷ Feststellungsurteil. Das bedeutet, das Urteil bindet den am Verfahren beteiligten Staat und bietet den nichtbeteiligten Staaten Anlass zur Orientierung und Überprüfung ihrer eigenen Rechtsordnungen.⁵⁸⁸ Ferner haben die Urteile des EGMR keine kassatorische Wirkung, d.h. die Rechtskraft des letztinstanzlichen Urteils wird nicht automatisch durchbrochen. Stattdessen besteht nur eine völkerrechtliche Verpflichtung, geeignete Maßnahme zu ergreifen.

IV. Zwischenergebnis

Im Gegensatz zum Rechtsschutz vor dem EuGH ist der Rechtsschutz vor dem EGMR besser ausgestaltet, weil dem Einzelnen die Möglichkeit der Erhebung der Individualbeschwerde eröffnet wird. Allerdings kann sich der Betroffene nicht direkt gegen Eurojust wenden. Das schmälert den Rechtsschutz. Zudem stellt die vorherige Erschöpfung des Rechtsweges eine weitere Hürde dar.

D. Justitiabilität vor nationalen Gerichten am Beispiel Deutschlands

Im Rahmen der Justitiabilität gegen Maßnahmen Eurojusts ist zu untersuchen, ob und ggf. welcher Rechtsweg zu den deutschen Gerichten eröffnet sein könnte und ob eine Sonderzuweisung besteht. Sodann wird erörtert, mit welchem Rechtsbehelf gegen Maßnahmen Eurojusts vorgegangen werden kann.

I. Rechtswegeröffnung

Da es sich beim Handeln Eurojusts um „Maßnahmen einer Einrichtung der Europäischen Union“ handelt, ist zu untersuchen, ob der Rechtsweg zu den deutschen Gerichten überhaupt

⁵⁸⁶ Nicht nötig ist hingegen, dass im innerstaatlichen Verfahren bereits die EMRK-Vorschrift genannt wurde, vgl. Peters, Einführung in die EMRK, S. 241.

⁵⁸⁷ Peters, Einführung in die EMRK, S. 253; Schaller, EuR 2006, 656, 658; Ress, EuGRZ 1996, 350, 350.

⁵⁸⁸ Vgl. BVerfGE 111, 307, 320; Schaller, EuR 2006, 656, 658; Ress, EuGRZ 1996, 350, 350.

eröffnet sein könnte. Hierzu müsste eine Rechtswegzuweisung vor die nationalen Gerichte existieren.

1. Sonderzuweisung des EJG

Das deutsche EJG, das den Eurojust-Errichtungsbeschluss in nationales Recht umsetzt, enthält in § 10 EJG eine Sonderrechtswegzuweisung an die niederländischen Gerichte zur Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen wegen unzulässiger oder unrichtiger Erhebung oder Verwendung von Daten durch Eurojust. Im Übrigen ist im EJG keine Rechtswegzuweisung vorgesehen.

Allerdings findet über § 13 EJG der Eurojust-Errichtungsbeschluss uneingeschränkte Anwendung. Dieser enthält in Art. 24 EJB eine Vorschrift über die Rechtswegzuweisung im Rahmen der Haftung wegen unbefugter oder unrichtiger Datenverarbeitung. Nach Art. 24 Abs. 3 EJB haftet jeder Mitgliedstaat nach „seinem innerstaatlichen Recht für den einer Person entstandenen Schaden, der sich aus einer von ihm vorgenommenen unbefugten oder unrichtigen Verarbeitung von Daten ergibt, die Eurojust übermittelt wurden“. Wenn deutsche Beamte also fehlerhafte Daten an Eurojust übermitteln, kann der dem Betroffenen dadurch entstandene Schaden vor den deutschen Gerichten geltend gemacht werden. Die Haftung nach „seinem innerstaatlichen Recht“ muss denklogisch auch die Rechtswegeröffnung zu dem jeweiligen nationalen Gericht beinhalten, da ansonsten eine Geltendmachung für den Betroffenen unmöglich wäre. Mithin ist im Falle der Geltendmachung eines Schadens nach Art. 24 Abs. 3 EJB der Rechtsweg zu den deutschen Gerichten eröffnet.

2. Art. 19 Abs. 4 GG

Als Konsequenz der Ansiedlung der Kontrolle über Eurojust bei der GKI sieht das zur Umsetzung des EJB erlassene Eurojust-Gesetz keine weitere Eröffnung des nationalen Rechtswegs in Deutschland vor. Der Rechtsschutz zu den nationalen Gerichten könnte damit allenfalls über Art. 19 Abs. 4 GG konstruiert⁵⁸⁹ werden. Da Art. 19 Abs. 4 GG ausnahmslos gebietet, dass wenn „jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt“ wird, „ihm der Rechtsweg offen“ steht, muss in allen Fällen eines Grundrechtseingriffes eine richterliche Überprüfung möglich sein. Dementsprechend kann jede Person, in deren Rechte durch eine strafrechtliche Ermittlungsmaßnahme eingegriffen wird, Rechtsschutz begehren, unabhängig

⁵⁸⁹ So auch Gleß/Lüke, Jura 2000, 400, 405.

davon, ob die Strafverfolgungsbehörden aufgrund von Eilkompetenzen oder kraft originärer Kompetenz tätig werden.⁵⁹⁰

Der Einzelne soll vor einer verfassungswidrigen Verkürzung seiner Rechtsstellung über den Umweg der europäischen Integration geschützt werden.⁵⁹¹ Somit besteht die Möglichkeit der Überprüfung von Unionsrecht im Sinne des VvL am Maßstab des GG dann, wenn dargelegt werden kann, dass der von Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG jeweils unabdingbar geforderte, d.h. nicht notwendig mit dem Schutz des GG deckungsgleiche Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene generell nicht mehr gewährleistet ist.⁵⁹² Das bedeutet, dass allein für den Fall, dass sich der von der Datenspeicherung bei Eurojust Betroffene darauf beruft, dass generell kein dem Rechtsweg des BVerfG entsprechender Grundrechtsschutz besteht, der Rechtsweg über Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet sein könnte.

a) Akt öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG

Im Rahmen der Beurteilung, ob der Rechtsweg vor die deutschen Gerichte eröffnet sein könnte, kommt es deshalb entscheidend darauf an, wann es sich um einen Akt „öffentlicher Gewalt“ i.S.v. Art. 19 Abs. 4 GG handelt. Grundsätzlich umfasst dieser Begriff nur Tätigkeiten *deutscher* öffentlicher Gewalt,⁵⁹³ nicht hingegen solche internationaler und zwischenstaatlicher Organisationen.⁵⁹⁴ Als Einrichtung der Europäischen Union, die im EU-Vertrag vorgesehen ist, würde das Handeln der Eurojust-Bediensteten keinen Akt der deutschen öffentlichen Gewalt i.S.v. Art. 19 Abs. 4 GG darstellen.

Dementgegen ist aber von einem funktionalen Verständnis⁵⁹⁵ des Begriffs der „öffentlichen Gewalt“ auszugehen. Unter Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung führte das BVerfG

⁵⁹⁰ Umstritten ist, ob der Rechtsweg aus § 98 Abs. 2 S. 2 StPO analog oder gem. § 23 EGGVG eröffnet ist, vgl. Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, § 29 Rn. 8 und 10.

⁵⁹¹ Siehe unten zum Verhältnis von EuGH und BVerfG ausführlich in Kapitel 4 B.

⁵⁹² Siehe hierzu Bleckmann, Bleckmann, Europarecht, § 11 Rn. 1107ff; v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 60; Zuleeg, EuGRZ 2000, 511, 512f.

⁵⁹³ BVerfGE 57, 9, 23; BVerfGE 58, 1, 26; BVerfGE 59, 63, 85; BVerfGE 63, 343, 375; Sachs in Sachs, GG, Art. 19 Rn. 115; Krebs in v. Münch/Kunig, GG, Art. 19 Rn. 55.

⁵⁹⁴ So Beispielsweise abgelehnt für Eurocontrol (BVerfGE 59, 63ff.) und das Europäische Patentamt (BVerfG, Beschl. v. 04.04.2001, 2 BvR 2368/99, NJW 2001, 2705), Dörr, Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, S. 243.

⁵⁹⁵ Vgl. Dörr, Der europäisierte Rechtsauftrag deutscher Gerichte, S. 247; Schmidt-Abmann in Maunz-Dürig, Art. 19 GG, Rn. 51; Huber in v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 GG, Rn. 420; Krebs in v. Münch/Kunig, Art. 19 GG, Rn. 53.

in seiner Mangold-Entscheidung⁵⁹⁶ aus, dass die Pflicht zur Wahrung des Grundgesetzes gegenüber allen Maßnahmen der deutschen öffentlichen Gewalt bestehe, grundsätzlich auch gegenüber solchen, die die innerstaatliche Geltung von Gemeinschafts- und Unionsrecht begründen⁵⁹⁷, Gemeinschafts- und Unionsrecht umsetzen⁵⁹⁸ oder vollziehen.

Damit kann ein auf den EJB, der einen unionalen Rechtsakt darstellt, gestütztes Handeln, grundsätzlich einen Akt öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG darstellen. Voraussetzung ist dann jedoch, dass die der Beeinträchtigung zugrundeliegende Tätigkeit auf die deutsche öffentliche Gewalt zurückgeführt werden kann.⁵⁹⁹

Um zu verhindern, dass es zu einer Flucht in organisatorisch verselbstständigte Einheiten auf der zwischenstaatlichen Ebene kommen könnte, ist dieses Verständnis der öffentlichen Gewalt auch geboten.⁶⁰⁰

b) Zurückführung der Tätigkeit Eurojusts auf die deutsche Hoheitsgewalt

Voraussetzung für die Rechtswegeröffnung nach Art. 19 Abs. 4 GG ist demnach, dass die Tätigkeit bei Eurojust in Form der Datenverarbeitung auf die deutsche Hoheitsgewalt⁶⁰¹ zurückgeführt werden kann und dadurch die Rechte der Grundrechtsträger in Deutschland beeinträchtigt werden.⁶⁰²

aa) Nationale Datenübermittler und deutsche Bedienstete

Eurojust erhält die Daten zur Verarbeitung aus den Mitgliedstaaten, wobei die jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Daten gem. Art. 12 EJM i.V.m. Art. 13, 27 EJB an Eurojust übermitteln. Dabei üben sowohl Beamte der nationalen Stellen als auch die deutschen Bediensteten bei Eurojust, auch wenn sie in Den Haag am Sitz von Eurojust ihre Aufgaben erfüllen, nationale Hoheitsgewalt aus, da sie nach Maßgabe des nationalen Rechts handeln, nationale Interessen vertreten und fest in den nationalen Hoheitsapparat eingebunden

⁵⁹⁶ BVerfG, 2 BvR 2661/06, Rn. 45 (noch nicht in amtlicher Sammlung), im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html; Zugriff am 7.12.10.

⁵⁹⁷ Vgl. BVerfGE 89, 155, 171; BVerfGE 123, 267, 329.

⁵⁹⁸ So auch BVerfGE 113, 273, 292; BVerfGE 118, 79, 94; BVerfG, Urteil v. 2.3.2010 - 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08 = NJW 2010, S. 833, 835.

⁵⁹⁹ Gleß/Lüke, Jura 2000, 400, 401.

⁶⁰⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.4.2001, 2 BvR 2368/99 = DVBl. 2001, 1132.

⁶⁰¹ Dass deutsche Hoheitsgewalt auch auf auswärtigem Staatsgebiet ausgeübt werden kann, ist allgemein anerkannt, vgl. dazu BVerfGE 6, 290, 295; BVerfGE 57, 9, 23; Schulte-Fielitz in Dreier, Art. 19 GG Rn. 37; Gleß/Lüke, Jura 2000, 400, 405.

⁶⁰² Vgl. für Europol insoweit Günther, Europol, S. 167.

sind.⁶⁰³ Somit ist zumindest bei der Übermittlung von Daten und der Weitergabe von Informationen durch deutsche Beamte an Eurojust die Tätigkeit auf deutsche Hoheitsgewalt zurückzuführen. Zudem können durch die Datenspeicherung die Rechte der von der Datenspeicherung betroffenen Personen beeinträchtigt werden. Infolgedessen unterliegt die Tätigkeit der nationalen Datenübermittler und der deutschen Eurojust-Bediensteten der Kontrolle deutscher Gerichte und führt zu einer Eröffnung des Rechtsweges zu den deutschen Gerichten.

bb) Eurojust-Bedienstete

Dagegen üben die anderen Eurojust-Bediensteten selbst keine deutsche Staatsgewalt aus, sondern fungieren als Bedienstete einer supranationalen Organisation.⁶⁰⁴ Damit wäre der Rechtsweg nach Art. 19 Abs. 4 GG mangels Zurückführung auf die deutsche Hoheitsgewalt ausgeschlossen. In diesem Rahmen ist die weitgehende Verdrängung von Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich nicht zu beanstanden.⁶⁰⁵ Ausnahmsweise kann dieses Handeln dann einen Rechtsweg zu den deutschen Gerichten nach Art. 19 Abs. 4 GG eröffnen, wenn ein adäquater Grundrechtsschutz durch den EuGH nicht mehr gewährleistet ist.⁶⁰⁶ Der Betroffene müsste im Einzelfall dann aber darlegen, dass der EuGH den Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene generell nicht mehr gewährleistet. Eine solche Geltendmachung ist sehr unwahrscheinlich. Deshalb ist der Rechtsweg zu den deutschen Gerichten im Falle des Tätigwerdens der Eurojust-Bediensteten mangels Ausübung deutscher Hoheitsgewalt im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG ausgeschlossen.

c) Zwischenergebnis

Der Rechtsweg zu den niederländischen Gerichten für Schadenersatzansprüchen bzw. zu den deutschen Gerichten im Rahmen der Haftung wegen unbefugter oder unrichtiger Datenverarbeitung ist im Sonderfall nach § 10 EJB bzw. Art. 24 EJB eröffnet. Darüber hinaus ist eine Rechtswegeröffnung nach Art. 19 Abs. 4 GG nur für das Handeln von nationalen Datenübermittlern und deutschen Bediensteten bei Eurojust vor die deutschen Gerichte eröffnet. Im

⁶⁰³ Siehe hierzu Artt. 9, 9 a-f und 13 Abs. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 7, 8, 11 ÄndB. So auch für Europol: Gleß/Lüke, Jura 2000, 400, 405.

⁶⁰⁴ Artt. 14 und 16, 16 a, b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13, 15, 16 ÄndB statten Eurojust mit eigenen Kompetenzen hinsichtlich der Datenverarbeitung aus. Mit dem Verwaltungsdirektor (Art. 29 EJB), dem Innenrevisor und dem Finanzkontrolleur (Art. 38 EJB) besitzt Eurojust auch Organe. Damit erfüllt Eurojust alle völkerrechtlichen Tatbestandsmerkmale einer internationalen Organisation, die gegenüber ihren Mitgliedstaaten und deren Bürgern selbständig handelt und Hoheitsrechte wahrnimmt. Zu den Voraussetzungen: Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 33; für Europol auch Gleß/Lüke, Jura 2000, 400, 405.

⁶⁰⁵ Huber in v. Mangold/Klein/Starck, Art. 19 GG, Rn. 424.

⁶⁰⁶ Vgl. BVerfGE 37, 271, 279-281 („Solange-I“).

Rahmen der Geltendmachung von Ansprüchen gegen andere Eurojust-Bedienstete scheitert der Weg vor die deutschen Gerichte an der Zurückführung auf die deutsche Hoheitsgewalt.

II. Statthafte Verfahrensart

Nachdem der Rechtsweg zu den deutschen Gerichten beim Handeln Eurojusts in zwei Fällen eröffnet ist, stellt sich die Frage, mit welchem Mittel bzw. in welcher Klageart Ansprüche vor den deutschen Gerichten geltend gemacht werden können.

1. Konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG

Nach Art. 100 Abs. 1 GG kann ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, dem BVerfG vorlegen, wenn es dieses für verfassungswidrig hält.⁶⁰⁷ Individualrechtsschutz wird nicht gewährt.

Eine Richtervorlage zum BVerfG kommt nur wegen der Verfassungsmäßigkeit von Normen in Betracht.⁶⁰⁸ Handelt es sich um europäische, fehlt es an einem Akt deutscher Staatsgewalt, der überprüft werden könnte. Vorlagefähig sind deshalb ausschließlich förmliche Gesetze des Bundes und der Länder.⁶⁰⁹ Da der EJB einen Beschluss im Sinne von Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. c EU darstellt, kann er selbst nicht Gegenstand der konkreten Normenkontrolle sein.

Der EJB könnte aber mittelbar Gegenstand einer Richtervorlage sein, wenn die Verfassungsmäßigkeit des nationalen Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG in Rede steht. Als förmliches Bundesgesetz ist das den Errichtungsbeschluss in nationales Recht umsetzende Eurojust-Gesetz tauglicher Vorlagegegenstand, da in Art. 13 EJJ auf den EJB Bezug genommen wird, der darüber inzident der Überprüfung unterliegt.

Zudem müsste die streitgegenständliche Norm entscheidungserheblich sein. Das ist nur dann der Fall, wenn das Gericht das Ausgangsverfahren bei der Ungültigkeit der Norm anders ent-

⁶⁰⁷ Dem Wortlaut nach sind nur Gerichte vorlageberechtigt. In Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 6 BVerfGG werden zudem die Bundesregierung, eine Landesregierung oder 1/3 der Mitglieder des Bundestages zur Erhebung einer abstrakten Normenkontrolle unter den dort genannten Voraussetzungen ermächtigt.

⁶⁰⁸ Siehe auch Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 1099.

⁶⁰⁹ Siehe hierzu grundlegend BVerfGE 1, 184, 195ff. Zur Begründung führt das BVerfG neben der Funktion der konkreten Normenkontrolle das prozessökonomische Argument der Beschränkung auf die „wichtigeren Aufgaben“ an, S. 200f; vgl. Sturm in Sachs, Art. 100 GG Rn. 9.

scheiden müsste als bei dessen Gültigkeit.⁶¹⁰ Kommt das BVerfG dazu, dass das EJG verfassungswidrig ist, würde der EJB innerstaatlich nicht gelten und eine darauf beruhende Maßnahme Eurojusts wäre rechtswidrig. Damit kann die Frage der Gültigkeit des EJG grundsätzlich entscheidungserheblich sein.

Es fragt sich aber, ob eine vorherige Verpflichtung zur Durchführung des Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH besteht. Eine Verpflichtung zur vorherigen Durchführung des Vorabentscheidungsverfahrens nimmt das BVerfG dann an, wenn die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit (seit Inkrafttreten des VvL: Unionswidrigkeit) bereits feststeht.⁶¹¹ Folglich muss das nationale Fachgericht vor der Einleitung der konkreten Normenkontrolle alle anderen Möglichkeiten zur Klärung der Frage der Geltung des Sekundärrechts ausgeschöpft haben. Da der EuGH also bereits vorher über die Rechtmäßigkeit der Norm entschieden hat, ist diese nicht mehr im Rahmen der Normenkontrolle entscheidungserheblich. Damit kann der EJB mangels Entscheidungserheblichkeit nicht im Rahmen der konkreten Normenkontrolle durch das BVerfG überprüft werden.

2. Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG

a) Gegen erlassenes Unionsrecht wegen nationaler Grundrechte

Beschwerdegegenstand der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Nr. 8a, § 90 I BVerfGG muss ebenfalls ein Akt der „öffentlichen Gewalt“ sein. Wie bei der Normenkontrolle steht die Verfassungsbeschwerde gegen Akte der EU nicht offen, wohl allerdings gegen Akte deutscher öffentlicher Gewalt zur Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Union oder zur Ausübung oder zum Vollzug von Unionsgewalt.⁶¹² Wenn der deutsche Beamte bei Eurojust an die deutschen Grundrechte gebunden ist, kann sein Handeln/Unterlassen Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein. Eine Überprüfbarkeit von Maßnahmen der Bediensteten anderer Mitgliedstaaten ist mangels Eröffnung des Rechtsweges ausgeschlossen. Damit wird dem Betroffenen Rechtsschutz vor dem BVerfG für Maßnahmen der deutschen Bediensteten bei Eurojust eröffnet. Eine sich gegen das EJG richtende Verfassungsbeschwer-

⁶¹⁰ BVerfGE 22, 175, 176f; BVerfGE 84, 233, 237; Wieland, GG-Kommentar, Art. 100 Rn. 18; Sturm in Sachs, GG, Art. 100 Rn. 16.

⁶¹¹ BVerfGE 85, 203ff; BVerfGE 106, 295; NJW 2007, 52.

⁶¹² Vgl. BVerfGE 123, 267, 328ff.

de wäre jedoch verfristet, da für die Verfassungsbeschwerde die Jahresfrist gem. § 93 Abs. 3 BVerfGG, die mit Inkrafttreten des Gesetzes beginnt,⁶¹³ bereits abgelaufen ist.

b) Ultra-vires- und Identitätskontrolle

Potenziell weiter gehende Angriffsmöglichkeiten bietet die vom BVerfG im Lissabon-Urteil⁶¹⁴ entfaltete Ultra-vires- und Identitätskontrolle. Diese beruht auf den Übertragungsgrenzen, die nach dem BVerfG fortlaufend und damit auch nach der Hoheitsübertragung für jeden Sekundärakt überprüfbar sind, um die Einhaltung der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung sicherzustellen. Insoweit bietet Art. 38 Abs. 1 GG als grundrechtsgleiches Recht einen geeigneten Ansatzpunkt für eine Verfassungsbeschwerde.⁶¹⁵

Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde muss eine Überschreitung der nationalen Verfassungsidentität oder der europäischen Kompetenzgrenzen behauptet werden. Erstere umfasst „die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG“⁶¹⁶, mithin den Kerngehalt der Menschenwürde und damit die für ihre Achtung „unentbehrliche Substanz elementarer Grundrechte in ihrer prinzipiellen Qualität“ sowie „die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, also die Demokratie, die Rechts- und die Sozialstaatlichkeit, die Republik, den Bundesstaat“.⁶¹⁷ Mit dieser Entscheidung hat das BVerfG seine Überprüfungs-kompetenz sehr weit ausgedehnt.

Obwohl das BVerfG ausführt, dass sich die Kontrolle auf eine „Reservekompetenz“⁶¹⁸ beschränke, beinhaltet diese nur, dass zunächst der Gerichtshof der EU anzurufen ist. Eine besondere Darlegungslast für das Verfahren vor dem BVerfG folgt daraus nicht, sobald der Gerichtshof entschieden hat.

In der Mangold-Entscheidung⁶¹⁹ führt das Gericht in Begrenzung seiner Kontrollrechte aus, dass die Ultra-vires-Kontrolle nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden dürfe.⁶²⁰ Denn

⁶¹³ BVerfGE 62, 374ff.

⁶¹⁴ BVerfGE 123, 267ff.

⁶¹⁵ BVerfGE 123, 267, 353.

⁶¹⁶ BVerfGE 123, 267, 353.

⁶¹⁷ BVerfGE 123, 267, 343.

⁶¹⁸ Zum Begriff siehe BVerfGE 123, 267, 401; Schmahl, EuR 2008, 7, 18, Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5, S. 1099. Zum Verhältnis siehe außerdem unten unter Kapitel 4 B.

⁶¹⁹ BVerfG, 2 BvR 2661/06 (noch nicht in amtlicher Sammlung), im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs_20100706_2bvr266106.html; Zugriff am 7.12.10.

⁶²⁰ BVerfG, 2 BvR 2661/06, Rn. 56, 58 (noch nicht in amtlicher Sammlung), im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html; Zugriff am 7.12.10.

wenn jeder Mitgliedstaat ohne weiteres für sich in Anspruch nähme, durch „eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet“.⁶²¹ Würden die Mitgliedstaaten aber, wie das BVerfG weiter ausführt, „vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im praktischen Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzerweiterung hinausläufe“. Damit versucht das BVerfG in der Mangold-Entscheidung, die Erweiterung im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle auf eine den Anwendungsvorrang berücksichtigende Weise wieder zu begrenzen. Demgemäß sind Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten und dem Gerichtshof vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlungen zu geben, soweit er die aufgeworfenen Fragen noch nicht geklärt hat. Durch diese Begrenzung der im Lissabon-Urteil aufgestellten Prüfungsmaßstäbe führt das BVerfG die im Rahmen seiner bisherigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze konsequent fort.

3. Zwischenergebnis

Im Rahmen der konkreten Normenkontrolle ist nur das deutsche Eurojust-Gesetz vor dem BVerfG überprüfbar. Eine analoge Anwendung auf den EJB scheitert an der Entscheidungserheblichkeit der Normen. Individualrechtsschutz für den Einzelnen gewährt die Verfassungsbeschwerde. Allerdings muss das Handeln auf die deutsche Hoheitsgewalt zurückgeführt werden können. Weitergehende Angriffsmöglichkeiten, wie sie durch die im Lissabon-Urteil aufgestellte Ultra-vires und Identitätskontrolle vorgesehen wurden, hat das BVerfG in der Mangold-Entscheidung wieder revidiert und seinen Prüfungsmaßstab begrenzt. Danach ist vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts zunächst das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV durchzuführen.

⁶²¹ BVerfG, 2 BvR 2661/06, Rn. 57 (noch nicht in amtlicher Sammlung), im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html; Zugriff am 7.12.10.

III. Entgegenstehende Rechtskraft der GKI-Entscheidungen als Verfahrenshindernis?

Im Rahmen der Anrufung der deutschen Gerichte entsteht auch kein Verfahrenshindernis durch eine zuvor getroffene Entscheidung der GKI bei Eurojust. Die Entscheidungen der GKI sind, wie bereits geprüft⁶²², weder für die deutschen Gerichte noch für den Betroffenen rechtlich bindend. Mithin entfalten sie keine entgegenstehende Rechtskraft bei der Inanspruchnahme der deutschen Gerichte und stellen kein Verfahrenshindernis i.d.S. dar.

IV. Zwischenergebnis

Im Rahmen der Haftung wegen unbefugter oder unrichtiger Datenverarbeitung ist der Rechtsweg zu den deutschen Gerichten über § 13 EJV i.V.m. Art. 24 EJB eröffnet. Aufgrund der Rechtswegzuweisung in § 10 EJV ist außerdem der Rechtsweg zu den niederländischen Gerichten für sich aus der Datenverarbeitung gegen Eurojust ergebene Schadensersatzansprüche. Mangels Zurückführung auf die deutsche Hoheitsgewalt scheidet eine weitere Rechtswegeröffnung nach Art. 19 Abs. 4 GG Art. 19 Abs. 4 GG für die mitgliedstaatlichen Bediensteten aus. Lediglich für das Handeln von nationalen Datenübermittlern und deutschen Bediensteten bei Eurojust ist der Weg über Art. 19 Abs. 4 GG vor die deutschen Gerichte eröffnet. Statthafte Klagearten in Deutschland sind die konkrete Normenkontrolle zur Überprüfung des deutschen Eurojust-Gesetzes vor dem BVerfG. Darüber hinaus kann beim Handeln deutscher Bediensteter Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG eingelegt werden. Insoweit ist der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde einzuhalten.

E. Ergebnis

Der Rechtsschutz gegen Maßnahmen Eurojusts besteht auf unterschiedlichen Ebenen. Durch die Überprüfung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die GKI können Verstöße gegen den EJB korrigiert werden. Zweifel hinsichtlich der Unabhängigkeit der Kontrollinstanz, wie diese für die Europol-GKI nach dem Europol-Übk. a.F. vorgebracht wurden, bestehen bei der Eurojust-GKI nicht. Es handelt sich um eine unabhängige Kontrollstelle.

Zwar sollen die Entscheidungen der GKI laut EJB für Eurojust *endgültig und bindend* sein. Tatsächlich sind die Entscheidungen der GKI trotz der im EJB geschriebenen Bindungswirkung gegenüber Eurojust aber nicht durchsetzbar.

⁶²² Siehe oben unter Punkt A III.

Es kann lediglich die Erwähnung im Eurojust-Jahresbericht erfolgen. Eine Möglichkeit, die Durchsetzung der GKI-Entscheidung effektiver zu gestalten, könnte darin bestehen, dass die GKI eine Handhabe bekäme, ihre Entscheidungen gegenüber Eurojust durchsetzen zu können und Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Entscheidungen ziehen könnte (beispielsweise durch die Androhung von Zwangsmitteln). Damit würden die Entscheidungen der GKI bei Eurojust durchsetzbar gemacht. Das würde den Rechtsschutz verbessern. Bisher ist der durch die GKI gewährte Rechtsschutz mangels Durchsetzbarkeit der Entscheidungen als unzureichend einzustufen. Der Antragsteller muss deshalb gerichtlich Rechtsschutz in Anspruch nehmen, wenn er gegen die Entscheidung des nationalen Mitglieds vorgehen will.

Der Rechtsschutz durch den EuGH im Bereich der PJZS richtet sich auch nach Inkrafttreten des VvL nach Art. 35 EU, da bis zum Jahr 2014 eine Übergangsfrist gilt. Vom Wortlaut des Art. 35 Abs. 5 EU her sind „Maßnahmen der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten“ nicht auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene gerichtlich überprüfbar, sondern bleiben der mitgliedstaatlichen Kontrolle vorbehalten. Der Gerichtshof hat seine Zuständigkeit in der neuen Rechtsprechung im Rahmen der PJZS über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 und 6 EU hinaus begründet und damit den Rechtsschutz verbessert. Diese Erweiterung wirkt sich auch im Rahmen des Jurisdiktionsausschlusses aus. Dadurch kommt dem Jurisdiktionsausschluss lediglich deklaratorische Bedeutung zu.

Durch den Vertrag von Lissabon wird der Rechtsschutz durch den EuGH im Rahmen der PJZS scheinbar verbessert. Der Jurisdiktionsausschluss des EuGH bleibt nach Art. 276 AEUV zwar weiter bestehen, ist aber auch hier rein deklaratorischer Natur. Mit Ausnahme der Aufhebung der Säulenstruktur als Fortführung der EuGH-Rechtsprechung ändert sich im Bereich der PJZS wenig gegenüber dem aktuellen Entwicklungsstand. Die Möglichkeit der Individualnichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV verbessert grundsätzlich den Rechtsschutz des Einzelnen, ist aber in zweierlei Hinsicht tatsächlich keine echte Verbesserung beim Vorgehen gegen Eurojust. Zum einen ist Art. 263 Abs. 4 AEUV aufgrund der Fortgeltung von Art. 35 EU bis zum Ablauf der Übergangsfrist nicht anwendbar. Zum anderen ist das Tatbestandsmerkmal von Art. 263 Abs. 4 AEUV „keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ bei Eurojust nicht erfüllt, da nationale Umsetzungsakte existieren, gegen die sich der Betroffene wehren muss bzw. es sich nicht um eine „weniger bedeutende“ Verordnung handelt. Das bedeutet, dass der Kläger eine individuelle und unmittelbare Betroffenheit nachweisen können muss. Eine Verbesserung könnte die mögliche Ausweitung individueller und

staatlicher Rechtsschutzbefugnisse nach Art. 263 Abs. 5 AEUV mit sich bringen. Tatsächlich setzt sie hohe Hürden für die Ausweisung des Rechtsschutzes und ist bisher wenig konkret.

Der EGMR ist im Wege der Individualbeschwerde einzig für Verstöße gegen die EMRK zuständig. Indem der EGMR in seinem Urteil *Bosphorus*⁶²³ den nationalen Umsetzungsakt des Europäischen Gemeinschaftsrecht (seit Inkrafttreten des VvL: Unionsrecht) in das System der EMRK einordnet und damit den Akt als tauglichen Beschwerdegegenstand der Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK einordnet, schließt er eine bestehende Rechtsschutzlücke.⁶²⁴ Allerdings muss der Betroffene im Rahmen des Verfahrens nach Art. 34 EMRK gegen den Mitgliedstaat vorgehen und kann sich nicht direkt gegen Eurojust wenden. Das schmälert den Rechtsschutz. Die vorherige Erschöpfung des Rechtsweges stellt eine weitere Hürde dar. Im Gegensatz zum Rechtsschutz vor dem EuGH ist der Rechtsschutz vor dem EGMR für den Einzelnen besser ausgestaltet, aber auch hier verbesserungsbedürftig.

Der mitgliedstaatliche Rechtsschutz bei Maßnahmen von Eurojust wird zwar effektiver als vor dem EuGH, aber auch nicht umfassend gewährleistet. Der Rechtsweg vor die deutschen und die niederländischen Gerichte ist im Rahmen der Sonderzuweisung nach § 10 EJB und Art. 24 EJB für die Geltendmachung von Haftungsansprüchen eröffnet. Daneben ist die Rechtswegeröffnung nach Art. 19 Abs. 4 GG nur im Rahmen von Maßnahmen deutscher Bediensteter bei Eurojust und nationalen Verbindungsbeamten anzunehmen. Gegen andere Eurojust-Bedienstete scheidet der Weg vor die deutschen Gerichte an der Zurückführung auf die deutsche Hoheitsgewalt. Statthafte Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sind die Normenkontrolle, die eine Überprüfung des EJB erlaubt, und die Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen deutscher Verbindungsbeamter und deutscher Bediensteter bei Eurojust. Zwar wird dadurch den Rechtsschutzdefiziten entgegengewirkt, trotzdem ist der Rechtsschutz auch hier verbesserungsbedürftig. Denn Maßnahmen anderer Bediensteter sind nicht vor den deutschen Gerichten überprüfbar.

⁶²³ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland*), Ziff. 1ff.

⁶²⁴ Heer-Reißmann, NJW 2006, 192, 193.

Kapitel 4: Das Kollisionsverhältnis der Zuständigkeiten von EuGH, EGMR und mitgliedstaatlichen Gerichten und die Übertragbarkeit auf das Unionsrecht vor und nach Inkrafttreten des VvL

A. Problemaufriss

Wie gezeigt⁶²⁵ besteht Rechtsschutz gegen Eurojust auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Rechtsordnungen. Deshalb ist zu klären, in welchem Verhältnis diese Rechtsordnungen zueinander stehen.

Die Mitgliedstaaten sind neben den völkerrechtlichen Normen auch an das europäische Recht gebunden. Die Grundrechte in ihrer jeweiligen Rechtsordnung auf nationaler, völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Ebene können sich hinsichtlich ihrer Bindungswirkung überschneiden und die Grundrechte dadurch aus mehreren Rechtsquellen nebeneinander ihre Beachtung finden. Solche Ingerenzen zwischen dem Schutz- und Schrankenbereich nationaler Grundrechte, den Gemeinschafts- bzw. Unionsgrundrechten sowie den EMRK-Garantien sind dann problematisch, wenn unterschiedliche Wertungen der verschiedenen Gerichte zum Ausdruck kommen. Die Gebote der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit verlangen aber, dass für den nationalen Instanzrichter erkennbar ist, welchen höchstrichterlichen Entscheidungen der Richter im Konfliktfall Bindungswirkung beimessen muss.⁶²⁶ Bevor der Rechtsschutz in materieller Hinsicht untersucht werden kann, ist deshalb zu klären, in welchem Verhältnis die grundrechtlichen Gewährleistungen zueinander stehen und wie im Kollisionsfall eine Lösung gefunden werden kann.

B. Das Kollisionsverhältnis im Unions- und Gemeinschaftsrecht vor und nach Inkrafttreten des VvL

Eine mögliche Kollision im Rahmen des Unions- und Gemeinschaftsrechts im Sinne des EU- und EG-Vertrages könnte sowohl im Verhältnis zum nationalen Recht als auch im Verhältnis zu den völkerrechtlichen Gewährleistungen auftreten.

⁶²⁵ Siehe oben in Kapitel 3.

⁶²⁶ Bergmann, EuR 2006, 101, 101 und Schwarze, NJW 2005, 3459, 3459 sprechen von der Frage, wem das „letzte Wort“ gebührt.

I. Verhältnis zum nationalen deutschen Recht

Das Verhältnis zum deutschen Recht wird maßgeblich durch die Rechtsprechung der jeweiligen Gerichte, dem EuGH und dem BVerfG als mitgliedstaatliches Höchstgericht ausgestaltet. Aufgrund der Übergangsfristen für die Fortgeltung von Art. 35 EU ist bei der Überprüfung außerdem zwischen der Rechtslage vor und der nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zu unterscheiden.

1. Anwendungsvorrang vor nationalem Recht vor Inkrafttreten des VvL

Vor Inkrafttreten des VvL ist zunächst die Rechtslage im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag zu untersuchen und danach der Frage nachzugehen, ob diese auf das Unionsrecht im Sinne des EU-Vertrages übertragen werden kann.

a) EuGH: Grundsatz des absoluten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts im Sinne des EG-Vertrages

Beginnend mit dem grundlegenden Urteil in der Rechtssache *Costa./E.N.E.L.*⁶²⁷ aus dem Jahr 1964 kommt dem Gemeinschaftsrecht im Sinne des EG-Vertrages bei Kollision von Gemeinschaftsrecht mit innerstaatlichem Recht aus Sicht des EuGH uneingeschränkt Anwendungsvorrang zu. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft und der einheitlichen Wirkung des Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag in den Mitgliedstaaten (*effet utile*) verlange, dass Rechtsakte der Gemeinschaft nicht am Maßstab des nationalen Rechts geprüft werden dürften.⁶²⁸ Den uneingeschränkten Vorrang des Gemeinschaftsrechts in diesem Sinne vor nationalen Grundrechten gründet der EuGH auf die Eigenständigkeit des vom EWG-Vertrag geschaffenen, aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden, Gemeinschaftsrechts. Das bedeutet nicht, dass den mitgliedstaatlichen Grundrechten im Gemeinschaftsrecht im Sinne des EG-Vertrages keinerlei Bedeutung zukommt. Der EuGH zieht in seiner Rechtsprechung u.a. die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtskenntnisquellen heran, um unter Berücksichtigung der Gemeinschaftsinteressen die Gemeinschaftsgrundrechte als alleinigen Prüfungsmaßstab für Handlungen der Gemeinschaftsorgane rechtsvergleichend und rechtsfortbildend zu entwickeln. Auf diese Weise versucht der

⁶²⁷ EuGH RS 6/64 (*Costa./E.N.E.L.*), Slg. 1964, S. 1251ff.

⁶²⁸ Vgl. hierzu EuGH Urteil RS 6/64 (*Costa./E.N.E.L.*), Slg. 1964, S. 1251, 1269f; EuGH RS 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft mbH./Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*), Slg. 1970, S.1125, 1135; Bleckmann, Bleckmann, *Europarecht*, § 11 Rn. 1086-1094; v. Arnim, *Der Standort der EU-Grundrechtcharta in der Grundrechtsarchitektur Europas*, S. 56. Potacs, *EuR* 2009, 465, 469 versteht den *effet utile*-Grundsatz als Auslegungsgrundsatz, der in unterschiedlicher Intensität auf die Wirkkraft einer Vorschrift abstellt.

Gerichtshof bis zu einem gewissen Grad eine Homogenität zwischen der gemeinschaftsrechtlichen und den mitgliedstaatlichen Grundrechtsordnungen sicherzustellen, um eine Akzeptanz der „Vorrang“-Rechtsprechung⁶²⁹ zu schaffen.

b) BVerfG: Verfassungsrechtliche Relativierung des Gemeinschaftsrechtsvorbehalts im Sinne des EG-Vertrages

Das BVerfG schloss sich dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts (seit Inkrafttreten des VvL: Unionsrecht) an⁶³⁰. Im Unterschied zur Ansicht des EuGH ist der Anwendungsvorrang laut BVerfG aber nicht absolut, sondern *relativ*. Das bedeutet, dass der Vorrang nicht grenzenlos gelte sondern mit einer wesentlichen Einschränkung verbunden ist.⁶³¹

In der Solange-I-Entscheidung⁶³² führte das BVerfG hierzu aus, dass sekundäres Gemeinschaftsrecht so lange auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüft werden könne, wie auf Gemeinschaftsebene (heutige Unionsebene) noch kein dem Grundgesetz adäquater Grundrechtsschutz bestehe.

In seinem Solange-II-Beschluss⁶³³ revidierte das BVerfG seine Rechtsprechung dahingehend, dass auch eine mittelbare Kontrolle von europäischen Rechtsakten an den Grundrechten des Grundgesetzes nahezu ausgeschlossen wurde. Solange der Europäische Gerichtshof einen Grundrechtsschutz garantiere, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleichzuachten ist und den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, will das BVerfG das Gemeinschaftsrecht (seit Inkrafttreten des VvL: Unionsrecht) nicht mehr am Maßstab der nationalen Grundrechte überprüfen. Demnach wäre eine Überprüfung anhand der Heranziehung von nationalen Grundrechten ausgeschlossen.

An dieser Rechtsprechung hat das BVerfG seither (vgl. das Maastricht-Urteil⁶³⁴ oder die Entscheidung zur Bananenmarktordnung⁶³⁵) festgehalten. Im Maastricht-Urteil führt das BVerfG

⁶²⁹ Vgl. zur schrittweisen Anerkennung der Vorrangrechtsprechung Bleckmann, Bleckmann, Europarecht, § 11 Rn. 1095ff; Kingreen in Calliess/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 86; v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 57.

⁶³⁰ Vgl. zur schrittweisen Anerkennung der Vorrangrechtsprechung in den einzelnen Mitgliedstaaten, Bleckmann, Bleckmann, Europarecht, § 11 Rn. 1095ff. m.w.N. Siehe auch BVerfGE 123, 267, 334f.

⁶³¹ Siehe hierzu BVerfGE 37, 271, 279ff.

⁶³² BVerfGE 37, 271ff.

⁶³³ BVerfGE 73, 339ff.

⁶³⁴ BVerfGE 89, 155. Die Prüfung des Einzelfalls obliege dem EuGH, so auch Schohe, EuZW 2006, 33, 33.

aus, dass es seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem „Kooperationsverhältnis“⁶³⁶ zum EuGH in dem Sinne ausübe, dass der EuGH den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gemeinschaftsgebiet garantiere und das BVerfG zwar weiterhin eine Prüfungskompetenz besitze, die Verwerfungskompetenz aber auf den Fall beschränkt sei, dass der unabdingbare Grundrechtsstandard vom EuGH generell nicht gewahrt wird.⁶³⁷ Somit besteht die Möglichkeit der Überprüfung von Gemeinschaftsrecht (bzw. seit Inkrafttreten des VvL dem heutigen Unionsrecht) am Maßstab des GG dann, wenn dargelegt werden kann, dass der von Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG jeweils unabdingbar geforderte, d.h. nicht notwendig mit dem Schutz des GG deckungsgleiche Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene (heutige Unionsebene) generell nicht mehr gewährleistet ist.⁶³⁸

c) Zwischenergebnis

Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag besteht Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht. Dieser ist nach Ansicht der BVerfG relativ und gilt nicht grenzenlos. Solange der EuGH aber einen Grundrechtsschutz garantiert, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleichzuachten ist und den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, besteht Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht.

2. Übertragbarkeit auf das Unionsrecht nach dem EU-Vertrag vor Inkrafttreten des VvL?

Im Folgenden wird untersucht, ob die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts im Sinne des EG-Vertrages auf das Unionsrecht nach dem EU-Vertrag übertragen werden können. Da der Anwendungsvorrang im Wesentlichen mit der Supranationalität des Gemeinschaftsrechts im Sinne des EG-Vertrages begründet wird, setzt eine Übertragung dieser Rechtsprechung voraus, dass die Rechtsnatur der

⁶³⁵ BVerfG, 2 BvL 1/97, Beschluss vom 7.6.2000 = EuGRZ 2000, 328ff.

⁶³⁶ Zum Begriff vgl. BVerfGE 89, 155, 174f; Kingreen in Callies/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 89; Bergmann, EuR 2006, 101, 101; Szczekalla in Heselhaus/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 52; Schmahl, EuR 2008, 7, 13; Schwarze, NJW 2005, 3459, 3462.

⁶³⁷ Siehe hierzu Szczekalla in Heselhaus/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 52; Kingreen in Callies/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 89; v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 60f.

⁶³⁸ Siehe hierzu Bleckmann, Bleckmann, Europarecht, § 11 Rn. 1107ff; Zuleeg, EuGRZ 2000, 511, 512f; Ehlers in Ehlers, Europäische Grundrechte, § 13 Rn. 14; v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 60.

dritten Säule (PJZS) mit der Rechtsnatur der ersten Säule nach dem EG/EU-Vertrag vergleichbar ist.

a) Rechtsnatur der PJZS

Zu untersuchen ist, welche Rechtsnatur dem Unionsrecht nach dem EU-Vertrag vor Inkrafttreten des VvL zugeschrieben werden muss. Hierfür sind neben dem Wortlaut des EU-Vertrages auch die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze im Rahmen der Auslegung des Unionsrechts heranzuziehen.

aa) Entwicklung der PJZS

Aufgrund ihrer historischen Entwicklung erscheint die PJZS zunächst als eine Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde angenommen, dass nach Art. L EUV a.F. Maastricht eine Rechtsschutzlücke im Bereich der dritten Säule bestehe. Deshalb seien Maßnahmen in diesem Bereich intergouvernementales, also klassisches Völkerrecht.⁶³⁹ Aufgrund der weiteren Entwicklung des Unionsrechts nach dem Vertrag von Amsterdam ist die PJZS als „zwischenstaatliche Kooperation im Verfassungsverbund“ zu bezeichnen.⁶⁴⁰ Das bedeutet, dass ein Feld zwischenstaatlicher Zusammenarbeit eingerichtet wird. Diese Zusammenarbeit findet zwar noch nicht im Rahmen einer supranationalen Organisation statt, aber bereits auf der Basis einer den Mitgliedstaaten gemeinsamen und sie zu einer Rechtsgemeinschaft verbindenden unionalen Verfassungsordnung, bei der die Mitgliedstaaten den Letztverbindlichkeitsanspruch ihrer nationalen Verfassungen zurücknehmen.⁶⁴¹ Damit geht die Wirkungsweise des Unionsrechts seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages weit über das reine Völkerrecht hinaus.

bb) Wortlaut des EU-Vertrages in Fassung des Vertrages von Nizza

Der Wortlaut von Art. 29 EU („gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten“) und der Vorbehalt des Art. 33 EU sowie der Umstand, dass eine Übernahme von Rechtsfiguren des Gemeinschaftsrechts im Sinne des EG-Vertrages ausdrücklich ausgeschlossen wurde (vgl. Art. 43 Abs. 2 S. 2 lit. b a.E. EU), sprechen dafür, dass es sich bei der PJZS um eine rein intergouver-

⁶³⁹ Ursächlich dafür ist u.a., dass eine Norm wie Art. 35 EU in diesem Vertrag fehlte, vgl. BVerfGE 89, 155, 177f; Szczekalla in Heselhaus/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 53.

⁶⁴⁰ So auch Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 571.

⁶⁴¹ So auch Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 571.

nementale bzw. völkerrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten handelt.⁶⁴² Folglich wäre die Rechtsnatur der dritten Säule nicht mit der der ersten Säule vergleichbar.

Andererseits sind die vertraglichen Regelungen der PJZS in einigen Teilen an das supranationale Gemeinschaftsrecht des EG-Vertrages angelehnt, beispielsweise Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EU und Art. 249 Abs. 3 EG und es werden häufig dieselben Begrifflichkeiten wie im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag verwendet (Vorlageverfahren, Nichtigkeitsklage u.a.). Da sich die Begrifflichkeiten aber in der tatsächlichen Ausprägung, wie bereits geprüft⁶⁴³, unterscheiden, vermag diese rein wörtliche Begriffsübereinstimmung für sich genommen nicht als Grund für eine identische Rechtsnatur der dritten und der ersten Säule zu überzeugen.

Für eine Vergleichbarkeit der Säulen spricht die Erweiterung der Zuständigkeit des EuGH in Art. 35 EU auf die Bereiche der PJZS. Denn im Rahmen einer „rein intergouvernementalen Zusammenarbeit“ hätte die Zuständigkeit des EuGH gar nicht begründet werden können. Die Anerkennung strafrechtlicher Annexkompetenzen ist mit der Kompetenzverteilung zwischen der ersten und der dritten Säule unvereinbar.⁶⁴⁴ Hieran ändert auch der Jurisdiktionsausschluss für den Bereich der „Maßnahmen der Polizei und Strafverfolgungsbehörden“ nach Art. 35 Abs. 5 EU nichts. Diesem kommt nur noch deklaratorische Bedeutung zu⁶⁴⁵, weil der EuGH seine Zuständigkeit im Rahmen der PJZS erweitert hat. Sowohl in der Rechtssache Segi wie auch in der Sache Pupino geht der EuGH im Rahmen seiner Rechtsprechung weit über den Wortlaut von Art. 34, 35 EU hinaus. Der EuGH schreibt Gemeinsamen Standpunkten im Sinne von Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. a EU Bindungswirkung zu und wendet die Grundsätze der „rahmenbeschlusskonformen Auslegung“ auf Rahmenbeschlüsse im Sinne von Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EU an. Damit wird ein Vergleich mit Richtlinien im Rahmen der ersten Säule erzeugt. Daraus ergibt sich eine bereits deutliche Vergleichbarkeit der beiden Säulen.

Für die Vergleichbarkeit der beiden Säulen spricht ferner die materielle und institutionelle Verklammerung des Unionsrechts im Sinne des EU-Vertrages mit dem Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag durch die gemeinsamen Organe (Art. 3 EU) und die Vertragsziele nach Art. 2 EU sowie der einheitliche Verbundsrahmen rechtsstaatlicher Verfassungsgrundsätze.⁶⁴⁶

⁶⁴²Vgl. Böse in Schwarze, Art. 29 EU Rn. 2.

⁶⁴³Siehe oben unter Kapitel 3 B.

⁶⁴⁴Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, S. 58.

⁶⁴⁵Siehe oben unter Kapitel 3 B III.

⁶⁴⁶So auch Böse in Schwarze, Art. 29 EU Rn. 18.

Denn durch die Verbindung der Organe und der Vertragsziele lässt sich jedenfalls die strikte Trennung von erster und dritter Säule so nicht mehr aufrechterhalten. Auch die Bezugnahme auf die supranationalen Elemente lässt zumindest eine stark ausgeprägte „gemeinschaftliche Tendenz“ erkennen.⁶⁴⁷

cc) Zwischenergebnis

Im Hinblick auf den Wortlaut des EU-Vertrages sprechen die besseren Argumente für die Vergleichbarkeit der Rechtsnatur beider Säulen. Zwar sprach die Entwicklung des Unionsrechts vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages gegen eine solche Auslegung. Diese Entwicklung ist aber nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam durch die Aufnahme von Art. 35 EU und die Erweiterung der Zuständigkeit des EuGH im Bereich der dritten Säule überholt. Mithin können neben den Rechtsgrundlagen Europols und Eurojusts auch Maßnahmen der Einrichtungen vom EuGH gerichtlich überprüft werden.

b) Umfang des Anwendungsvorrangs

Das BVerfG hat sich bisher zu Fragen des Grundrechtsschutzes in der dritten Säule praktisch nicht geäußert. Auch das Urteil zum Europäischen Haftbefehl⁶⁴⁸ aus dem Jahr 2005 enthält keine klare Aussage dazu, ob das BVerfG dazu bereit ist, seine Solange-II-Judikatur auf die dritte Säule zu erstrecken und darauf zu verzichten, deutsche Umsetzungsakte an den Vorgaben der nationalen Grundrechte zu messen, wenn diese durch einen Rahmenbeschluss vollständig determiniert sind.⁶⁴⁹

Entsprechend den vom BVerfG aufgestellten Grundsätzen zum Anwendungsvorrang im Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag kann eine Übertragung auf das Unionsrecht nach dem EU-Vertrag nur dann erfolgen, wenn der EuGH auch im Bereich der PJZS einen mit dem nationalen Recht *vergleichbaren Grundrechtsschutz* gewährleistet. Auch wenn Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG keine Aussage dazu trifft, welche Kriterien an einen vergleichbaren Grundrechtsschutz anzulegen sind, stellt die Solange-II-Rechtsprechung maßgeblich auf einen substituierenden Rechtsschutz auf europäischer Ebene ab.⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ GA Ruiz-Jarabo Colomer, in EuGH RS C-303/05 (Advocaten voor de Wereld), Slg. 2007, I-3633, Rn. 43; Jour-Schröder/Wasmeier in v. d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artt. 29-42 EU, Rn. 6; Schorkopf, Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 61; Egger, EuZW 2005, 652, 656.

⁶⁴⁸ BVerfGE 113, 273ff.

⁶⁴⁹ So nahm das BVerfG im Rahmen der einstweiligen Anordnung an, dass beispielsweise Rahmenbeschlüsse allein anhand deutscher Grundrechte zu prüfen sind, vgl. BVerfG, EuGRZ 2004, 667.

⁶⁵⁰ Siehe Schmahl, EuR 2008, 7, 22f.

Anhaltspunkte für einen zumindest mit der EMRK vergleichbaren Grundrechtsschutz im Rahmen der dritten Säule hat der EGMR in der Rechtssache *Bosphorus*⁶⁵¹ aufgestellt. Danach gilt eine widerlegbare Vermutung der Konventionsgemäßheit der PJZS, da die Gemeinschaft einen der Konvention vergleichbaren Grundrechtsschutz bietet. Damit hat der EGMR gleichzeitig die strikte Trennung von Gemeinschafts- und Unionsrecht nach EU- und EG-Vertrag durchbrochen. Diese Tatsache spricht ebenfalls für die Vergleichbarkeit von Unions- und Gemeinschaftsrecht bereits vor Inkrafttreten des VvL.

Da der EuGH im Bereich des Unionsrechts nach dem EU-Vertrag gem. Art. 35 Abs. 1, 6 und 7 EU über die Gültigkeit der dort genannten Akte entscheiden kann und seine Zuständigkeit auch über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 EU hinaus ausgedehnt hat,⁶⁵² hat der EuGH seine Zuständigkeit im Bereich des Unionsrechts bereits vor Inkrafttreten des VvL begründet. Einzige Ausnahme bildet die vom Jurisdiktionsausschluss umfasste Bereichsausnahme hinsichtlich der Maßnahmen von Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden. Diese Maßnahmen sind jedoch auf mitgliedstaatlicher Ebene überprüfbar und stehen der Vergleichbarkeit der Säulen nicht entgegen. Im Einklang zur Rechtsprechung der ersten Säule ist damit die Übertragung der Solange II-Rechtsprechung im Sinne einer strukturangepassten Grundsatzkongruenz⁶⁵³ und nicht vollständiger Deckungsgleichheit mit grundgesetzlichen Standards auf den Bereich des Unionsrechts bereits vor Inkrafttreten des VvL möglich.

3. Verhältnis nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unter Berücksichtigung der Entscheidungen des BVerfG

Der bisher geltende Vorrang war in den Verträgen nicht erwähnt. Das ist auch mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon nicht anders. Zutreffend folgert das BVerfG daraus, dass der Grundsatz der Nichtaufnahme des Vorrangs in den VvL nichts an der Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs ändere.⁶⁵⁴ Durch Aufhebung der Säulenstruktur und Integration in einen gemeinsamen Vertrag ist die Differenzierung zwischen Gemeinschafts- und Unionsrecht ab diesem Zeitpunkt entfallen.

⁶⁵¹ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland*), Ziff. 1ff; Schorkopf, GLJ Vol. 6 (2005), 1255ff.

⁶⁵² Siehe hierzu bereits oben in Kapitel 3 B II; EuGH RS C-355/04 (*Segi u.a./Rat der EU*), Slg. 2007, I-1657, Rn. 50ff; EuGH RS C-354/04 (*Gestoras Pro Amnistia u.a./Rat der EU*), Slg. 2007, I-1579, Rn. 1, 45ff.

⁶⁵³ Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 588.

⁶⁵⁴ Vgl. insoweit BVerfGE 123, 267, 299.

a) Verfassungsrechtlicher Letztvorbehalt zur Bewahrung integrationsfester nationaler Prinzipien und zur Vermeidung eines Souveränitätsverlustes

Mit Inkrafttreten des VvL stellt sich die Frage, ob ein Kollisionsverhältnis zwischen den Zuständigkeiten des EuGH und dem BVerfG überhaupt noch möglich ist.

In seinem Lissabon-Urteil führt das BVerfG aus, dass die Europäische Union als Staatenverbund⁶⁵⁵ konzipiert sei. Der Begriff des Verbundes erfasse eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausüben, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliege.⁶⁵⁶ Damit wird die Souveränität der Mitgliedstaaten unterstrichen.

Aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel folge zwar, dass das Grundgesetz eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung wolle und deshalb der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit gelte.⁶⁵⁷ Allerdings führt das BVerfG aus, dass die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten unter der Bedingung stehe, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibe und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.⁶⁵⁸ Damit prüft das BVerfG auch weiterhin, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist.⁶⁵⁹ Anders könnten die von Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration nicht gewahrt werden.

Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das BVerfG außerdem, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 EUV in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten.⁶⁶⁰ Damit bleibt es bei einer Ultra-vires-Kontrolle des BVerfG und es kann auch zukünftig zu einer Kollision der

⁶⁵⁵ Siehe BVerfGE 123, 267 Leitsatz 1.

⁶⁵⁶ Siehe BVerfGE 123, 267 Leitsatz 1.

⁶⁵⁷ So BVerfGE 123, 267, 347.

⁶⁵⁸ So BVerfGE 123, 267, 347.

⁶⁵⁹ Vgl. BVerfGE 123, 267, 353.

⁶⁶⁰ BVerfGE 123, 267, 353.

Zuständigkeiten von EuGH und BVerfG kommen. Die Mangold-Entscheidung des BVerfG begrenzt diese Kontrolle jedoch auf „offensichtlich kompetenzwidriges Handeln der Unionsgewalt“ und einer „strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten im Kompetenzgefüge“.⁶⁶¹

b) Bedeutung des Verhältnisses der Ebenen zueinander für die PJZS

Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Strafrechtspflege erheblich erweitert. Die Europäische Union wird ermächtigt, „Mindestvorschriften“ zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen „besonders schwerer Kriminalität“ festzulegen, die „aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten“ oder „aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen“, eine grenzüberschreitende Dimension haben, vgl. Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV. Zugleich führt das BVerfG aber aus, dass die EU-Strafrechtssetzungskompetenzen restriktiv ausgelegt werden müssen und der Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten nicht umgangen werden darf.⁶⁶² So sind gem. Art. 12 lit. c EUV beispielsweise die nationalen Parlamente in die politische Kontrolle von Europol und Eurojust eingebunden. Das führt dazu, dass trotz der Aufhebung der Säulenstruktur der Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterhin groß ist. Die jetzt grundsätzliche Zuständigkeit des Gerichtshofes sieht ebenfalls im Rahmen des Jurisdiktionsausschlusses Ausnahmen vor. Allerdings sind diese auch nach dem VvL nur deklaratorischer Natur. Da das BVerfG entsprechend der bisherigen Solange-Rechtsprechung auch weiterhin eine Prüfungskompetenz beansprucht, wird es auch im Rahmen der PJZS zu Kollisionsfällen zwischen dem EuGH und dem BVerfG kommen.

4. Zwischenergebnis

Im Rahmen eines möglichen Kollisionsverhältnisses der Zuständigkeiten der Gerichte ändert sich durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Rahmen der PJZS nur wenig ge-

⁶⁶¹ BVerfGE 2 BvR 2661/06 Leitsatz 1a (noch nicht in amtlicher Sammlung), im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html; Zugriff am 7.12.2010.

⁶⁶² Das BVerfG führt aus, dass „die neu übertragenen Zuständigkeiten in den Bereichen der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen von den Organen der Europäischen Union in einer Weise ausgeübt werden können und müssen, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen“. Die neu begründeten Zuständigkeiten seien keine „staatsbegründenden Elemente, die auch in der Gesamtschau die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht in verfassungsrechtlich bedeutsamer Weise verletzen“, vgl. BVerfGE 123, 267, 406. Relativierend fordert das BVerfG in der Mangold-Entscheidung einen hinreichend qualifizierten Kompetenzverstoß für die Durchführung einer Ultra-vires-Kontrolle: BVerfGE 2 BvR 2661/06 Rn.61ff. (noch nicht in amtlicher Sammlung), im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html; Zugriff am 7.12.2010.

genüber dem bisherigen Verhältnis von EuGH und BVerfG. Auch nach Inkrafttreten des VvL beansprucht das BVerfG im Rahmen der Solange-Rechtsprechung eine Prüfungskompetenz im Bereich der PJZS.

II. Kollision mit völkerrechtlich gewährleisteten Grundrechten durch die EMRK

Im Rahmen seiner Rechtsprechung zieht der EuGH⁶⁶³ die EMRK heran.⁶⁶⁴ Das führt dazu, dass die Rechte der Konvention von zwei verschiedenen Gerichten, dem EuGH und dem EGMR, der nach Art. 19 EMRK zur Überwachung über die Einhaltung der Konventionsrechte berufenen ist, ausgelegt werden.

1. Verhältnis von EuGH und EGMR

Mangels vertraglicher Bindung besteht keine Subordination des einen unter den anderen Gerichtshof.⁶⁶⁵ Beide Gerichte sind voneinander unabhängig.

a) Verhältnis aus Sicht des EuGH

Der EuGH orientiert sich bei der Interpretation der Konventionsrechte an der Auslegung des EGMR, allerdings kommt es immer wieder zu Divergenzen in der Interpretation des Gewährleistungsgehalts einzelner Bestimmungen der EMRK. Besonders deutlich traten bislang Unterschiede bei der Bestimmung von Art. 8 und Art. 6 EMRK durch den EuGH bzw. den EGMR zutage.⁶⁶⁶

⁶⁶³ In seinem Gutachten 2/94 vom 28.3.1996, Slg. 1996, I-1759, 1759 Rn. 33 = EuGRZ 1996, 197, 206 führte der EuGH an, dass der Konvention im Rahmen der Hinweise, die er den völkerrechtlichen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte für die Gemeinschaftsgrundrechte entnimmt, eine besondere Bedeutung zukommt.

⁶⁶⁴ So auch v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 62. In der RS Hauer hat der EuGH bereits Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK ausdrücklich zur Bestimmung der Reichweite des gemeinschaftsrechtlichen (seit VvL: unionsrechtlichen) Eigentumsschutz herangezogen, vgl. EuGH RS 44/79 (Hauer./Land Rheinland-Pfalz), Slg. 1979, S. 3727ff, 3745f, Rn.17-19. In der Folgezeit orientiert sich der EuGH zunehmend an den einzelnen Rechten der Konvention und berücksichtigt ausdrücklich die ggf. dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR, z.B. bzgl. Art. 8 EMRK EuGH, verb. RS 46/87 und 227/88 (Hoechst AG./Kommission), Slg. 1989, S. 2859, 2924 Rn. 18.

⁶⁶⁵ Kraus-Vonjahr, RSFR in Europa, S. 299.

⁶⁶⁶ Der EuGH urteilte in der Sache Hoechst (EuGH, verb. RS 46/87 und 227/88 (Hoechst AG./Kommission), Slg. 1989, S. 2859, 2924), dass der Schutzbereich des Rechts auf Achtung der Wohnung des Art. 8 Abs. 1 EMRK nicht die Geschäftsräume von Unternehmen erfasse. Unternehmen seien aber immerhin durch ein der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG ähnelndes Gemeinschaftsgrundrecht (seit VvL: Unionsgrundrecht) auf Schutz gegen willkürliche und unverhältnismäßige Eingriffe geschützt. Der EGMR sah im Urte. v. 16.12.1992, Beschwerde-Nr. 13710/88, Serie A, Nr. 251-B, S. 34/Ziff. 29-33 (Niemitz./Deutschland) die Geschäftsräume einer Anwaltskanzlei als vom Grundrecht auf Achtung der Wohnung nach Art. 8 EMRK umfasst an. Siehe auch Bröhmer, EuZW 2006, 71, 75.

b) Verhältnis aus Sicht des EGMR

In der Vergangenheit hatte die inzwischen aufgelöste Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) in der Entscheidung Melchers⁶⁶⁷ Beschwerden nach Art. 34 EMRK gegen gemeinschaftlich determinierte Akte der Mitgliedstaaten aus sachlichen Gründen für unzulässig erklärt⁶⁶⁸, soweit auf Gemeinschaftsebene (seit Inkrafttreten des VvL: Unionsebene) ein der Konvention gleichwertiger Grundrechtsschutz existiere. Dies nahm die EKMR insbesondere für den Schutz der Grundrechte durch den EuGH an.⁶⁶⁹ Dieser restriktiven Spruchpraxis ist der EGMR nicht gefolgt. Im Rahmen einer gegen einen EU-Mitgliedstaat gerichteten Beschwerde hinsichtlich einer mitgliedstaatlichen Bestimmung, die nahezu wortgleich einer Richtlinie der Gemeinschaft entsprach, hat der EGMR betont, dass dieser Umstand die nationale Bestimmung nicht dem Anwendungsbereich der Konvention entziehe.⁶⁷⁰ Der EGMR sieht derartige Beschwerden als zulässig an und überprüft in der Sache, ob die betreffende mitgliedstaatliche Bestimmung die Rechte der Konvention verletzt.

In der Rechtssache Bosphorus⁶⁷¹ hat der EGMR klargestellt, inwieweit Handlungen nationaler Behörden, die in Umsetzung einer EG-Verordnung ergehen, welche den Mitgliedstaaten keinen Entscheidungsspielraum belässt, an den Maßstäben der Konvention überprüfbar sind. Der EGMR hat unter Heranziehung von Art. 1 EMRK ausgeführt, dass die Beschwerde in den Anwendungsbereich der Konvention fällt und damit zulässig ist.⁶⁷² Die Reichweite der Verantwortlichkeit des betroffenen Mitgliedstaates sei eine Frage der Begründetheit.⁶⁷³ Bei der Frage der Begründetheit einer Beschwerde arbeitet der EGMR mit einer Vermutung. Danach verletzt ein Staat bei einer Handlung, die in bloßer Umsetzung einer zwingenden⁶⁷⁴, sich aus der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation ergebenden Verpflichtung erfolgt, dann keine Konventionsrechte, wenn die jeweilige Organisation einen der EMRK zumindest

⁶⁶⁷ EKMR Entscheidung vom 9.2.1990, Beschwerde-Nr. 13258/87 (M & Co./Deutschland) = ZaöRV 50 (1990), S. 865, 867f.

⁶⁶⁸ Ähnlich wie das deutsche BVerfG in seinem Solange-II-Beschluss = BVerfGE 73, 339ff.

⁶⁶⁹ EKMR Entscheidung vom 9.2.1990, Beschwerde-Nr. 13258/87 (M & Co./Deutschland) = ZaöRV 50 (1990), S. 865, 867f; Busse, NJW 2000, 1074, 1076; Pernice/Mayer in Grabitz/Hilf, Art. 6 EU, Rn. 17.

⁶⁷⁰ Siehe hierzu EGMR, Urt. v. 15.11.1996, Beschwerde-Nr. 24833/94 (Michael Cantoni./Frankreich) = EuGRZ 1999, 193, 197, Rn. 30.

⁶⁷¹ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 1ff; Schorkopf, GLJ Vol. 6 (2005), 1255ff.

⁶⁷² EGMR Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 135ff.

⁶⁷³ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 138, 149-154. Im Rahmen der Untersuchung, ob materiell-rechtlich ein Konventionsrecht verletzt wurde, versucht der EGMR einen Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse eines Staates, seine aus der EU-Mitgliedschaft herrührende Verpflichtung zu erfüllen und der fortbestehenden Verantwortung der Staaten zur Einhaltung der EMRK herzustellen.

⁶⁷⁴ Das heißt ihm keinerlei eigenen Entscheidungsspielraum belassende.

„vergleichbaren Grundrechtsschutz“ gewährleistet.⁶⁷⁵ Diese Vermutung kann jedoch widerlegt werden, wenn der Schutz der Konventionsrechte nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls offensichtlich unzureichend war.⁶⁷⁶ In diesen Fällen muss das Interesse an internationaler Zusammenarbeit hinter der Rolle der Konvention im Bereich der Menschenrechte zurücktreten. Damit hält der EGMR in der Sache an seiner Prüfungscompetenz für mitgliedstaatliches Handeln, das durch Gemeinschaftsrecht (heutiges Unionsrecht) determiniert ist, fest. Allerdings stellt die Vermutung konventionsgemäßen Handelns des Mitgliedstaates⁶⁷⁷ eine Einschränkung des Prüfungsmaßstabes des EGMR dar, die für jeden einzelnen Fall gesondert geprüft werden muss.⁶⁷⁸

c) Folgen

Trotz der unterschiedlichen Auslegung einzelner Konventionsrechte, denen der EGMR jeweils einen weitergehenden Schutzbereich zuschreibt als der EuGH, lassen sich gravierende Rechtsprechungsdivergenzen zwischen beiden Gerichtshöfen nicht erkennen.⁶⁷⁹

In ständiger Rechtsprechung⁶⁸⁰ hat der EuGH ausdrücklich klargestellt, dass die Rechtsprechung des EGMR zum Schutzbereich des Art. 8 EMRK bei der Interpretation des entsprechenden Grundrechts auf europäischer Ebene zu berücksichtigen sei. Dagegen hatte das EuG in den Rechtssachen Yusuf⁶⁸¹ und Kadi⁶⁸² eine Rechtskontrolle gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemeinschaftsrecht (heutiges Unionsrecht) im Grundsatz wegen angeblicher Bindung an die Terroristenlisten des UN-Sicherheitsrats abgelehnt und nur eine Prüfung am

⁶⁷⁵ Die Vergleichbarkeit muss sowohl auf materiell-rechtlicher Ebene als auch in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Kontrollmechanismen gegeben sein, vgl. EGMR, Urte. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 155.

⁶⁷⁶ Im konkreten Fall hat der EGMR der Gemeinschaft trotz gewisser Defizite im Rahmen des Zugangs des Einzelnen zur Gemeinschaftsgerichtsbarkeit (heutige Unionsgerichtsbarkeit) generell einen der EMRK vergleichbaren Grundrechtsschutz bescheinigt, so dass die Vermutung, dass Irland bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ohne eigenes Ermessen die Konventionsrechte beachtet hat, nicht als widerlegt angesehen wurde.

⁶⁷⁷ Der Beschwerdeführer kann diese Vermutung vor dem EGMR dadurch widerlegen, dass er einen offensichtlich unzureichenden Grundrechtsschutz in seinem konkreten Fall nachweist, vgl. Schorkopf, GLJ Vol. 6 (2005), 1255, 1264.

⁶⁷⁸ Schohe, EuZW 2006, 33, 33.

⁶⁷⁹ Zwar berücksichtigt der EGMR als das von der EMRK zu ihrer Auslegung berufene Organ nur selten ausdrücklich die Rechtsprechung des EuGH zu einzelnen Konventionsrechten, handelt aber zumindest in Kenntnis der vom EuGH vorgenommenen Interpretation, vgl. EGMR, Urte. v. 16.12.1992, Beschwerde-Nr. 13710/88, Serie A, Nr. 251-B, S. 34/Ziff. 29-33, (Niemitz./Deutschland) wo die EuGH-Rechtsprechung in der RS Hoechst (EuGH, verb. RS 46/87 und 227/88 (Hoechst AG./Kommission), Slg. 1989, S. 2859, 2924) im Urteilstatbestand wiedergegeben, in den Urteilsgründen aber nicht aufgegriffen wird.

⁶⁸⁰ EuGH, RS C-94/00 (Roquette Frères SA), Slg. 2002, I-9011 ff.

⁶⁸¹ EuG, RS T-306/01 (Yusuf), Slg. 2005, II-3533 und EuGH, verb. RS C-238/99 P u.a. (Limburgse Vinyl Maatschappij NV), Slg. 2002, I-8709, Rn. 274.

⁶⁸² EuG, RS T-315/01 (Kadi), Slg. 2005 II-3649; vgl. dazu auch Tomuschat, EuGRZ 2007, 1ff.

Maßstab zwingenden Völkerrechts vorgenommen.⁶⁸³ Das EuG führt weiter aus, dass das UN-Recht Vorrang vor dem Unionsrecht nach dem VvL genieße.⁶⁸⁴

Wenn man die seitens des EuG vertretene Weigerung einer Rechtskontrolle von Verordnungen am Maßstab der EU-Grundrechte bei Umsetzung von durch die UNO veranlassten Wirtschaftssanktionen zugrunde legt, würde damit der erforderliche Grundrechtsschutz generell und dauerhaft unterschritten, so dass ein mit der EMRK vergleichbarer Grundrechtsschutz mehr gewährleistet wäre.

Dieses offensichtliche Defizit hat der EuGH in der Zwischenzeit aber mit seinem Urteil vom 3. September 2008⁶⁸⁵ beseitigt. Unter Berufung auf die Anatomie des EU-Rechts stellte er klar, dass auch Verordnungen, die der Umsetzung von Sicherheitsrats-Resolutionen dienen, an den Gemeinschaftsgrundrechten (heutige Unionsgrundrechte) als essentiell Bestand des EU-Rechts zu messen sind.⁶⁸⁶ Seiner Auffassung zufolge sei die umfassende Grundrechtskontrolle aller Maßnahmen der Organe nach Art. 6 Abs. 1, 2 EUV eine grundlegende Verfassungsgarantie der Gemeinschaft und könne nicht durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden.⁶⁸⁷

2. Zwischenergebnis

Das Verhältnis von EuGH und EGMR ist in Form eines potentiellen Konfliktverhältnisses zu beschreiben, das mit dem Verhältnis zwischen EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten vergleichbar ist.⁶⁸⁸ Zwar erkennt der EGMR den vom EuGH statuierten Anwendungsvorrang an, behält sich in der Sache aber ein Letztentscheidungsrecht vor. Aufgrund unterschied-

⁶⁸³ Inhaltlich ging es in beiden Entscheidungen um den Rechtsschutz gegen gemeinschaftsrechtliche Ausführungsbestimmungen zur GASP und PJZS, die auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beruhten. Hierzu wurden Namenslisten von verdächtigen Personen erstellt. Als sog. „smart sanction“ habe dieses „listing“ Vorrang vor dem Gemeinschaftsrecht nach Art. 103 UN-Charta und deshalb bestünde dagegen kein gemeinschaftlicher Rechtsschutz.

⁶⁸⁴ EuG, RS T-306/01 (Yusuf), Slg. 2005, II-3533, Rn. 231ff; EuG, RS T-315/01 (Kadi), Slg. 2005 II-3649, Rn. 181ff; kritisch dazu u.a. Schöbener/Herbst/Perkams, Internationales Wirtschaftsrecht, S. 123f.

⁶⁸⁵ EuGH, verb. RS C-402/05 u. P-415/05 P (Kadi/Yusuf), Slg. 2008, I-6351.

⁶⁸⁶ EuGH, verb. RS C-402/05 u. P-415/05 P (Kadi/Yusuf), Slg. 2008, I-6351, Rn. 284ff. Nach Tomuschat, EuGRZ 2007, 1f. wird durch den Anspruch aus dem Gemeinschaftsrecht, der vor den nationalen Gerichten durchzusetzen ist, zu einem weiten Teil die Rechtsschutzlücke geschlossen, die sich aus dem Fehlen eines Rechtsmittels unmittelbar gegen die Entscheidung über die Aufnahme in die Liste ergibt; außerdem Sauer, NJW 2008, 3685.

⁶⁸⁷ EuGH, verb. RS C-402/05 u. P-415/05 P (Kadi/Yusuf), Slg. 2008, I-6351, Rn. 309ff.

⁶⁸⁸ Nach Kingreen in Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rn. 92 a stellt sich das Kooperationsverhältnis zwischen EuGH und EGMR als Koexistenzverhältnis dar und ist insoweit vergleichbar mit dem Verhältnis zwischen EuGH und nationalen Verfassungsgerichten; v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 67.

licher Auslegungsmöglichkeiten und fehlender Bindungswirkung sind in der Praxis divergierende Entscheidungen beider Gerichte weiter möglich.

III. Zwischenergebnis

Beim Verhältnis von EuGH, EGMR und BVerfG ist festzuhalten, dass die Zuständigkeiten der Gerichte zueinander in einem möglichen Kollisionsverhältnis stehen. Da für das Unionsrecht nach dem EU-Vertrag die gleichen Grundsätze wie im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag gelten, besteht der Anwendungsvorrang des Gemeinschafts- und des Unionsrechts in beiden Rechtsbereichen bereits vor Inkrafttreten des VvL. Dieses Ergebnis wird auch im Vertrag von Lissabon bestätigt.

C. Kollisionsverhältnis von EMRK und nationalen Grundrechten?

Die Rangordnung völkerrechtlicher Verträge (wie die EMRK) in Deutschland ergibt sich aus Art. 59 Abs. 2 GG. Demzufolge gelten die jeweiligen Verträge entsprechend dem Rang des Zustimmungsgesetzes in Deutschland als Bundesgesetze. Bei Kollisionen mit anderen Bundesgesetzen gelten die allgemeinen Kollisionsregeln⁶⁸⁹.

Zwar gebiete das Grundgesetz nach der Görgülü-Entscheidung⁶⁹⁰ des BVerfG die Berücksichtigung der EMRK im innerstaatlichen Rechtsraum. Das BVerfG legt in seinem Beschluss aber auch besondere Betonung auf die Grenzen der Bindungswirkung.⁶⁹¹ So ergebe sich kein Verzicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität.⁶⁹²

Aus der Geltung im Rang eines Bundesgesetzes ergeben sich zwei Konsequenzen: Zum einen bindet die EMRK als Recht mit Gesetzesrang die deutschen Staatsorgane, die die Konvention „im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung“⁶⁹³ zu beachten und anzuwenden haben. So sind beispielsweise die Instanzrichter über Art. 20 Abs. 3 und Art. 97 Abs. 1 GG an die EMRK und ihre Zusatzprotokolle, soweit von Deutschland ratifiziert, gebunden. Zum anderen ist die EMRK als einfaches Bundesrecht kein dem Grundgesetz vergleichbarer Prüfungsmaß-

⁶⁸⁹ Es gilt zum Beispiel die Regel, dass das jüngere Gesetz dem älteren vorgeht (*lex posterior derogat legi priori*) aber auch die Regel, dass das speziellere Gesetz dem allgemeineren vorgeht (*lex specialis derogat legi generali*).

⁶⁹⁰ BVerfGE 111, 307ff.

⁶⁹¹ BVerfGE 111, 307, 323f. Vgl. auch Gerards, Die Europäische Menschenrechtskonvention im Konstitutionalisierungsprozess einer gemeineuropäischen Grundrechtsordnung, S. 262.

⁶⁹² BVerfGE 111, 319; dazu Bergmann, EuR 2006, 101, 106ff.

⁶⁹³ BVerfGE 111, 307, 317; dazu Bergmann, EuR 2006, 101, 107.

stab bei der materiellen Verfassungsmäßigkeit im Rahmen von Verfassungsbeschwerden.⁶⁹⁴ Ferner dient auch die Rechtsprechung des EGMR als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes.⁶⁹⁵

Da die jeweilige Maßnahme kumulativ beiden grundrechtlichen Anforderungen gerecht werden muss, bestehen zwischen der Anwendbarkeit von nationalen Grundrechten neben der EMRK mit jeweils unterschiedlicher Reichweite keine Kollisionsprobleme.⁶⁹⁶

D. Ergebnis

Ein Kollisionsverhältnis von EMRK und nationalen Grundrechten scheidet aufgrund der unterschiedlichen Rangordnung der jeweiligen Normen aus.

Im Verhältnis von EGMR und EuGH hingegen sind Rechtsprechungsdivergenzen möglich und nicht auszuschließen. Es gibt keine Subordination des einen unter das andere Gericht. Für die Mitgliedstaaten hat das zur Folge, dass es zu Konflikten bei der Befolgung von Entscheidungen des EuGH oder des EGMR kommen kann, für deren Abweichungen sich der Mitgliedstaat jeweils verantworten müsste. Der EGMR hat den Anwendungsvorrang anerkannt, behält sich gleichzeitig aber ein Letztentscheidungsrecht vor. Auch im Rahmen des Verhältnisses von BVerfG und EuGH gilt der grundsätzliche Vorrang des Unionsrechts im Sinne des VvL.

Die vor Inkrafttreten des VvL im Rahmen des Gemeinschaftsrechts aufgestellten Grundsätze entfalten ihre Geltung auch für das Unionsrecht im Sinne des EU-Vertrages. Denn dieses ist aufgrund seiner Rechtsnatur mit dem Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag vergleichbar. Dieses Ergebnis ist auch im Hinblick auf die Gewährleistung eines möglichst umfassenden Rechtsschutzes interessengerecht. Auch durch das Inkrafttreten des VvL ergeben sich keine Änderungen hinsichtlich des Verhältnisses von BVerfG und dem Gerichtshof.

⁶⁹⁴ BVerfGE 111, 307, 317. Die Lehre unterscheidet zwischen Rechtskraft und Orientierungswirkung von Entscheidungen des EGMR. Vgl. EGMR, Urt. v. 24.6.2004, Beschwerde-Nr. 59320/00, RJD 2004, VI (Caroline von Hannover./ . Deutschland); NJW 2004, 2647ff; Rees, EuGRZ 1996, 350ff; Grabenwater, EMRK, § 16 Rn. 2, 6.

⁶⁹⁵ BVerfGE 74, 358, 370; BVerfGE 111, 307, 317. Für einen sog. „mittelbaren Verfassungsrang“ der EMRK in Deutschland siehe Schaller, EuR 2006, 656, 658; Rees, EuGRZ 1996, 350, 353; Schmahl, EuR 2008, 7, 36; Schöbener, Jura 2003, 186, 187.

⁶⁹⁶ V. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 54; Schmahl, EuR 2008, 7, 31; Schmitz, JZ 2001, 833, 836.

Kapitel 5: Grundrechtsschutz bei Eurojust unter besonderer Berücksichtigung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes

Da Eurojust keine eigenen Strafverfahren führt, sondern die Befugnisse auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beschränkt sind, werden grundrechtliche Fragen vor allem im Bereich des Datenschutzes aufgeworfen. Deshalb sollen die Datenverarbeitung durch Eurojust sowie der grundrechtliche Datenschutz Gegenstand einer genaueren Untersuchung sein. Gerade im Bereich des Datenschutzes ist ein kontrovers diskutiertes Feld eröffnet: Sicherheit auf der einen, Datenschutz auf der anderen Seite.⁶⁹⁷

Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Eurojust ist danach zu unterscheiden, in welcher Eigenschaft die nationalen Mitglieder tätig werden. Handelt Eurojust originär als zwischenstaatliche Einrichtung, sind für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit neben den eingeschränkten Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG und den Bindungen des Art. 8 EMRK bzw. Art. 8 GRCh auch die Vorgaben der Datenschutzkonvention des Europarates maßgeblich. Wenn das deutsche Mitglied von Eurojust im Namen der Bundesrepublik Deutschland handelt, unterliegt es den verfassungsrechtlichen Bindungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, seiner einfachgesetzlichen Ausgestaltung im BDSG und hat auch die Vorgaben des Art. 8 EMRK bzw. Art. 8 GRCh zu beachten. Die Doppelstellung der nationalen Mitglieder führt zu einer Aufteilung der rechtlichen Maßstäbe, an denen die Verarbeitung personenbezogener Daten bei Eurojust zu messen ist. Im Folgenden wird untersucht, ob und wie die Tätigkeit Eurojusts im Hinblick auf die ihm zukommende Datenspeicherungsbefugnis mit den grund- und menschenrechtlichen Vorgehen zu vereinbaren ist.

Wie bereits gezeigt, sind die materiell-rechtlichen Garantien in den Bereichen des Unionsrechts vor und nach Inkrafttreten des VvL, dem Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag, dem Völkerrecht sowie dem Recht der Mitgliedstaaten, gewährleistet durch die GRCh, die EMRK und die nationalen Verfassungen, nicht strikt voneinander zu trennen. Die Gewähr-

⁶⁹⁷ Die technischen Möglichkeiten zur Datensammlung und -weitergabe, aber auch die Häufigkeit, mit der Private personenbezogene Daten in Datensammlungen, beispielsweise über das Internet, in Kundenkarteien eingegeben werden, haben sich rasant entwickelt. Damit einher geht das Bedürfnis, sich nicht jeglicher Kontrolle über den Verbleib und die Verwendung der Daten zu entledigen. Hier treffen zwei verfassungsrechtlich anerkannte Rechtspositionen aufeinander, nämlich das Recht auf Sicherheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. So auch Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, 17. Tätigkeitsbericht, BT-Drs. 14/850 vom 4.5.1999, S. 15, im Internet unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/008/1400850.asc>, Zugriff am 10.7.2010.

leistungen weisen ein Verhältnis der Komplementarität auf, wobei der durch die EMRK gewährleistete Mindeststandard nicht unterschritten werden darf.⁶⁹⁸

Gemäß Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh haben die Rechte der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen werden. Allerdings kann das Recht der Union gem. Art. 52 Abs. 3 S. 2 GRCh auch einen weitergehenden Schutz gewähren. In der dem Art. 52 GRCh beigelegten Begründung⁶⁹⁹ finden sich Auflistungen von Artikeln der GRCh, die dieselbe Bedeutung haben wie die der entsprechenden Artikel der EMRK, deren Tragweite aber umfassender sein kann. Zwar soll die GRCh keine kompetenzerweiternde Wirkung für die Union haben⁷⁰⁰, Konflikte zwischen EMRK und einer rechtsverbindlichen GRCh sind aber wahrscheinlich, weil die EMRK eben nicht völlig deckungsgleich mit den Grundrechten der GRCh ist.⁷⁰¹

Da die Gewährleistungen der EMRK den einzuhaltenden Mindeststandard vorgeben, ist zunächst eine Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Gewährleistungen zu untersuchen und im Anschluss daran die Vereinbarkeit mit den Rechten der GRCh anzuschließen. Sodann wird auf die Vereinbarkeit von Maßnahmen Eurojusts mit dem nationalen Recht in Deutschland eingegangen.

A. Vereinbarkeit mit der EMRK

Durch die Tätigkeit Eurojusts könnten Eingriffe in die Verfahrens- und Verteidigungsrechte des Einzelnen (Art. 6 Abs. 1 EMRK) und in dessen Privatsphäre (Art. 8 EMRK) vorliegen.

⁶⁹⁸ Gemäß den Erläuterungen zur GRCh soll das Schutzniveau der EMRK als einzuhaltender Mindeststandard gelten. Vgl. dazu im Einzelnen: Alber in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschafts-Kommentar, Europäische Grundrechte-Charta, Art. 51 Rn. 30, 53 Rn. 18; Kingreen in Callies/Ruffert, Art. 6 EU Rn. 58; Bernsdorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der EU, S. 43; Borowsky in Meyer, Art. 52 GRCh Rn. 34; Busch, Die Bedeutung der EMRK für den Grundrechtsschutz in der EU, S. 30; CHARTER 4473/00, CONV. 49 = EuGRZ 2000, 559, 569; Gerards, Die Europäische Menschenrechtskonvention im Konstitutionalisierungsprozess einer gemeineuropäischen Grundrechtsordnung, S. 261f.

⁶⁹⁹ CHARTER 4471/00, CONV. 48; CONV. 35/02.

⁷⁰⁰ Dorf, JZ 2005, 126, 127; Engels, Eurokolleg 45 (2001), 1, 2.

⁷⁰¹ Tettinger in Herzog/Hobe, Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung, S. 79, 81; Zuleeg in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 931, 953.

I. Adressatenkreis

Bei der EMRK handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag.⁷⁰² Ein völkerrechtlicher Vertrag ist jede zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten geschlossene Vereinbarung, gerichtet auf die Begründung, Abänderung oder Aufhebung zwischenstaatlicher Beziehungen, die dem Völkerrecht unterliegen.⁷⁰³

Durch das mit dem elften Zusatzprotokoll eingeführte spezielle Rechtsschutzsystem als multilateraler Menschenrechtsvertrag nimmt die EMRK aber eine besondere Stellung im völkerrechtlichen Vertragswerk ein.⁷⁰⁴ Im Falle der EMRK spricht man bei dieser Art von Verträgen von „law making treaties“ oder „Gesetzesverträgen“.⁷⁰⁵ Grundsätzlich bindet die EMRK unmittelbar nur die Vertragsparteien. Gemäß Art. 59 EMRK sind Vertragsparteien alle Staaten des Europarates, die die EMRK ratifiziert haben.⁷⁰⁶ Da Eurojust selbst keine Vertragspartei in diesem Sinne ist und auch die EU der EMRK bislang nicht als Vertragspartei beigetreten⁷⁰⁷ ist, wird die Organisation selbst nicht unmittelbar aus der Konvention verpflichtet. Ein solcher Beitritt ist in Art. 6 Abs. 2 EUV nun vorgesehen. Abzuwarten bleibt, wann die Änderung auf Seiten der EMRK erfolgt, damit die EU ihr als Vertragspartei beitreten kann.

Ungeachtet dessen könnte Eurojust indirekt über die Mitgliedstaaten selbst aus der EMRK verpflichtet sein. Da alle EU-Mitgliedsstaaten die Menschenrechtskonvention ratifiziert ha-

⁷⁰² Engels, Eurokolleg 45 (2001), 1, 5; Drzemczewski, European Human Rights Convention, S. 3; Gerards, Die Europäische Menschenrechtskonvention im Konstitutionalisierungsprozess einer gemeineuropäischen Grundrechtsordnung, S. 88; Kieschke, Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und ihre Auswirkungen auf das deutsche Strafverfahrensrecht, S. 35; Frowein in Isensee/Kirchhof, HStR VII § 180 Rn. 4; Frowein in Frowein/Peukert, EMRK, Einführung Rn. 4; Schöbener, Jura 2003, 186, 187; Weigend, StV 2000, 384, 386; Zwingenberger, Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte in ihrer Auswirkung auf die Bundesrepublik Deutschland, S. 135f.

⁷⁰³ Vgl. Vitzthum in Vitzthum, Völkerrecht, S. 51f.

⁷⁰⁴ Solche Menschenrechtsverträge heben sich inhaltlich vom sonstigen Völkerrecht dadurch ab, dass sie nicht Beziehungen und Austauschverhältnisse zwischen Staaten zum Gegenstand haben, sondern grundsätzlich das Verhältnis zwischen Individuen und Staaten bezüglich menschenrechtlicher Verbürgerungen regeln, vgl. Tomuschat, EuGRZ 2003, 95, 96 und Haß, Die Urteile des EGMR, S. 41ff. m.w.N. Hobe, Einführung in das Völkerrecht, S. 446.

⁷⁰⁵ EGMR, Urt. v. 18.1.1978, Serie A 25, Ziff. 239, (Irland./Vereinigtes Königreich); Grabenwarter, EMRK, S. 4; Drzemczewski, European Human Rights Convention, S. 12, 32f; Gerards, Die Europäische Menschenrechtskonvention im Konstitutionalisierungsprozess einer gemeineuropäischen Grundrechtsordnung, S. 88.

⁷⁰⁶ Dabei steht es den Mitgliedstaaten frei, welchen normenhierarchischen Rang sie der EMRK auf nationaler Ebene einräumen. In Österreich hat die EMRK bspw. Verfassungsrang, in der Schweiz ist sie unmittelbar anwendbar und kann Grundlage für eine staatsrechtliche Beschwerde an das Schweizerische Bundesgericht sein, so dass ihr Rang der Verfassung zumindest nahe steht. In Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und Frankreich steht die EMRK über den nationalen Gesetzen. In der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Griechenland, der Türkei und Zypern hingegen hat die Konvention den Rang eines einfachen Gesetzes.

⁷⁰⁷ Für den Beitritt auch Kieschke, Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und ihre Auswirkungen auf das deutsche Strafverfahrensrecht, S. 36; Golsong, EuGRZ 1978, 350, 352; Frowein, EuGRZ 1980, 237.

ben, greift selbst der EuGH regelmäßig auf die in der Konvention verankerten Rechte zurück.⁷⁰⁸

Die Unionsstaaten sind aufgrund ihres Beitritts zur Konvention an die EMRK gebunden und haben sie auch bei Handlungen im Bereich der PJZS zu beachten. Die Mitgliedstaaten der Union können entweder einzeln oder zur gesamten Hand eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit auch für solche Konventionsverstöße treffen, die dem Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht (sowohl vor als auch nach Inkrafttreten des VvL) zuzurechnen sind.⁷⁰⁹ Das lässt sich damit begründen, dass ein Mitgliedstaat mit der Ratifikation der EMRK Verpflichtungen eingegangen ist, von denen er nicht dadurch wieder frei wird, dass er Hoheitsbefugnisse auf völkerrechtliche Entitäten überträgt.⁷¹⁰ Denn die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die konventionskonforme Ausübung dieser Hoheitsbefugnisse besteht fort. So hat der Mitgliedstaat für die Konsequenzen einzustehen, die sich aus einer solchen Übertragung von Hoheitsrechten ergeben.⁷¹¹ Im Ergebnis ist die von den Mitgliedstaaten mit der Ratifikation übernommene Verpflichtung zur „Zusicherung“ der Konventionsgarantien gegenüber allen „ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen“ nach Art. 1 EMRK dahingehend zu verstehen, dass sich diese Verpflichtung nicht nur auf den Schutz vor der Hoheitsgewalt bezieht, die von dem jeweiligen Konventionsstaat selbst unmittelbar ausgeübt wird, sondern weitergehend auf den Schutz der Hoheitsgewalt, die der Staat zur Ausübung auf internationale Organisationen übertragen hat.⁷¹²

Eurojust ist mithin als Einrichtung im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit (mittelbar) über die EU-Mitgliedstaaten vom Adressatenkreis der EMRK erfasst und hat die darin verbürgten Rechte zu wahren und einzuhalten. Zu prüfen ist deshalb, ob Eurojust durch die ihm zugewiesenen Tätigkeitsbereiche gegen Vorgaben der EMRK verstößt.

⁷⁰⁸ Kieschke, Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und ihre Auswirkungen auf das deutsche Strafverfahrensrecht, S. 37; EuGH RS 36/75 (Rutili), Slg. 1975, I-1219ff, Rn. 32; EuGH RS C-185/95 (Baustahlgewerbe GmbH./Kommission), Slg. 1998, I-8417ff, Rn. 20ff.

⁷⁰⁹ Grabenwarter, EMRK, § 4 Rn. 5.

⁷¹⁰ Grabenwarter, EMRK, § 4 Rn. 6; Vedder, EuR 1996, 309, 317.

⁷¹¹ EGMR, Urt. v. 18.2.1999, Beschwerde-Nr. 24833/94 (Denise Matthews./Vereinigtes Königreich) = EuGRZ 1999, 200, 201 Ziff. 32; Grabenwarter, EMRK, § 4 Rn. 6. EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 1ff.

⁷¹² Grabenwarter, EMRK, § 4 Rn. 6; Walter, ZaöRV 59 (1999), 961, 980.

II. Eurojust und Art. 6 EMRK

Nach Art. 6 EMRK hat jede Person das Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht. Der Anwendungsbereich betrifft die „Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ und eine „gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage“. Die in Art. 6 Abs. 1 EMRK enthaltenen strafverfahrensrechtlichen Garantien betreffen primär die gerichtliche Hauptverhandlung. Den Kern bildet das Recht auf ein faires Verfahren und das daraus folgende Prinzip der Waffengleichheit zwischen Angeklagtem und Anklagevertreter.⁷¹³

Der zentrale Begriff der „strafrechtlichen Anklage“ beschreibt den sachlichen und zeitlichen Schutzbereich der Beschuldigtenrechte aus Art. 6 Abs. 1 EMRK. Da Eurojust keine Befugnis zur Erhebung einer strafrechtlichen Anklage in diesem Sinne zukommt, sondern die Erhebung den nationalen Staatsanwaltschaften vorbehalten ist, ist bereits der Schutzbereich von Art. 6 EMRK nicht eröffnet. Eurojust verstößt durch sein Handeln damit nicht gegen Art. 6 EMRK.

III. Eurojust und Art. 8 EMRK

Nach Art. 8 Abs. 1 EMRK hat jedermann Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs. Maßnahmen, die in eine dieser Rechte eingreifen, sind nach Art. 8 Abs. 2 EMRK nur statthaft, soweit sie gesetzlich vorgesehen sind und eine zum Schutz bestimmter Rechtsgüter – wie die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung, der Schutz der Gesundheit und der Moral oder der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer – notwendige Maßnahme darstellen.

1. Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 EMRK

Die Tätigkeit Eurojusts in Form von Datensammlung, -speicherung, -bearbeitung und -verwendung sowie die Weitergabe von Daten könnte gegen Art. 8 EMRK verstoßen, wenn diese Tätigkeiten unter das Recht auf „Achtung des Privat- und Familienlebens oder der Wohnung“ nach Art. 8 Abs. 1 EMRK fallen.

⁷¹³ Bank/Krisch, in: Gleß/Grote/Heine, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol II, 27.

a) Begriff der Wohnung

Anhand der Auslegung des Begriffs der „Wohnung“ im Sinne von Art. 8 EMRK zeigt sich, dass es im Rahmen der Rechtsprechung des EuGH und der des EGMR zu unterschiedlichen Auslegungen kommen kann. Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung den Schutzbereich der Wohnung schrittweise auf andere Räumlichkeiten ausgedehnt und im Fall Niemitz⁷¹⁴ endgültig klargestellt, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch geschäftlich genutzte Räume dem Recht auf Achtung der Wohnung unterfallen. Dennoch hat sich der EuGH in seiner Rechtsprechung u.a. in der Rechtssache Hoechst,⁷¹⁵ zunächst gegen die Erweiterung des Schutzbereichs auf Geschäftsräume ausgesprochen. Obwohl der Bericht der Straßburger Kommission dem EuGH zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung in der Sache Hoechst schon vorgelegen hatte⁷¹⁶, hat der EuGH unter Berufung auf divergierendes nationales Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten und in Ermangelung unmittelbar einschlägiger Rechtsprechung des EGMR Geschäftsräumen den Grundrechtsschutz im Sinne von Art. 8 Abs. 1 EMRK vorenthalten. Dies ist auf Kritik gestoßen.⁷¹⁷ Im Fall Roquette Frères⁷¹⁸ hat der EuGH die Rechtsprechung des EGMR aber ausdrücklich zur Kenntnis genommen. Folglich ist davon auszugehen, dass sich der EuGH der Ausdehnung des Begriffs der Wohnung auf die Geschäftsräume anschließen und in seiner Rechtsprechung nicht hinter die Standards des EGMR zurückfallen wird.⁷¹⁹ Dementsprechend werden neben den privaten Räumlichkeiten auch die Geschäftsräume vom Begriff der Wohnung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 EMRK umfasst.

b) Begriff des Privatlebens

Der Begriff des Privatlebens entzieht sich dem Versuch einer allgemeingültigen Definition.⁷²⁰ Der EGMR versteht unter dem Recht auf Achtung des Privatlebens alle Bereiche des Lebens, die andere nicht betreffen. Insoweit hat der EGMR die „Nicht-Öffentlichkeit“ als wichtiges Kriterium des Privatlebens angesehen mit der Folge, dass Tätigkeiten mit ausgeprägtem Öffentlichkeitsbezug nicht in den Schutzbereich des Rechts auf Achtung des Privatlebens fal-

⁷¹⁴ EGMR, Urt. v. 16.12.1992, Serie A, Nr. 251-B, 34 (Niemietz./Deutschland).

⁷¹⁵ EuGH, verb. RS 46/87 u. 227/88 (Hoechst AG), Slg. 1989, 2859 ff, Rn. 18. Weitere Rechtssachen sind beispielsweise: EuGH, RS 97-99/87 (Dow Chemical), Slg. 1989, 3165ff; EuGH RS 136/79 (National Panasonic), Slg. 1980, 2033ff.

⁷¹⁶ Ress/Ukrow, EuZW 1990, 499, 502ff..

⁷¹⁷ EuGH, RS C-94/00 (Roquette Frères SA), Slg. 2002, I-9011 ff.

⁷¹⁸ EuGH, RS C-94/00 (Roquette Frères SA), Slg. 2002, I-9011 ff.

⁷¹⁹ So auch Marauhn/Meljnik in Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 16 Rn. 57.

⁷²⁰ Tettinger in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 7 Rn. 10.

len.⁷²¹ Das Recht auf Achtung des Privatlebens gewährleistet die Entwicklung und Verwirklichung der Persönlichkeit des Individuums.⁷²²

c) Datenschutz als Teil des Rechts auf Privatsphäre

Ob der Bereich des Datenschutzes überhaupt in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK fällt, wird unterschiedlich beurteilt.⁷²³ Einer Ansicht⁷²⁴ nach ist die Speicherung und Verwertung von Informationen und Daten vom Recht auf Achtung des Privatlebens als sog. „passive Schutzbereichsausprägung“ mit umfasst. So sei durch die Möglichkeiten der modernen computergestützten Sammlung und Verwertung von Informationen der Schutzbereich von persönlichen Daten zu einem wichtigen Teilbereich der Gewährleistungen des Art. 8 EMRK geworden und der Datenschutz als spezifisch ausgestalteter Teilbereich des Rechts auf Achtung der Privatsphäre angesehen.⁷²⁵ Dagegen wird angeführt, dass die EMRK ausschließlich einen Katalog spezifizierter Einzelgrundrechte bereitstelle. Deshalb sei es mit dieser Konzeption nicht vereinbar, wenn aus Art. 8 Abs. 1 EMRK eine Art „Ober- und Auffanggrundrecht“ des allgemeinen Persönlichkeitsrechts mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit entnommen werden würde.⁷²⁶

Die Spruchpraxis des EGMR tendiert auch hier zu einer weiten Ausdehnung des Schutzbereichs, wonach die Speicherung und Verwertung von Daten vom Recht auf Achtung des Privatlebens mit umfasst ist.⁷²⁷ Für diese Auslegung spricht auch die Kodifizierung des Schutzes personenbezogener Daten in Art. 8 GRCh. Das hat zur Folge, dass sich der Datenschutz als Ausprägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf alle Lebensbereiche des

⁷²¹ EGMR, Urt. v. 27.9.1999 Beschwerde-Nr. 33985/96 und 33986/96 (Smith und Grady./Großbritannien), Report of Judgements and Decisions 1999 – VI, 45 = NJW 2000, 2089ff; EGMR, Urt. v. 19.2.1998, Beschwerde-Nr. 116/1996/735/932 (Guerra u.a./Italien), Report of Judgements and Decisions 1998 – I, 210 = NVwZ 1999, 57ff. und EGMR, Urt. v. 9.12.1994, Beschwerde-Nr. 41/1993/436/515, Serie A/303-C (López Ostra./Spanien) = EuGRZ 1995, 530ff; Bernsdorff in Meyer, Art. 7 GRCh Rn. 19.

⁷²² So auch Marauhn/Meljnik in Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 16 Rn. 26.

⁷²³ Vgl. Mayer, Datenschutz und Europol, S. 72.

⁷²⁴ So u.a. Grabenwarter, EMRK, § 22 Rn. 8; Peters, Einführung in die EMRK, S.160; Marauhn/Meljnik in Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 16 Rn. 27.

⁷²⁵ Grabenwarter, EMRK, § 22 Rn. 10. Nach Marauhn/Meljnik in Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 16 Rn. 27, 29 beinhaltet Art. 8 EMRK mit dem Recht auf „Privatleben“ ein Abwehrrecht gegen die staatliche Erforschung der Privatsphäre.

⁷²⁶ Mayer, Datenschutz und Europol, S. 72.

⁷²⁷ EGMR, Urt. v. 26.3.1987, Serie A 116 (Leander); EGMR, Urt. v. 16.2.2000, RJD 2000-II (Amann); EGMR, Urt. v. 4.5.2000, RJD 2000-V (Rotaru); Gusy in Wolter/Schenke/Hilger/Ruthig/Zöller, Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz, S. 265; Viethen, Datenschutz als Aufgabe der EG, S. 29.

Betroffenen erstreckt. Somit betrifft Art. 8 Abs. 1 EMRK u.a. die Erhebung bzw. Speicherung personenbezogener Daten, wie beispielsweise durch die Aufnahme in ein Register.⁷²⁸

d) Zwischenergebnis

Gemäß Art. 14 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13 ÄndB ist Eurojust berechtigt, umfassende Informationen über schwere grenzüberschreitende Kriminalität, inklusive Detailinformationen über Personen, gegen die strafrechtliche Ermittlungen und/oder Strafverfolgungsverfahren anhängig sind, zu speichern. Darüberhinaus werden auch personenbezogene Daten von Zeugen und Opfern erfasst. Sämtliche Daten speichert Eurojust in einem Fallbearbeitungssystem als Indexsystem oder in befristet geführten Arbeitsdateien.⁷²⁹ Mithin ist der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 EMRK eröffnet.

2. Eingriff in Art. 8 Abs. 1 EMRK

Die Datenverarbeitung und -speicherung durch Eurojust könnte einen Eingriff im Sinne von Art. 8 Abs. 1 EMRK darstellen.

a) Voraussetzungen des Eingriffs

Zu untersuchen ist, welche Voraussetzungen an einen Eingriff zu stellen sind. Anders als für die Grundrechte des GG existiert im Bereich der EMRK keine spezifizierte Eingriffsdogmatik. Die Bestimmung des Eingriffs ist auf den Schutzbereich bezogen und leistet damit einen Beitrag zur Konturierung des Schutzbereichs.⁷³⁰ Es wird nicht zwischen verschiedenen Arten von Eingriffen unterschieden. Nach der Rechtsprechung des EGMR stellt jegliche Beeinträchtigung oder Belastung des Grundrechtsberechtigten innerhalb des Schutzbereichs einen Eingriff dar.⁷³¹ Somit wird ein weiter Eingriffsbegriff zugrundegelegt.

Ein Eingriff in Art. 8 EMRK setzt den Nachweis einer gewissen Eingriffsschwere voraus und darf sich nicht als bloße Bagatelle darstellen. Die Eingriffsschwere bemisst sich nach quantitativen wie qualitativen Kriterien. Es sind Dauer, Länge, Ausmaß oder Auswirkungen, Irre-

⁷²⁸ EKMR, Entsch. v. 6.10.1982 – Britischer Volkszählungsfall = EuGRZ 1983, 410; EGMR, Urt. v. 26.3.1987, Serie A, Bd. 116, Ziff. 48 (Leander).

⁷²⁹ Siehe hierzu oben in Kapitel 2 B III.

⁷³⁰ Siehe hierzu auch Grabenwarter, EMRK, § 18 Rn. 6.

⁷³¹ So Grabenwarter, EMRK, § 18 Rn. 5.

versibilität, materielle, physische oder psychische Auswirkungen eines Eingriffs zu berücksichtigen.⁷³²

Ein Eingriff könnte abzulehnen sein, wenn die Tätigkeit Eurojusts keine zusätzliche Beschwer bzw. nur faktische Wirkungen für den Betroffenen beinhaltet. Hierzu ist zu unterscheiden, inwiefern Eurojust bei der Tätigkeit mit der Datenspeicherung, -verarbeitung und -weitergabe in Berührung kommt und ob darin eine eigene zusätzliche Beschwer für die Betroffenen liegt.

b) Arten eines Eingriffs durch Eurojust

Bei Eurojust kommen unterschiedliche Maßnahmen im Umgang mit personenbezogenen Daten von Verdächtigen, Zeugen und Opfern als Eingriff im genannten Sinne in Betracht. Die nationalen Mitglieder Eurojusts sammeln die Daten, die sie aus ihren jeweiligen Mitgliedstaaten erhalten, und speichern diese in den Arbeitsdateien. Zudem tauschen sie untereinander bereits gespeicherte Daten aus und speichern, analysieren und übermitteln Daten an die jeweiligen Behörden ihrer Mitgliedstaaten. Es wird untersucht, ob die jeweilige Maßnahme einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 EMRK darstellt.

aa) Datensammlung nach Artf. 14 und 16 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13, 15 ÄndB

Eurojust wird selbst nicht ermittelnd tätig, sondern erhält die Daten von den Mitgliedstaaten, und sammelt diese in einer Datei. Die Tatsache, dass Eurojust keine eigene Datenermittlung betreibt und dass die Daten von den nationalen Behörden, wie beispielsweise dem Bundeskriminalamt in Deutschland, bereitgestellt werden, könnte gegen die Annahme eines Eingriff mit zusätzlicher Beschwer für den Betroffenen sprechen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass Eurojust bei der Datenspeicherung umfassendere Befugnisse eingeräumt werden, als dies nach nationalem Recht zulässig wäre (z.B. Kontodaten) und es bei der Datenspeicherung – im Gegensatz zum deutschen Recht – nicht auf Verdachtsgerade (Anfangsverdacht) ankommt, so dass auch Daten von Zeugen und Opfern gespeichert werden können. Das spricht für die Einordnung als Eingriff. Darüber hinaus erhält Eurojust Daten aus allen Mitgliedstaaten und erst durch die Zusammenführung und Speicherung in der Datei bei Eurojust werden diese Daten für die Eurojust-Bediensteten und dadurch auch für andere Mit-

⁷³² Vgl. Marauhn/Meljnik in Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 16 Rn. 69. Nach EGMR, Urt. v. 26.3.1987, Serie A, Bd 116, Ziff. 48 (Leander); EGMR, Urt. v. 4.5.2000, RJD 2000-V, Ziff. 46 (Rotaru) stellt die Speicherung, Verarbeitung und Verwendung von personenbezogenen Daten ebenso „unproblematisch“ einen Eingriff dar, wie sonstige staatlicherseits vorgenommene Identifikations- und Überwachungsmaßnahmen.

gliedstaaten zugänglich.⁷³³ Damit intensiviert sich auch die Wirkung für den Betroffenen. Deshalb enthält die Datensammlung durch Eurojust eine eigene Beschwer für die Betroffenen und stellt einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 EMRK dar.

bb) Phase des Austauschs nach Art. 26a EJB

Gemäß Art. 26a Abs. 1, 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB kann Eurojust mit Drittstaaten und internationalen Organisationen wie Interpol oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, die aufgrund einer Übereinkunft zwischen zwei oder mehr Staaten bestehen, Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten schließen. Vor Abschluss der Abkommen ist die Gemeinsame Kontrollinstanz von Eurojust zu konsultieren und der Rat muss das Abkommen mit qualifizierter Mehrheit billigen.

Die Phase des Austauschs der Daten umfasst neben der Speicherung und Analyse auch die Übermittlung der Daten. So darf Eurojust gem. Art. 26a Abs. 7 lit. a, 27 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25, 26 ÄndB bereits vor Inkrafttreten der Abkommen personenbezogene Daten an die genannten Stellen übermitteln, wenn dies in Einzelfällen zur Verhütung oder Bekämpfung von Straftaten, für die Eurojust zuständig ist, erforderlich ist. Voraussetzung für diese Übermittlung ist nach Art. 27 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 26 ÄndB aber, dass das nationale Mitglied des Mitgliedstaates, der die Information vorgelegt hat, seine Genehmigung für die Weiterleitung erteilt hat. Eine Ausnahme dazu gewährt allerdings Art. 26a Abs. 9 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB. Danach darf ein nationales Mitglied als zuständige nationale Behörde für den Fall, dass dringende Maßnahmen zur Abwendung einer unmittelbar drohenden ernststen Gefahr für eine Person oder die öffentliche Sicherheit ergriffen werden müssen, personenbezogene Daten im Einklang mit den Bestimmungen seines einzelstaatlichen Rechts austauschen. Aufgrund des Wortlauts in Art. 26a Abs. 9 EJB („auch wenn die in Abs. 7 genannten Bedingungen nicht erfüllt sind“) ergibt sich, dass, anders als bei Art. 26a Abs. 7 EJB, der auf Art. 27 EJB verweist, eine Genehmigung durch die zuständigen Behörden des Mitgliedstaates in diesen Fällen nicht erforderlich ist. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt (allein) das nationale Mitglied.⁷³⁴ Dadurch wird der Datenaustausch trotz Fehlens eines Abkommens und trotz Fehlens der Genehmigung durch den Mitgliedstaat erlaubt.

⁷³³ Bejahend für die Datensammlung durch Europol siehe Mehde in Heselmann/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 628.

⁷³⁴ Vgl. Art. 26 a Abs. 9 S. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB. Das nationale Mitglied hat die Übermittlung und ihren Anlass aufzuzeichnen. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn der Empfänger zusagt, dass die Daten

Durch das Austauschen der Daten können die Daten, die vorher für die jeweiligen Mitgliedstaaten untereinander nicht zugänglich gewesen wären, auch von anderen Behörden anderer Mitgliedstaaten abgerufen werden. Das gestattet auch den Datenabgleich untereinander, insbesondere wenn die von der Datenspeicherung betroffenen Personen ihren Aufenthaltsort, Namen, Bankdaten oder ähnliches wechseln, und ermöglicht neben der Identifikation die Aufspürung dieser Personen. Durch die Übermittlung der Daten an andere Mitglieder und/oder die nationalen Behörden erhöht sich die Intensität der Datenspeicherung für die Betroffenen, weil die Daten einer größeren Gruppe von Personen zugänglich gemacht werden.

Zudem besteht für den Betroffenen beim Austausch und der Übermittlung der Daten die Gefahr des „Forum Shoppings“, weil die ermittelnden Personen in den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Gesetze ggf. überhaupt nicht zur Erhebung der Daten in ihrem Staat befugt gewesen wären, die Daten aber über andere Mitgliedstaaten mit weniger hohen Schutzanforderungen erhalten können. Die Mitgliedstaaten können sich über die nationalen Mitglieder bei Eurojust aus einer umfassenden europaweiten Datenbank bedienen. Somit handelt es sich auch bei dem Datenaustausch durch Eurojust an und von den Mitgliedstaaten zumindest um eine mittelbar-faktische zielgerichtete Grundrechtsbeeinträchtigung und damit um einen Eingriff im erforderlichen Sinne.

c) Zurechenbarkeit des Eingriffs für den Mitgliedstaat

Der Eingriff muss darüber hinaus dem Mitgliedstaat zurechenbar sein. Hierfür genügt bereits eine qualifizierte Mitwirkung staatlicher Organe an der Beeinträchtigung.⁷³⁵ Sowohl bei der Datensammlung als auch bei der Phase des Austauschs werden die nationalen Mitglieder Eurojusts tätig. Diese sind in ihrer Eigenschaft als nationale Vertreter des jeweiligen Mitgliedstaates für diesen Mitgliedstaat tätig und verantwortlich. Durch das Handeln als Vertreter des Mitgliedstaates ist der Eingriff dem Konventionsstaat zurechenbar. Mithin wird durch die Datenverarbeitung und -speicherung bei Eurojust in Art. 8 Abs. 1 EMRK eingegriffen.

3. Rechtfertigung des Eingriffs

Die Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 8 Abs. 1 EMRK richtet sich nach Art. 8 Abs. 2 EMRK. Danach ist ein Eingriff gerechtfertigt, wenn er einen in Art. 8 Abs. 2 EMRK genann-

nur zu dem Zweck genutzt werden, zu dem sie übermittelt worden sind, vgl. Art. 26 a Abs. 9 S. 3, 4 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 25 ÄndB.

⁷³⁵ Vgl. EGMR Urt. v. 23.11.1993, Nr. 14838/89 (A./FRA); EGMR Urt. v. 8.4.2003 Nr. 39339/98, Rn. 39ff. (M.M./NED); Grabenwarter, EMRK, § 18 Rn. 6.

ten legitimen Zweck erfüllt, gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Es handelt sich um eine sachgebietsbezogene Ausformung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

a) Legitimer Zweck des EJB

Als legitimer Zwecke im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK wird u.a. die „Verhütung von Straftaten“ genannt. Nach Erwägungsgrund Nr. 3 und Art. 3 EJB soll Eurojust die nationalen Behörden bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität unterstützen. Daraus folgt natürlich auch, dass mit der Arbeit Eurojusts Straftaten in diesem Bereich verhindert werden sollen. Mithin verfolgt der Eurojust-Errichtungsbeschluss einen legitimen Zweck im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK.

b) Gesetzesvorbehalt

Nach Art. 8 EMRK muss das Gesetz, das Eingriffe nach Abs. 2 zulässt, ausreichend bestimmt sein. Als gesetzlich legitime Grundlage kommt der EJB in Betracht. Die Ermächtigunggrundlage muss dem Gebot der Normenklarheit, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes durch technische und organisatorische Vorkehrungen genügen.⁷³⁶ Da die Datenverarbeitung in der Regel ohne Kenntnis des Betroffenen stattfindet, sind besondere Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage zu stellen.⁷³⁷ So hat der EGMR im Fall Rotaru das systematische, rechtlich unbegrenzte Sammeln von Daten als Verletzung von Art. 8 EMRK angesehen.⁷³⁸ Bei einer Datenerhebung müsse geregelt werden, unter welchen Umständen die Daten erhoben werden, welches Verfahren angewendet wird, welchem Zweck die Datenerhebung dient, welche Aufbewahrungsfrist gilt und wann die Daten wieder vernichtet werden dürfen.⁷³⁹

Die Artt. 14 Abs. 2 u. 3, 15 Abs. 2-4, 17, 21, 22 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13, 17, 20 ÄndB sowie Artt. 5, 15, 17, 18 DPR stellen die gesetzlichen Grundlagen für die Eingriffsmöglichkeiten Eurojusts dar. Die Artikel enthalten Grenzen für die Datenverarbeitung und beschäftigen sich mit der Datensicherheit in den verschiedenen Systemen und geben Höchstspeicherfristen vor.

⁷³⁶ Vgl. Postberg, Das Zusammenwirken von EMRK, GG und EU-GRCh anhand des Art. 52 III und des Art. 53 der Charta, S. 241ff. Siehe zum Gesetzesvorbehalt in der Rspr. des EuGH: Kingreen in Calliess/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 72.

⁷³⁷ EGMR, Urt. v. 4.5.2000, RJD 2000-V (Rotaru); Grabenwater, EMRK, § 22 Rn. 35; Esser in Wolter/Schenke/Hilger/Ruthig/Zöller, Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz, S. 291.

⁷³⁸ EGMR, Urt. v. 4.5.2000, RJD 2000-V (Rotaru); Marauhn/Meljnik in Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kapitel 16 Rn. 83.

⁷³⁹ So auch Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 8 Rn. 14.

Auch sind Regelungen zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung getroffen worden. So ist Eurojust nach Art. 27 Abs. 2 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 26 ÄndB beispielsweise für die Rechtmäßigkeit der Übermittlung von Daten verantwortlich. Da jede Übermittlung und ihr Anlass aufgezeichnet werden, lässt sich bei Fehlern in der Datenübermittlung eindeutig die Verantwortlichkeit ermitteln. Das führt zusätzlich zu einer Transparenz bei der Datenverarbeitung. Zusätzlich dazu ist gem. Art. 17 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 17 ÄndB der Datenschutzbeauftragte bei bestimmten Vorgängen hinsichtlich einer Datenspeicherung zu unterrichten, was einen zusätzlichen Schutz im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit darstellt. Mithin erfüllt der EJB i.V.m. den DPR den Gesetzesvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 EMRK.

c) Notwendigkeit

Der EGMR fordert darüber hinaus das Vorliegen eines Gleichgewichtes zwischen den kollidierenden rechtlich geschützten Interessen (striking a fair balance)⁷⁴⁰.

Ähnlich wie im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitskontrolle müssen die Eingriffe notwendig sein, d.h. sie müssen einem zwingenden sozialen Bedürfnis entsprechen und bezogen auf die Umstände des konkreten Falles zu dem verfolgten Zweck verhältnismäßig sein.⁷⁴¹ Das gilt auch für die konkrete Ausführung der Maßnahme auf dieser Grundlage.⁷⁴²

aa) Erforderlichkeit der Datenspeicherung

Der Eingriff ist dann erforderlich, wenn kein milderes Mittel zur Erreichung des gleichen Zwecks gegeben ist.

(1) Verknüpfung der nationalen Strafregister als milderes Mittel

Zunächst könnte die Verknüpfung der nationalen Strafregister ein milderes Mittel zum Aufbau eines eigenen Datenarchivierungssystems für Eurojust darstellen. Die nationalen Strafregister könnten zu einem Europäischen Strafregister verknüpft werden, zu dem Eurojust auch Zugang gewährt werden könnte. Werden Anfragen bezüglich bestimmter Taten oder Täter gestellt, könnte Eurojust eine entsprechende Überprüfung vornehmen. Hiergegen spricht allerdings, dass durch den Zusammenschluss der Strafregister die Strafverfahren in den Mit-

⁷⁴⁰ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Nr. 46720/99, 72203/01, 72552/01, Rn. 93 (Jahn); EGMR, Urt. v. 16.4.2002, Nr. 3667/97, Rn. 60 (S.A Dangeville); EGMR, Urt. v. 5.1.2000, Nr. 33202/96, Rn. 114ff. (Beyeler); siehe auch Arnould, EuR 2008, Beiheft 1, 41, 44ff; Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 4, S. 185.

⁷⁴¹ Vgl. hierzu Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 4, S. 185; Esser in Wolter/Schenke/Hilger/Ruthig/Zöller, Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz, S. 295f.

⁷⁴² EGMR Urt. v. 26.3.1987, Serie A 116, Ziff. 92 (Leander).

gliedstaaten geradezu überwacht werden könnten. Man hat sich deshalb nach Art. 9 Abs. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 7 ÄndB dafür entschieden, dass den nationalen Mitgliedern bei Eurojust lediglich ein Zugriff auf das jeweilige Strafregister oder andere Register ihres Mitgliedstaates gewährt werden soll. Dies ist darin begründet, dass sich die Befugnis für den Zugriff unmittelbar aus dem nationalen Recht ergeben muss, da der Beschluss zwar für die Mitgliedstaaten verbindlich, aber nicht unmittelbar im nationalen Recht wirksam ist.

Ziel des Datenarchivierungssystems bei Eurojust ist lediglich die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten. Eine zentralisierte Datenbank, welche alle Informationen, die aus den nationalen Datenbanken stammen, in eine zentrale Datenbank kopieren würde, sollte nicht kreiert werden.⁷⁴³ Eine solche zentralisierte Datenbank wäre nicht erforderlich, da nur in wenigen Fällen tatsächlich ein Grund zum Austausch der Daten unter den Mitgliedstaaten besteht, und das System zugleich einen enormen Aufwand an Datenschutzvorschriften mit sich bringen würde, die zu etablieren wären. Im Ergebnis stellt die Verknüpfung der nationalen Strafregister somit kein milderes Mittel dar, da es viel weitgehender ist als das Datenarchivierungssystem bei Eurojust, weil viel höhere Sicherheitsstufen anzulegen wären und weil die Strafverfahren in den Mitgliedstaaten überwacht werden könnten.

(2) Verknüpfung über ein Labelsystem

Anstelle einer Verknüpfung der nationalen Strafregister könnte eine andere Lösung darin liegen, dass der Austausch von Informationen über ein Labelsystem vorgenommen wird. Genauer gesagt könnte ein elektronischer Link zwischen den nationalen Registern geschaffen und ein spezifischer Nachforschungsweg determiniert werden, so dass Informationen mit demselben Standard von einem zum anderen Register übersandt und ausgetauscht werden könnten.⁷⁴⁴ Damit würden die Beziehungen nur zwischen den nationalen Registern hergestellt, wobei die jeweiligen Mitgliedstaaten dafür verantwortlich wären, dass die Kapazitäten hierfür zur Verfügung gestellt werden würden.⁷⁴⁵ Allerdings erscheint dieses System nicht gleich geeignet zu sein wie ein von Eurojust etabliertes Datensystem. Denn wenn die nationalen Strafregister zugrunde gelegt werden, werden eventuelle Sprachprobleme damit nicht überwunden. Ferner können die unterschiedlichen Rechtssysteme zu erheblichen Komplikationen bei der

⁷⁴³ Mitteilung der Kommission: KOM (2004) JAI/D3/IJ D, S. 1ff.

⁷⁴⁴ Mitteilung der Kommission: KOM (2004) JAI/D3/IJ D, S. 1ff.

⁷⁴⁵ Mitteilung der Kommission: KOM (2004) JAI/D3/IJ D, S. 1ff.

Datenauswertung und -nutzung führen. Damit ist dieses Mittel zwar milder, nicht aber gleich geeignet, um die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen.

(3) Zentralisierung über die Staatsbürgerschaft

Eine andere Möglichkeit könnte die Zentralisierung aller Informationen über eine Person in dem jeweiligen Land, dessen Staatsbürgerschaft die Person besitzt, darstellen. Die Daten von EU-Bürgern würden dann ungeachtet des Aufenthaltsortes der jeweiligen Person zentral in dem Land gespeichert werden, dessen Staatsbürgerschaft die Person innehat. Für Nicht-EU-Bürger sollte hier eine besondere Regelung gefunden werden. Ferner könnten die über eine Person gesammelten Daten zwar im ermittelnden Land gespeichert, aber zugleich auch an das Land weitergeleitet werden, dessen Staatsbürgerschaft die betroffene Person besitzt.⁷⁴⁶ Der Vorteil dieses Vorschlags der Kommission liegt darin, dass damit ein System kreiert wird, in dem alle kriminellen Einträge einer Person gespeichert werden. Probleme entstehen allerdings, wenn die Informationen gelöscht werden müssen, da dann kaum noch nachvollziehbar ist, aus welchem Land sie ursprünglich stammten und damit nicht garantiert werden kann, dass auch dort eine vollständige Löschung der Daten erfolgt. Jedenfalls muss genau festgelegt werden, welche Informationen an wen und warum weitergegeben werden.

Im Ergebnis erscheint diese Möglichkeit deshalb kaum praktikabel. Der damit verbundene Aufwand ist immens. Unklar ist, welche Stelle die tatsächliche Aufnahme der Personen in die jeweiligen Register kontrollieren würde. Beim Wechsel der Staatsbürgerschaft würden ebenfalls Konflikte der Datenübertragung entstehen. Ferner stehen die Unterschiede in den nationalen Strafrechtsordnungen einer einheitlichen Praxis entgegen. Außerdem müssten die Staaten gewährleisten, dass die jeweils untersuchenden Staaten auf alle Informationen zugreifen dürfen, die mit der verdächtigen Person in Zusammenhang stehen und wären dadurch der Gefahr der Überwachung ihrer Strafverfahren ausgesetzt. Damit handelt es sich auch bei dieser Möglichkeit nicht um ein gleich geeignetes Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung.

(4) Milderer Mittel durch Datennutzung des Informationssystems von Europol

In Betracht kommt ferner eine Nutzung des Informationssystems von Europol mit Daten über Straftäter und die begangenen Straftaten. Vergleicht man die Auflistung der Art der gespeicherten Daten im Archivierungssystem Eurojusts mit dem Europol-Informationssystem, sieht

⁷⁴⁶ Mitteilung der Kommission: KOM (2004) JAI/D3/IJ D, S. 1ff.

man einige Überschneidungen. So ist in Art. 12 Abs. 3 Europol-Beschluss festgelegt, dass auch Angaben hinsichtlich Straftaten, Tatvorwürfen, Tatzeiten, Tatorten, Tatmitteln etc. gespeichert werden dürfen. Hilfreich sind hier die Angaben über die aktenführende Dienststelle und das Aktenzeichen. Dabei handelt es sich um Informationen, die auch einer Justizbehörde bei der Strafverfolgung zugute kommen können.

Dies macht zunächst deutlich, dass zwei Informationssysteme nebeneinander bestehen, deren Inhalte in weiten Teilen übereinstimmen. Im Europol-Informationssystem fehlen allerdings wichtige Angaben über das laufende Verfahren, z.B. ob schon Anklage erhoben wurde.

Gegen die Nutzung des Informationssystems von Europol spricht außerdem die Tatsache, dass eine Trennung zwischen der Tätigkeit der Justiz und der Polizei erschwert werden würde, wenn eine Justizbehörde auf Daten zugreifen könnte, die von einer polizeilichen Stelle gesammelt oder analysiert wurden. Zwar stellt die Nutzung des Datensystems von Europol durch Eurojust ein milderes Mittel im Hinblick auf die Erstellung eines eigenen Datensystems dar, dieses ist jedoch zur effektiven Kriminalitätsbekämpfung nicht gleich geeignet, da das für die polizeilichen Bedürfnisse erstellte System den Anforderungen von Eurojust als Justizbehörde nicht gerecht wird. Folglich handelt es sich bei der Datennutzung des Informationssystems von Europol nicht um eine gleich geeignete Alternative zu einem eigenen Datensystem von Eurojust.

(5) Milderes Mittel durch die Datennutzung des SIS

Daneben bestünde die Möglichkeit eines Zugriffs auf die Daten des Schengener Informationssystems (SIS) für Eurojust anstelle eines eigenen Systems. Das System setzt sich aus einem zentralen Rechner in Straßburg (C.SIS) und den nationalen Zentraleinheiten (N.SIS) zusammen, die den gesamten Datenbestand des SIS beinhalten.⁷⁴⁷ Daneben hat jeder Vertragsstaat eine nationale Anlaufstelle, die sog. SIRENE, die mit Aufgaben der Informationsbeschaffung, der Informationsübermittlung und der Koordination und Konsultation im Zusammenhang mit Fragen des SIS betraut ist.⁷⁴⁸ In Deutschland nimmt das Bundeskriminalamt (BKA) die Aufgaben der SIRENE wahr.

⁷⁴⁷ Während das C.SIS sicherstellt, dass bei den nationalen Einheiten identische Datenbestände gespeichert sind, sorgen die N.SIS für einen permanenten Abgleich des SIS-Datenbestands mit dem nationalen Fahndungsbestand.

⁷⁴⁸ Art. 108 Abs. 1 SDÜ.

Der Zugriff auf das SIS nach dem SDÜ bisher auf Polizei- und Zollbehörden beschränkt. Damit sollte eine Trennung der Polizei- und der Justizarbeit stattfinden. Seit dem 17. Dezember 2007 hat Eurojust Zugriff auf die Daten des SIS.⁷⁴⁹ Dieser Datenzugriff stellt ein milderes Mittel dar, weil damit kein neues System geschaffen werden musste, sondern ein bestehendes genutzt werden kann.

Zugleich müsste die Nutzung der Daten des SIS aber auch gleich geeignet sein. Festzuhalten ist hierzu, dass die SIS-Daten zur Person sehr beschränkt sind. Art. 94 SDÜ lässt nur einen Ausschreibungsgrund zu. Auf diese Weise kann jedoch kaum überprüft werden, ob der Verdächtige beispielsweise auch im ersuchten Staat tätig geworden ist. Diese Daten sind somit nicht ausreichend für die Arbeit von Eurojust. Infolgedessen ist die Nutzung des SIS zwar ein milderes Mittel zur Datenarchivierung durch Eurojust, dieses Mittel ist jedoch zur Zweckerreichung nicht gleich geeignet.

(6) Milderes Mittel durch die Datennutzung des EJM

Als milderes Mittel zur Aufstellung einer eigenen Datenbank durch Eurojust kommt schließlich die Nutzung der bereits vorhandenen EJM-Datenbank für Eurojust in Betracht. Das EJM verfügt über Datenbanken, die ebenfalls sachliche Informationen enthalten, die geeignet sind, die justitielle Kooperation zu verbessern. Die Nutzung der EJM-Datenbank durch Eurojust würde Überschneidungen der Tätigkeiten von EJM und Eurojust verhindern und vorbeugen. Mithin würde die vollständige Nutzung der EJM-Datenbank für Eurojust grundsätzlich ein milderes Mittel im Rahmen eines Grundrechtseingriffs nach Art. 8 Abs. 1 EMRK darstellen.

Dieses Mittel müsste jedoch genauso effizient wie eine eigene Eurojust-Datenbank sein, damit es ein milderes gleichgeeignetes Mittel darstellt. Das EJM wurde bislang nur in bilateralen Fällen aktiv, es arbeitet komplett unter nationalen Vorgaben.⁷⁵⁰ Eurojust würde an Daten gelangen, die nichts mit der Arbeit der Organisation zu tun haben. Die Aufgaben beider Organisationen sind nicht deckungsgleich. Nach Art. 6 Abs. 1 lit. e EJM i.V.m. Art. 1 Nr. 5 ÄndB soll Eurojust die Datenbank des EJM lediglich in Anspruch nehmen und Beiträge zur Verbes-

⁷⁴⁹ Die Rechtsgrundlage hierfür bilden Verordnung (EG) Nr. 871/2004 vom 20.5.2004 = ABl. EG vom 30.4.2004 Nr. 162, S. 1ff. und Beschluss 2005/211/JI vom 24.2.2005 = ABl. EG vom 15.3.2005 Nr. L 68, S. 1ff. Gemäß Art. 95 und Art. 98 SDÜ besteht u.a. die Abfragemöglichkeit der Daten in Bezug auf Personen, um deren Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung ersucht wird, und Daten in Bezug auf Zeugen und Personen, die im Rahmen eines Strafverfahrens vor Gericht erscheinen müssen. Die verschiedenen Datenkategorien können den notwendigen informatorischen Hintergrund für die Bearbeitung konkreter Fälle bei Eurojust bilden. Als reines Fahndungssystem ist das SIS von seinem Informationsgehalt her für die Arbeit von Eurojust wertvoll.

⁷⁵⁰ Nilsson, Der Anfang oder das Ende des Europäischen Staatsanwaltes?, Rn. 53, S. 19.

serung leisten. Um ihren Aufgaben gerecht werden zu können, ist deshalb eine Speicherung anderer Daten als die des EJM für Eurojust erforderlich, da beide Institution unterschiedlich gelagerte Fälle bearbeiten. So kommt auch die Nutzung der EJM-Datenbank letztlich nicht als Alternative zur Schaffung der Eurojust-Datenbank in Betracht.

(7) Zwischenergebnis

Fest steht, dass Eurojust grundsätzlich die Möglichkeit eines Zugriffs auf Informationen über Strafverfahren und Straftäter braucht, um eine umfassende Bekämpfung der Kriminalität vorantreiben zu können. Im Ergebnis zeigt sich, dass keines der vorhandenen Systeme für die Zwecke Eurojusts als Ersatz für die eigene Datenverarbeitung uneingeschränkt brauchbar ist. Allerdings enthalten die Systeme jeweils Daten, die auch für Eurojust zur praktischen Aufgabenerfüllung von Nutzen sind, teilweise jedoch noch ergänzt werden müssten. Diese Systeme konnten allenfalls als Vorbild für das Datenarchivierungssystem Eurojusts dienen, stellen insoweit aber kein gleich geeignetes milderes Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung dar. Es war folglich erforderlich, ein neues System zu schaffen, da nur auf diese Weise die justitielle Zusammenarbeit unter den gleichen Bedingungen wie die polizeiliche Kooperation agieren kann.

bb) Angemessenheit

Ähnlich wie im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nimmt auch der EGMR eine umfassende Abwägung der jeweils einschlägigen öffentlichen und privaten Güter und Interessen vor (striking a fair balance)⁷⁵¹.

(1) Schutzgüterabwägung

Als Güter im Rahmen der Interessenabwägung stehen sich die Verhinderung und Bekämpfung von Straftaten auf der einen Seite und das Recht auf Privatsphäre auf der anderen Seite gegenüber. Ein Indiz für die Abwägung zugunsten der öffentlichen Interessen liegt dann vor, wenn die gesetzlichen Bestimmungen selbst Grenzen und Güterabwägungen im Rahmen der Tätigkeiten vorsehen. Wie bereits geprüft⁷⁵² enthält der EJM i.V.m. den DPR eine Reihe von Einschränkungen und Grenzen im Rahmen der Datenverarbeitung, die dem Betroffenen Schutz bieten. Zudem ist in Art. 14 Abs. 3 EJM i.V.m. Art. 1 Nr. 13a ÄndB und Art. 5 DPR

⁷⁵¹ EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Nr. 46720/99, 72203/01, 72552/01, Rn. 93 (Jahn); EGMR, Urt. v. 16.4.2002, Nr. 3667/97, Rn. 60 (S.A Dangeville); vgl. hierzu auch Arnould, EuR 2008, Beiheft 1, 41, 44ff; Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 4, S. 185.

⁷⁵² Siehe hierzu die Ausführungen oben unter Kapitel 2 B II.

vorgesehen, dass die Datenverarbeitung durch Eurojust den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Erheblichkeit entsprechen muss. Nach in Art. 5 Abs. 1 DPR dürfen personenbezogene Daten nur nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden. Zudem müssen die Daten gemäß Art. 14 Abs. 2 S. 2 EJB sachlich richtig und auf dem neuesten Stand sein. Auf die Zweckmäßigkeit wird zudem in Art. 15 DPR Bezug genommen. Darin wird festgelegt, dass personenbezogene Daten, die von Eurojust im Rahmen von Ermittlungen und Strafverfolgungen verarbeitet werden, unter keinen Umständen für einen anderen Zweck verarbeitet werden dürfen. Dadurch wird die Ausdehnung des Zwecks der Datenverarbeitung verhindert. Daraus folgt, dass die angeführten Beschränkungen die Abwägung zugunsten des Schutzes des öffentlichen Interesses entscheiden und im Vergleich zum Schutzbedürfnis des von der Datenspeicherung Betroffenen überwiegen.

(2) Konkrete Ausführung der Maßnahme nach dem EJB und den DPR

Bei der konkreten Ausführung der Maßnahme durch Eurojust ist zusätzlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Erhebung bestimmter Daten zur Organisation gesellschaftlicher Abläufe und dem Schutz des Privatlebens zu treffen. Dabei sind die Art der Daten und ihre Bedeutung für den Kernbereich der Persönlichkeit des Betroffenen zu berücksichtigen.⁷⁵³ Soweit etwa der eingebende Mitgliedstaat die Freigabe einer Auskunft verweigert, muss er dies im Einzelfall aus triftigen Gründen, wie z.B. einer drohenden Gefährdung dritter Personen, tun.⁷⁵⁴ Bei Maßnahmen Eurojusts ist hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf Art. 5 Abs. 3 DPR zu verweisen. Danach legt Eurojust die Verarbeitungsvorgänge und Verarbeitungssysteme gemäß dem Ziel fest, dass nur notwendige personenbezogene Daten nach Absatz 2 erhoben oder weiterverarbeitet werden. Soweit dies möglich ist, sind die Möglichkeiten der Zuweisung von Aliasnamen und der Anonymisierung von Daten zu nutzen. Dem Zweck der Verarbeitung ist Rechnung zu tragen und darauf zu achten, dass der Aufwand angemessen ist. Dadurch, dass nur die notwendigen Daten verarbeitet werden dürfen, wird die Datenverarbeitung eingeschränkt. Durch die Verwendung von Aliasnamen wird darüber hinaus versucht, die Beeinträchtigung für den Betroffenen so gering wie möglich zu halten. Somit ist auch die konkrete Ausführung der Maßnahme angemessen.

⁷⁵³ Im Einzelfall ist die Schwere der in Frage stehenden Straftat zu werten und gegenüber dem Eingriff in das Persönlichkeitsrecht abzuwägen, so EGMR, Urt. v. 25.2.1997, Beschwerde-Nr. 22009/93, RJD 1997-I (Fall Z./Finnland); EGMR, Urt. v. 28.1.2003, RJD 2003-I (Peck); Grabenwater, EMRK, § 22 Rn. 39.

⁷⁵⁴ EGMR, Urt. v. 7.7.1989, Serie A Nr. 160, Ziff. 41 (Gaskin).

cc) Zwischenergebnis

Der EJB stellt in Verbindung mit den DPR eine gesetzlich legitime, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende, Grundlage für Eingriffe in Art. 8 EMRK dar. Die konkreten Maßnahmen sind, wenn sie im Einklang mit dem EJB erfolgen, auch verhältnismäßig.

4. Zwischenergebnis

Eurojust verstößt bei der Datenverarbeitung und Datenspeicherung nicht ist gegen Art. 8 Abs. 1 EMRK. Die Eingriffe sind nach Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt. Ein Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 EMRK kann allenfalls in Einzelfällen durch konkrete, dann aber auch nicht rechtmäßige, Maßnahmen Eurojusts erfolgen.

IV. Zwischenergebnis

Insgesamt verstößt Eurojust bei seiner Tätigkeit nicht gegen die in der EMRK gewährten Rechte.

B. Vereinbarkeit mit der GRCh

Ferner könnte Eurojust im Rahmen seiner Tätigkeiten gegen die in der GRCh verbürgten Rechte verstoßen. Zwar kannte das Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag bislang keinen geschriebenen Grundrechtskatalog, sondern es bestand lediglich ein prätorischer Grundrechtsschutz durch die EuGH-Rechtsprechung.⁷⁵⁵ Die europäischen Grundrechte wurden jedoch als Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung durch wertende Rechtsvergleichung⁷⁵⁶ unter Einbeziehung von EMRK und nationalen Verfassungsüberlieferungen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 EU anerkannt.

Das Vorhaben, einen eigenen, geschriebenen Grundrechtskatalog der Union zu entwickeln, wurde auf den Tagungen des Europäischen Rates vom 3./4. Juni 1999 in Köln und vom

⁷⁵⁵ Siehe zur Entwicklung des Grundrechtsschutzes Nicolaysen in Heselhaus/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 15ff. Außerdem Schindler, Die Kollision von Grundfreiheiten und Gemeinschaftsgrundrechten, S. 113f, 118ff, der die EuGH-Rechtsprechung (RS Stauder, Internationale Handelsgesellschaft) detailliert darlegt. Im Urteil Bosphorus verweist der EGMR ebenfalls auf die Entwicklung des Grundrechtsschutzes innerhalb der EG von der Entwicklung als allgemeine Rechtsgrundsätze bis zur GRCh und dem VVE, vgl. EGMR, Urt. v. 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS./Irland), Ziff. 73-81, 159.

⁷⁵⁶ So die Terminologie von Bleckmann in Baur/Müller-Graff/Zuleeg, FS f. Börner, S. 29ff; Nicolaysen in Heselhaus/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 21.

15./16. Oktober 1999 in Tampere auf den Weg gebracht.⁷⁵⁷ Mit der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)⁷⁵⁸ verfügt die Europäische Union nun über einen geschriebenen eigenständigen Grundrechtskatalog.⁷⁵⁹ Gemäß ihrer Präambel soll die GRCh europäische Grundrechte „sichtbarer“ machen.

I. Rechtliche Verbindlichkeit

Am Rande des Europäischen Rates von Nizza erfolgte lediglich eine feierliche Proklamation der GRCh durch die Präsidenten der damaligen Gemeinschaftsorgane (Parlament, Rat und Kommission). Mangels Verankerung im EU- oder EG-Vertrag war die GRCh formal weder für die EU noch für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend.⁷⁶⁰ Die GRCh war damit eine Auslegungshilfe (wie jedes soft-law⁷⁶¹) für die Bestimmung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union und konnte in dieser Funktion vom Gerichtshof herangezogen werden.⁷⁶² In einem Urteil vom 30. Januar 2002 hat das Gericht erster Instanz (EuG) aber erstmals auf die GRCh im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung Bezug genommen⁷⁶³ und dies im Urteil vom 15. Januar 2003⁷⁶⁴ bestätigt.

⁷⁵⁷ Bernsdorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der EU, S. 46; Europäische Kommission, Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 6; Dix, Integration 2001, 34, 36; Engels, Eurokolleg 45 (2001), 1, 6; Kleger/Karolewski/Munke, Europäische Verfassung, S. 272; Müller-Graff, Integration 2001, 208, 212; Streinz, Europarecht, Rn. 358 a; Weber, DVBl 2003, 220, 221; v. Arnim, Der Standort der EU-Grundrechtecharta in der Grundrechtsarchitektur Europas, S. 88f.

⁷⁵⁸ ABl. EG vom 18.12.2000 Nr. C 364, S. 1ff.

⁷⁵⁹ Nicolaysen in Heselhaus/Nowak, Europäische Grundrechte, S. 27f; Beneyto-Pérez in Müller-Graff, Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt, S. 12; Calliess, EuZW 2001, 261, 261; Ehlers, Jura 2002, 468ff; Grabenwarter, DVBl 2001, 1, 1; Kingreen in Calliess/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 26 b; Krekelberg, Integration 2001, 223, 226; Santer, ERA-Forum 2001, 33, 33; Schmitz, JZ 2001, 833, 833; Streinz, Europarecht, Rn. 358 a; Tettinger, NJW 2001, 1010, 1010; Triebel, Jura 2003, 525, 525; v. Bogdandy, JZ 2001, 157, 157.

⁷⁶⁰ So auch Alber, EuGRZ 2001, 349, 351; Mayer in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 229, 278; Lörcher, Zur rechtlichen Bedeutung des derzeitigen Stands der Europäischen Grundrechtecharta, S. 1; Hustinx, Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa, EMR-Fachtagung, S. 89; Schaller, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 210; Grabenwarter in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, B III Rn. 2, Schweitzer, Staatsrecht III, S.154, Rn. 404 a.

⁷⁶¹ Bezeichnung für nicht rechtsverbindliche Übereinkünfte, Absichtserklärungen oder Leitlinien.

⁷⁶² Siehe hierzu die Ausführungen in Kühling in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 583, 593; Streinz in Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez Iglesias, Europa und seine Verfassung, FS f. Zuleeg, S. 108, 117; Schmitz, JZ 2001, 833, 836; Lörcher, Zur rechtlichen Bedeutung des derzeitigen Stands der Europäischen Grundrechtecharta, S. 4; Tettinger in Herzog/Hobe, Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenbund, S. 80; Weber, DVBl. 2003, 220, 221; Röder, Der Gesetzesvorbehalt der Charta der Grundrechte der Union im Lichte einer europäischen Wesentlichkeitstheorie, S. 39 m.w.N. Der EuGH selbst hatte die Heranziehung der GRCh zunächst abgelehnt und war in seinem Urteil vom 26.6.2001 auf den Argumentationsstrang des Generalanwaltes Tizzano, dass „die GRCh die qualifizierteste und definierteste Bestätigung des Grundrechtscharakters ist“ (= Schlussanträge des Generalanwalts Antonio Tizzano vom 18.2.2001 in EuGH RS C-173/99 (Vereinigtes Königreich), Slg. 2001, I-4883ff, Rn. 28, nicht eingegangen.

⁷⁶³ EuG RS T-54/99 (max.mobil Telekommunikation Service GmbH), Slg. 2002, II-313ff, Rn. 1, 48; Triebel, NJ 2002, 232, 233.

⁷⁶⁴ EuG RS T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 und T 272/01 (Philip Morris International), Slg. 2003, II-1ff, Rn. 122.

Im VvL ist die Charta nicht als Bestandteil des Vertragswerkes aufgenommen worden. Der Vertrag enthält aber einen Verweis auf die GRCh in Art. 6 Abs. 1 EUV.⁷⁶⁵ Mit Inkrafttreten des VvL hat die Charta nun den gleichen rechtlichen Rang wie die beiden anderen Vertragswerke des Primärrechts (EUV und AEUV) erhalten und ist Prüfungsmaßstab für den EuGH.⁷⁶⁶

II. Anwendungsbereich gemäß Artt. 51 und 52 GRCh

Der Anwendungsbereich der GRCh wird durch Art. 51 Abs. 1 GRC definiert.

1. Eurojust als Adressat der GRCh

Nach Art. 51 Abs. 1 GRCh gilt die GRCh für „die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Der Begriff „Organe“ ist in den Verträgen festgelegt.⁷⁶⁷ Der Ausdruck „Einrichtungen und sonstigen Stellen“ wird in den Verträgen üblicherweise für alle durch die Verträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffenen Einrichtungen verwendet.⁷⁶⁸ Hierunter fallen auch die nach dem EU-Vertrag im Rahmen von Artt. 30 und 31 EU geschaffenen und dem Bereich der dritten Säule zugeordneten Einrichtungen Europol und Eurojust.⁷⁶⁹ Als eine durch Beschluss geschaffene Einrichtung der Union im Rahmen der dritten Säule findet die GRCh damit auch auf Eurojust Anwendung. Dementsprechend ist Eurojust Grundrechtsverpflichteter der Charta im Sinne von Art. 51 GRCh.

2. Verhältnis zur EMRK nach Art. 52 GRCh

Die GRCh ist in enger Anlehnung an die EMRK formuliert. Ein Schwergewicht der GRCh liegt auf der Sicherung des Schutzniveaus der EMRK, vgl. Art. 53 GRCh. Die Rechte in Ka-

⁷⁶⁵ Eine unmittelbare Einbeziehung der Charta in die Verträge oder die Schaffung nur eines Vertragswerkes (wie noch im VVE vorgesehen) war politisch nicht mehr durchsetzbar. Die nun gefundene Lösung ermöglichte es auch, den Anwendungsbereich der GRCh für bestimmte Mitgliedstaaten zu reduzieren, so dass die Charta in Polen und im Vereinigten Königreich in bestimmten Beziehungen weiterhin unverbindlich bleiben wird, vgl. das Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl. EG vom 17.12.2007 Nr. C. 306, S. 156f; Richter, EuZW 2007, 631, 632.

⁷⁶⁶ Das BVerfG spricht in BVerfGE 123, 267, 283 von einer Rechtsverbindlichkeit. So auch Last, Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union, S. 34;

⁷⁶⁷ Nach Art. 5 EU und Art. 7 EG handelt es sich um die dort genannten fünf Organe der Gemeinschaft. Vgl. auch Borowsky in Meyer, Art. 51 GRCh Rn. 18; Jarass, EU-Grundrechte, S. 170; Große Wentrup, Die Europäische Grundrechtscharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, S. 48.

⁷⁶⁸ Borowsky in Meyer, Art. 51 GRCh Rn. 19; Große Wentrup, Die Europäische Grundrechtscharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, S. 48.

⁷⁶⁹ Für Europol: Borowsky in Meyer, Art. 51 GRCh Rn. 19; Beutler in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 6 EU, Rn. 115.

pitel I, II und VI sind ganz wesentlich von der EMRK beeinflusst.⁷⁷⁰ Nach Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh sollen die in der GRCh enthaltenen Rechte, die den EMRK-Rechten entsprechen, die gleiche „Bedeutung und Tragweite“ haben, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen werden.

a) Rechtsquelle oder Rechtserkenntnisquelle?

Die Funktion des Verweises ist umstritten. Einerseits wird in der Norm bereits der materielle Beitritt der Union zur EMRK gesehen⁷⁷¹, andere verlangen, dass die EMRK durch den Verweis lediglich als Rechtserkenntnisquelle⁷⁷² heranzuziehen sei. Wie bereits oben angesprochen⁷⁷³, wirkt sich der Streit auf das Verhältnis von EuGH und EGMR aus. Während der EuGH bei Auslegung der EMRK als Rechtsquelle an die Rechtsprechung des EGMR gebunden wäre, bliebe dem EuGH bei Auslegung der EMRK als Rechtserkenntnisquelle die Möglichkeit, von der Rechtsprechung des EGMR aufgrund anderer Erwägungen und anderer Auslegungsgrundsätze abzuweichen.

Der Wortlaut von Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh spricht gegen ein Verständnis der Konvention als reine Rechtserkenntnisquelle.⁷⁷⁴ Danach haben die Rechte der Charta die gleiche „Bedeutung und Tragweite“ wie jene der EMRK. In den Erläuterungen des Konventspräsidiums zu den Bestimmungen der GRCh werden hierzu nähere Angaben gemacht. Danach sind mit „Bedeutung und Tragweite“ Schutzbereich und Schrankenregelungen der EMRK-Rechte gemeint.⁷⁷⁵ Das spricht für die Einordnung des Verweises als Rechtsquelle. Ferner erscheint die bloße Fortschreibung der bisherigen in Art. 6 EU kodifizierten Praxis unter Berücksichtigung der Entwicklung von Gemeinschaftsgrundrechten (heutige Unionsgrundrechte) aus EMRK und nationalen Grundrechten nicht sachgerecht. Vielmehr soll durch den Verweis die notwendige Kohärenz zwischen der GRCh und der EMRK erreicht werden. Dementsprechend ist der Verweis als Rechtsquelle zu verstehen mit der Folge, dass in Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh das Schutzniveau der EMRK als einzuhaltender Mindeststandard in der GRCh festgeschrieben wurde.

⁷⁷⁰ Grabenwarter, EMRK, § 4 Rn. 12; Busch, Die Bedeutung der EMRK für den Grundrechtsschutz in der EU, S. 31; Schaller, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, S. 208

⁷⁷¹ Borowsky in Meyer, Art. 52 GRCh Rn. 34; Naumann, EuR 2008, 424, 428.

⁷⁷² Kingreen in Calliess/Ruffert, Art. 6 EU Rn. 37

⁷⁷³ Siehe zum Problem des Verhältnisses EuGH und EGMR oben unter Kapitel 4 B II.

⁷⁷⁴ Nach Ansicht von Naumann, EuR 2008, 424, 431 spricht auch die Anatomie des Unionsrechts nach dem EU-Vertrag gegen die Annahme einer Rechtserkenntnisquelle.

⁷⁷⁵ Busch, Die Bedeutung der EMRK für den Grundrechtsschutz in der EU, S. 30; Borowsky in Meyer, Art. 52 GRCh Rn. 12; CHARTER 4473/00, CONV. 49 = EuGRZ 2000, 559, 569; Dorf, JZ 2005, 126, 128; Grabenwarter, DVBl. 2001, 1, 2; Knecht, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 209f.

b) Recht der Union

Art. 52 Abs. 3 S. 2 GRCh sieht vor, dass das „Recht der Union“ einen weitergehenden Schutz gewährleisten kann. Fraglich ist, ob sich diese Formulierung auch auf das durch den EuGH entwickelte Richterrecht beziehen kann. Dafür spricht neben dem offenen Wortlaut der Norm auch das Günstigkeitsprinzip. Ausgehend von Art. 53 EMRK, der klarstellt, dass die EMRK nur einen Mindestschutz garantiert, muss im Interesse der Gewährleistung eines umfassenden Grundrechtsschutzes auch die Möglichkeit der Inbezugnahme der durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelten Grundrechtsschutzes bestehen. Andernfalls würde durch die Charta der Grundrechtsschutz innerhalb der Europäischen Union verringert. Da diese Auslegung dem Sinn und Zweck der Charta widersprechen würde, ist auch die Rechtsprechung des EuGH im Rahmen des Rechts der Union bei Art. 52 Abs. 3 S. 2 GRCh mit einzubeziehen.

c) Zwischenergebnis

Die EMRK ist bei der Auslegung der Charta als Rechtsquelle heranzuziehen und legt den einzuhaltenden Mindeststandard fest. Zusätzlich dazu kann das durch Rechtsprechung des EuGH entwickelte Richterrecht als Recht der Union im Sinne von Art. 52 Abs. 3 S. 2 GRCh einen weitergehenden Schutz gewährleisten.

III. Eurojust und Art. 8 GRCh

Bei seiner Tätigkeit könnte Eurojust gegen Art. 8 GRCh verstoßen.

1. Art. 8 Abs. 1, 2 GRCh

Mit Art. 8 GRCh wird das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten in den Rang eines Grundrechts erhoben. Aus den Erläuterungen zu Art. 8 GRCh folgt, dass sich der Artikel auf die Datenschutz-Richtlinie (Datenschutz-RiLi) 95/46/EG⁷⁷⁶, deren wichtigste Grundsätze in die GRCh übernommen werden sollten⁷⁷⁷, sowie auf Art. 286 EG, die Verordnung (EG) 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutz-VO)⁷⁷⁸, das Datenschutz-Übereinkommen des Europarates vom 28. Januar 1981 sowie auf Art. 8 EMRK stützt. Durch die Bezugnahme auf die Datenschutz-RiLi werden mit Art. 8 GRCh ebenfalls die Daten geschützt, die den Spezifikationen nach der Datenschutz-

⁷⁷⁶ ABl. EG vom 23.11.1995 Nr. L 281, S. 31ff.

⁷⁷⁷ So auch Barriga, Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 84; Bernsdorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der EU, S. 21; Johlen in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 8 Rn. 14ff; Folz in Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, Art. II-68 Rn. 2.

⁷⁷⁸ ABl. EG vom 12.1.2001 Nr. L 8, S. 1ff.

RiLi unterliegen.⁷⁷⁹ Mit Bezugnahme auf Art. 8 EMRK soll die Kohärenz zwischen den Garantien der GRCh und der EMRK sichergestellt werden.

a) Umfang des Schutzbereichs

Nach Art. 8 Abs. 1 GRCh hat jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Der sachliche Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 1 GRCh wird mit den Begriffen „personenbezogene Daten“ und „Verarbeitung“ umschrieben. „Personenbezogene Daten“ sind alle Daten, die mit einer Person in Verbindung gebracht werden können.⁷⁸⁰ Da Eurojust gem. Artt. 14 Abs. 1, 15 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 14 ÄndB Daten wie die Adresse, der Beruf oder die Bankkonten der Betroffenen speichert, handelt es sich um „personenbezogene Daten“ in diesem Sinne.

b) Eingriff in den Schutzbereich

Der Schutz personenbezogener Daten wird durch jede Form der „Verarbeitung“ beeinträchtigt. Mithin müsste Eurojust bei seiner Tätigkeit Daten „verarbeiten“. Der Begriff der „Verarbeitung“ entspricht der Definition aus Art. 2 lit. b der Datenschutz-RiLi.⁷⁸¹ Danach fällt unter „Verarbeitung“ jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte Vorgang wie beispielsweise das Speichern, die Aufbewahrung, die Weitergabe durch Übermittlung, jede Form der Bereitstellung oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten. Die Richtlinie umfasst mit ihrer Definition somit die gesamte Verwendung personenbezogener Daten.⁷⁸² Wie die Richtlinie erfasst auch Art. 8 Abs. 1 GRCh die gesamte Verwendung personenbezogener Daten beginnend bei der Erhebung. Damit ist von einer weiten Definition der Datenverarbeitung auszugehen.⁷⁸³ Gemäß Artt. 16, 16a, 16b EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 15, 16 ÄndB ist Eurojust u.a. berechtigt, die Daten in automatisierten Arbeitsdateien zu speichern und an andere Behörden zu übermitteln. Hierin liegt eine „Verarbeitung“ im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GRCh. Folglich betrifft das Handeln Eurojusts den Schutzbereich von Art. 8 GRCh.

⁷⁷⁹ Schorkopf in Ehlers, Europäische Grundrechte, § 16 Rn. 43; Hustinx, Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa, EMR-Fachtagung, S. 93.

⁷⁸⁰ Dammann, Art. 2 DaSchRiLi, S. 109; Ehmann/Helfrich, Art.2 DaSchRiLi Rn. 17; Schild, EuZW 1996, 549, 550.

⁷⁸¹ So auch Schorkopf in Ehlers, Europäische Grundrechte, § 16 Rn. 44.

⁷⁸² Dammann, Art. 5 DaSchRiLi, S. 134; Schild, EuZW 1996, 549, 550.

⁷⁸³ Bernsdorff in Meyer, Art. 8 GRCh Rn. 16.

c) Rechtfertigung des Eingriffs

Nach Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 GRCh⁷⁸⁴ dürfen die Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten Grundlage verarbeitet werden.⁷⁸⁵ Diese Zweckbindung begrenzt die Zugriffsmöglichkeiten, schränkt den Verarbeitungsradius ein und legt die Verwendungsdauer fest.⁷⁸⁶ Hauptzweck von Art. 8 Abs. 2 S. 1 GRCh ist die Klarstellung, dass das Recht auf Datenschutz nicht absolut zu sehen ist. Zwischen den Mitgliedstaaten besteht Einigkeit darüber, dass personenbezogene Daten und die Sicherheit solcher Daten kontrolliert werden müssen.⁷⁸⁷ Den Erläuterungen des Grundrechtskonvents zufolge kann das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten zusätzlich „gemäß den Bedingungen nach Art. 52 GRCh eingeschränkt werden“. Nach Art. 52 Abs. 1 GRCh muss jede Einschränkung der Ausübung der in der GRCh anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Aus diesem Grund dürfen Einschränkungen unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprechen, vgl. Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh.

aa) Treu und Glauben

Der Eingriff ist nach Art. 8 Abs. 2 GRCh dann gerechtfertigt, wenn die Daten nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person erfolgen. Bei Eurojust müssen die verarbeiteten Daten von verdächtigen Personen nach Art. 14 Abs. 3 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 13 ÄndB zwar den Zwecken, für die sie verarbeitet werden, entsprechen und nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden. Über eine Einwilligung seitens des Betroffenen macht der EJB aber keine Angaben. Wesentliche Grundlage

⁷⁸⁴ Beide Vorschriften sind aufeinander abgestimmt zu interpretieren, so auch Jarass, EU-Grundrechte, S. 172 und Bernsdorf in Meyer, Art. 8 GRCh Rn. 17.

⁷⁸⁵ Damit orientiert sich Art. 8 Abs. 2 GRCh inhaltlich an dem Rahmen für die zulässige Verarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 lit. b Datenschutz-RiLi. Allerdings sollen die vergleichbaren Regelungen in Art. 5ff. der Datenschutz-RiLi keine Anwendung finden, vgl. Jarass, EU-Grundrechte, S. 172 und Bernsdorf in Meyer, Art. 8 GRCh Rn. 17.

⁷⁸⁶ So Simitis, NJW 1997, 281, 285; Bernsdorff in Meyer, Art. 8 GRCh Rn. 21; Johlen in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 8 Rn. 45f.

⁷⁸⁷ Dabei ist ein Gleichgewicht bei der Speicherung der Daten zwischen der Freiheit auf der einen und der Sicherheit auf der anderen Seite zu halten. Wenn die Regulierung zu gering ist, können Sicherheitseinbußen entstehen. Andererseits darf die Regulierung auch nicht zu weit gehen, da sonst ein Eingriff in den Schutzbereich der Personen vorliegen kann, so auch Directorate-General Internal Market and Financial Services, Handbook on cost-effective compliance with Directive 95/46/EC, S. 1f.

jeder Form von Datenverarbeitung ist jedoch gerade die Einwilligung des Betroffenen.⁷⁸⁸ Gemäß Art. 2 lit. h der Datenschutz-RiLi meint Einwilligung „informierte Einwilligung“, also eine Zustimmung in Kenntnis der Sachlage. Eine solche Einwilligung bzw. Zustimmung wird bei der Speicherung der Daten verdächtiger Personen bei Eurojust jedoch gerade nicht vorliegen. Folglich wird diese Voraussetzung nicht erfüllt.

bb) Gesetzlich legitime Grundlage

Anstelle der Einwilligung des Betroffenen ist eine Rechtfertigung des Eingriffs nach Art. 8 Abs. 2 GRCh aber auch durch „eine gesetzlich geregelte legitime Grundlage“ möglich. Diese Schrankenbestimmung ist weit auszulegen.⁷⁸⁹ Wie bei Art. 8 EMRK muss das Gesetz, das Eingriffe nach Abs. 2 zulässt, ausreichend bestimmt sein.⁷⁹⁰ Wie bereits oben geprüft, stellt der EJB zur Schaffung von Eurojust in Verbindung mit den DPR eine gesetzlich legitime Grundlage im erforderlichen Sinne dar.

cc) Verhältnismäßigkeit

Da sich im Rahmen der GRCh keine Besonderheiten⁷⁹¹ ergeben, wird insoweit auf die Prüfung der Rechtfertigung im Rahmen von Art. 8 EMRK⁷⁹² verwiesen.

dd) Zwischenergebnis

Grundsätzlich sind die Eingriffe in Art. 8 Abs. 1 GRCh durch das Handeln Eurojusts, die sich im Rahmen des Errichtungsbeschlusses halten, gerechtfertigt.

d) Zwischenergebnis

Sofern die Eurojust-Mitarbeiter bei Ihrer Tätigkeit nach den Vorgaben des EJB handeln, verstoßen sie nicht gegen Art. 8 Abs. 1, 2 GRCh.

⁷⁸⁸ Nach Bernsdorff in Meyer, Art. 8 GRCh Rn. 21 manifestiert sich in ihr das eigentlich geschützte Rechtsgut, das Recht auf Selbstbestimmung.

⁷⁸⁹ So Johlen in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 8 Rn. 56; Bernsdorff in Meyer, Art. 8 GRCh Rn. 22, siehe auch Postberg, Das Zusammenwirken von EMRK, GG und EU-GRCh anhand des Art. 52 III und des Art. 53 der Charta, S. 241ff.

⁷⁹⁰ Nach Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 8 Rn. 14 muss beispielsweise bei einer Datenerhebung geregelt werden, unter welchen Umständen die Daten erhoben werden, welches Verfahren angewendet wird, welchem Zweck die Datenerhebung dient, welche Aufbewahrungsfrist gilt und wann die Daten wieder vernichtet werden dürfen.

⁷⁹¹ Der EuGH hat die Prüftiefe bei der Frage der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme weiter zurückgenommen, als dies nach nationalem Verfassungsrecht bekannt ist, vgl. EuGH, Slg. 2008 (Promusicae), I-271 Rn. 70; Schorkopf in Ehlers, Europäische Grundrechte, § 16 Rn. 50f.

⁷⁹² Siehe hierzu oben unter Punkt A III.

2. Überwachung gemäß Art. 8 Abs. 3 GRCh

Gemäß Art. 8 Abs. 3 GRCh ist die Einhaltung der Bestimmungen in Abs. 1 und 2 von einer „unabhängigen Stelle“ zu überwachen. Damit nimmt die GRCh auf die Datenschutz-RiLi und die Datenschutz-VO Bezug. Nach Art. 28 der Datenschutz-RiLi haben die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft bzw. die Mitgliedstaaten unabhängige Kontrollstellen einzurichten und diese mit den notwendigen Mitteln für die Erfüllung ihrer Aufgabe, d.h. mit Untersuchungs- und Einwirkungsbefugnissen, auszustatten. Nach Artt. 24 ff. der Datenschutz-VO ist für jedes Organ und jede Einrichtung der Gemeinschaft ein „behördlicher Datenschutzbeauftragter“ zu bestellen, der nach Artt. 41 ff. als unabhängige Kontrollbehörde die Datenverarbeitung überwachen soll.⁷⁹³

Gemäß Art. 17 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 17 ÄndB verfügt auch Eurojust über einen Datenschutzbeauftragten, der die Anwendung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen überwachen soll. Es handelt es sich jedoch um ein Mitglied des Eurojust-Personals, das eigens für diese Aufgabe bestellt wurde. Durch die Änderung des EJB wurde der Wortlaut von Art. 17 Abs. 1 EJB i.V.m. Art. 1 Nr. 17 ÄndB von „nimmt von niemandem Weisungen entgegen“ in „handelt er unabhängig“ geändert. Tatsächlich ist die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten aber eher zweifelhaft. Als Mitglied des Personals ist seine Einbindung in das System von Eurojust viel stärker als dies bei der GKI der Fall ist. Ein Mitarbeiter Eurojusts wird nur schwerlich seine eigene Arbeit oder die seiner ihm nahe stehenden Kollegen kritisieren oder für unzulässig erklären. Mithin ergeben sich ernste Zweifel an der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten bei Eurojust.

Darüber hinaus muss die unabhängige Stelle nach Art. 8 Abs. 3 GRCh zusätzlich auch Beschwerden behandeln.⁷⁹⁴ Daran fehlt es bei dem Datenschutzbeauftragten von Eurojust. Mithin findet durch den Datenschutzbeauftragten bei Eurojust keine, den Anforderungen von Art. 8 Abs. 3 GRCh genügende, Überwachung statt.

Etwas anderes könnte sich aber durch das Zusammenwirken des Datenschutzbeauftragten und der GKI von Eurojust ergeben. Der Datenschutzbeauftragte ist gemäß Art. 17 Abs. 4 lit. b

⁷⁹³ Durch die Datenschutz-VO wurde eine Kontrollbehörde in Form eines „europäischen Datenschutzbeauftragten“ eingerichtet. Dieser überwacht die Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung auf allen Verarbeitungen durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und hat nach Art. 48 der Datenschutz-VO dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jährlich einen Bericht vorzulegen, den er gleichzeitig veröffentlicht.

⁷⁹⁴ Jarass, EU-Grundrechte, S. 174.

EJB berechtigt, die GKI von Eurojust zu befassen, wenn er der Ansicht ist, dass eine Datenverarbeitung nicht im Einklang mit dem EJB erfolgt. Durch diesen Verweis an die GKI könnte der Überwachung im Sinne von Art. 8 Abs. 3 GRCh genüge getan sein, wenn die GKI eine unabhängige Beschwerdestelle in diesem Sinne darstellt. Bei der GKI handelt es sich, wie bereits geprüft⁷⁹⁵, um eine von Eurojust unabhängige Kontrollinstanz. Gemäß Art. 19 Abs. 8 und Art. 20 Abs. 2 EJB wird die Einlegung von Beschwerden ermöglicht. Damit stellt die GKI eine Stelle i.S.d. Art. 8 Abs. 3 GRCh dar.

Weder aus dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 3 GRCh noch aus dem Zweck der Überwachung ergibt sich, dass die Datenüberwachung lediglich in einer Stelle erfolgen darf. Für den Betroffenen ist wichtig, dass er die Möglichkeit der Einreichung einer Beschwerde erhält. Welche Person sich damit in der Praxis befasst, ist irrelevant. Zudem bietet eine „doppelte“ Kontrolle mehr Schutz für den Betroffenen als dies Art. 8 Abs. 3 GRCh voraussetzt. Somit reicht es für eine rechtmäßige Überwachung nach Art. 8 Abs. 3 GRCh aus, dass der Datenschutzbeauftragte bei Eurojust an die GKI als Beschwerdestelle verweist.

3. Zwischenergebnis

Mit Art. 8 GRCh wird der Datenschutz als Grundrecht ausgestaltet. Durch die Datenspeicherung und -übermittlung wird in dieses Grundrecht eingegriffen. Allerdings sind diese Eingriffe durch die gesetzlich legitime Grundlage des EJB i.V.m. den DPR gerechtfertigt. Aufgrund seiner fehlenden Unabhängigkeit gegenüber Eurojust und dem Fehlen einer Beschwerdemöglichkeit kann der Datenschutzbeauftragte allein die Einhaltung von Art. 8 Abs. 3 GRCh nicht gewährleisten. Durch die Möglichkeit der Befassung der GKI als unabhängige Beschwerdestelle, die eine zusätzliche Überwachung gewährleistet, liegt ein Verstoß gegen diese Vorschrift im Ergebnis jedoch nicht vor.

IV. Eurojust und Art. 7 GRCh

Nach Art. 7 GRCh hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Die Vorschrift entspricht Art. 8 EMRK und insoweit über Art. 52 Abs. 3 GRCh deren Schranken und ihren Beschränkungen.⁷⁹⁶

⁷⁹⁵ Siehe oben unter Kapitel 3 A.

⁷⁹⁶ Bernsdorff/Borowsky, Die Charta der Grundrechte der EU, S. 20; Folz in Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, Art. II-67 Rn. 1; Tettinger in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 7 Rn. 1.

Im Rahmen des Verhältnisses von Art. 7 GRCh zu Art. 8 GRCh scheint das Recht auf Achtung der Privatsphäre nach Art. 7 GRCh auf den ersten Blick als Auffanggrundrecht⁷⁹⁷ zu gelten, als es einen Bereich sichern soll, in dem das Individuum seine Persönlichkeit frei entfalten kann. Gleichwohl gewährleistet Art. 7 GRCh keine umfassende allgemeine Handlungsfreiheit wie Art. 2 Abs. 1 GG.⁷⁹⁸ Die Vorschrift vervollständigt nicht den durch die anderen Grundrechte geschützten status negativus, erfasst also nicht jegliches menschliche Handeln bzw. Betätigungen jedweder Art.⁷⁹⁹ Im Verhältnis zu Art. 8 GRCh hat das Präsidium darauf hingewiesen, dass es den Datenschutz zwar als „Aspekt der Achtung der Privatsphäre“ verstehe, diesen jedoch in einem gesonderten Artikel regeln wolle.⁸⁰⁰

Während im Rahmen von Art. 7 GRCh auch andere Bereiche, wie der Schutz des Familienlebens unter die Gewährleistung fallen, bezieht sich Art. 8 GRCh konkret auf den Datenschutz. Deshalb gewährleistet Art. 8 GRCh im Vergleich zu Art. 7 GRCh im Bereich des Datenschutzes einen umfassenderen Schutz. Soweit es um Aspekte in Bezug auf den Datenschutz geht, ist Art. 8 GRCh deshalb als *lex specialis*⁸⁰¹ zu Art. 7 GRCh anzusehen.

V. Eurojust und Art. 19 GRCh

Zu untersuchen ist, ob Eurojust in einem Spannungsverhältnis zu Art. 19 GRCh steht. Nach Art. 19 GRCh besteht ein Schutz der betroffenen Personen bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung.⁸⁰² Eurojust soll nach Art. 31 Abs. 1 lit. b EU die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern. Hinsichtlich einer Ausweisung und Abschiebung kommen Eurojust aber selbst keine Befugnisse zu. Die Organisation leistet lediglich unterstützende Arbeit für die Mitgliedstaaten, indem die Auslieferung erleichtert wird. Das geschieht beispielsweise dadurch, dass Eurojust zwischen den Mitgliedstaaten eventuell bestehende Sprachbarrieren durch Übersetzungstätigkeiten überwindet oder Rechtsauskünfte über das jeweils einschlägige Recht vermittelt.⁸⁰³ Die Entscheidung über eine Auslieferung fällt allein jedoch in die Ent-

⁷⁹⁷ Magiera, DÖV 2000, 1017, 1025.

⁷⁹⁸ So auch für Art. 8 EMRK bereits Magiera, DÖV 2000, 1017, 1025; Schmitz, JZ 2001, 833, 837f; Lindner, BayVBl. 2001, 523, 524.

⁷⁹⁹ Bernsdorff in Meyer, Art. 7 GRCh Rn. 15.

⁸⁰⁰ Begründung zu Art. 8 CONV. 5; Bernsdorff in Meyer, Art. 8 GRCh Rn. 6.

⁸⁰¹ Bernsdorff in Meyer, Art. 7 GRCh Rn. 14; Tettinger in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 7 Rn. 4.

⁸⁰² In den vom Präsidium des Konvents beigegebenen unverbindlichen Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 3 GRCh gehört Art. 19 GRCh hinsichtlich beider Absätze zu jenen Bestimmungen, die neben derselben Bedeutung auch dieselbe Tragweite haben sollen wie die entsprechenden Vorschriften der EMRK.

⁸⁰³ Siehe oben in Kapitel 2 A.

scheidungsbefugnis des jeweiligen Mitgliedstaates. Durch die bloß unterstützende Tätigkeit von Eurojust ist deshalb der Schutzbereich von Art. 19 GRCh nicht berührt.

VI. Eurojust und Art. 42 GRCh

Die nationalen Mitglieder von Eurojust könnten bei ihrer Arbeit in Konflikt mit dem Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 42 GRCh geraten. Im Verhältnis zu Art. 8 GRCh besteht ein Spannungsverhältnis. Zwar handelt es sich bei Art. 8 und Art. 42 GRCh um konkurrierende Rechte, die aber beide Rechte notwendige Grundbedingungen einer zivilen, demokratischen Informationsgesellschaft⁸⁰⁴ darstellen und deshalb nebeneinander anwendbar sind.

Nach Art. 42 GRCh wird allen Bürgern innerhalb der EU das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger gewährt. Mit dem Recht auf Zugang zu Dokumenten wird das Recht bezeichnet, auf Antrag und unabhängig von einer besonderen Betroffenheit sowie ohne Angabe von Gründen den Zugang zu Dokumenten von Hoheitsträgern zu erhalten, wenn nicht Gründe zum Schutz öffentlicher oder privater Interessen entgegenstehen.⁸⁰⁵ Der Artikel entspricht Art. 255 Abs. 1 EG, wenn auch durch die Aufnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union der Kreis der Verpflichtungsadressaten in Art. 42 GRCh weiter gefasst ist als der nach Art. 255 Abs. 1 EG.⁸⁰⁶ Als Einrichtung der Union ist Eurojust Verpflichtungsadressat von Art. 42 GRCh.

1. Einordnung

Durch Art. 42 GRCh ergibt sich kein individueller Rechtsanspruch auf Dokumentenzugang.⁸⁰⁷ Denn das Recht wird gemäß dem Wortlaut der Vorschrift nur „vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind“, gewährt. Zwar konkretisiert die Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001⁸⁰⁸ die Grundsätze und Bedingungen in

⁸⁰⁴ Bernsdorff in Meyer, Art. 8 GRCh Rn.13. Vgl. a.A. Jarass, EU-Grundrechte, S. 173, 419, der eine Anwendung beider Rechte nebeneinander ablehnt.

⁸⁰⁵ Vgl. Schöbener in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 42 Rn. 5.

⁸⁰⁶ Der Europäische Konvent hat dieses Recht auf Dokumente der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union im Allgemeinen ausgeweitet, ungeachtet ihrer Form, siehe auch Art. 15 Abs. 3 AEUV. Andere Ansicht Magiera in Meyer, Art. 42 GRCh, Rn. 8, der die „Ausklammerung der anderen Unionsorgane und -einrichtungen“ für „wenig überzeugend“ hält.

⁸⁰⁷ So auch EuG RS T-191/99 (Petrie./u.a Kommission), Slg. 2001, II-3677ff, Rn. 35; Castenholz, Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, S. 56f; Schöbener in Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, Art. 42 Rn. 5, 7.

⁸⁰⁸ ABl. EG vom 31.5.2001 Nr. L 145, S. 43ff.

diesem Sinne⁸⁰⁹, hat dadurch den Rechtscharakter der Vorschrift aber nicht geändert. Folge dessen, dass mit Art. 42 GRCh kein individueller Rechtsanspruch gewährt wird, ist, dass der Betroffene sich gerichtlich nicht auf eine Verletzung von Art. 42 GRCh berufen kann. Allerdings führt diese Tatsache nicht dazu, dass Eurojust nicht zur Einhaltung dieses Rechts verpflichtet wäre. Deshalb ist Eurojust als Einrichtung der Union an dieses Recht gebunden – unabhängig von der rechtlichen Einordnung – und insoweit zur Einhaltung von Art. 42 GRCh verpflichtet.

2. Zugangsanspruch im Rahmen des EJB

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist ein notwendiges Begleitinstrumentarium bei der Verfolgung von Rechtsschutzinteressen. Denn nur, wer sich umfassend über die Arbeitsweise von Eurojust informieren kann, kann seine Rechtsschutzinteressen sachgerecht durchsetzen. Nach Art. 39 EJB legt das Kollegium auf Vorschlag des Verwaltungsdirektors Regeln über den Zugang zu Eurojust-Dokumenten fest und berücksichtigt hierbei die Grundsätze und Grenzen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001⁸¹⁰ vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission.

Ein Zugangsanspruch von Eurojust ergibt sich für den Betroffenen aus Art. 19 Abs. 2 EJB. Demgemäß kann jede Person einen Anspruch auf Auskunft über die sie betreffenden, bei Eurojust gespeicherten personenbezogenen Daten geltend machen. Dafür muss die Person in dem Mitgliedstaat ihrer Wahl einen Antrag⁸¹¹ an die von diesem Staat bezeichnete Behörde richten, die den Antrag unverzüglich an Eurojust weiterleitet. Der Anspruch ist formell nach den Modalitäten und Rechtsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaates geltend zu machen.

a) Prüfungspflicht für die Behörde

Bei der Entscheidung darüber, ob dem Antrag auf Auskunft stattzugeben ist, wird die Eigenschaft des Antragstellers (bspw. als Zeuge oder Verdächtiger) im Hinblick auf die bei Euro-

⁸⁰⁹ So enthält Art. 4 der Transparenzverordnung Ausnahmetatbestände, wann eine Auskunft verweigert werden darf. Die Vorschrift enthält absolute und relative Verweigerungsgründe. Nach Art. 4 Abs. 3 der VO werden bestimmte Dokumente grundsätzlich vom Zugangsrecht ausgenommen, wenn deren Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

⁸¹⁰ ABl. EG vom 31.5.2001 Nr. L 145, S. 43ff.

⁸¹¹ Die Antragstellung ist kostenlos für die betreffende Person. Dadurch wird vermieden, dass eine Person wegen des Kostenrisikos den Rechtsschutz nicht in Anspruch nimmt. Zu beachten ist allerdings, dass die jeweilige Behörde, soweit Eurojust dieser die konkrete Datenübermittlung zuordnen kann, von der Person nach Art. 19 Abs. 3 S. 2 EJB verlangen kann, dass der Antrag gemäß den Rechtsvorschriften und Modalitäten ihres Mitgliedstaates geltend zu machen ist.

just gespeicherten Daten nach Art. 19 Abs. 5 EJB von den nationalen Mitgliedern bei Eurojust berücksichtigt. Hierzu werden vor der Entscheidung die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten von Eurojust nach Art. 19 Abs. 9 EJB konsultiert. Diese Behörden werden durch die betroffenen nationalen Mitglieder sodann über den Inhalt der Entscheidung benachrichtigt.

b) Frist

Der Antrag ist gem. Art. 19 Abs. 6 EJB von den betroffenen nationalen Mitgliedern binnen drei Monaten nach Eingang abschließend zu bearbeiten, die im Rahmen von Eurojust entscheiden. Erzielen die Mitglieder kein Einvernehmen, verweisen sie die Angelegenheit an das Kollegium, das mit Zweidrittelmehrheit über den Antrag befindet.

c) Folge bei Ablehnung

Wird die Auskunft verweigert oder werden keine den Antragsteller betreffenden personenbezogenen Daten von Eurojust verarbeitet, teilt Eurojust dem Antragsteller nach Art. 19 Abs. 7 EJB mit, dass eine Überprüfung vorgenommen wurde. Hinweise, denen der Antragsteller entnehmen könnte, dass zu seiner Person Daten vorliegen, werden nicht erteilt. Ist der Antragsteller mit der Antwort auf seinen Antrag nicht einverstanden, kann er bei der GKI gegen die betreffende Entscheidung Beschwerde einlegen. Die GKI prüft dann, ob die Entscheidung von Eurojust im Einklang mit dem EJB steht.

3. Zwischenergebnis

Da Eurojust den betroffenen Personen gemäß Art. 19 Abs. 2 EJB einen Anspruch auf den Zugang zu den gespeicherten Daten gewährt, liegt kein Verstoß gegen Art. 42 GRCh vor.

VII. Eurojust und die justitiellen Rechte

Die justitiellen Rechte sind in Artt. 47-50 GRCh geregelt. Mangels einschlägiger Befugnisse auf Seiten von Eurojust besteht zum jetzigen Zeitpunkt keine Gefahr, dass Eurojust gegen diese Rechte verstoßen könnte. Denn Eurojust wird bislang nicht selbst ermittelnd tätig, sondern leistet lediglich Unterstützungsarbeit für die Mitgliedstaaten. Etwas anderes könnte sich ergeben, wenn Eurojust zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft ausgebaut wird. Wie diese Staatsanwaltschaft konkret aussehen könnte, wird unten⁸¹² erläutert.

⁸¹² Siehe unten in Kapitel 6.

VIII. Zwischenergebnis

Als Adressat wird Eurojust zur Einhaltung der in der Charta gewährten Rechte verpflichtet. In der Charta ist das Recht auf Datenschutz erstmals ausdrücklich in Art. 8 Abs. 1 GRCh enthalten. Die Datenverarbeitung bei Eurojust greift zwar in dieses Recht ein, allerdings ist der Eingriff, der im Sinne des EJB erfolgt, gerechtfertigt. In Verbindung mit den Data Protection Rules stellt der EJB eine gesetzlich legitime Eingriffsgrundlage dar, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt. Die Datenüberwachung im Sinne von Art. 9 Abs. 3 GRCh wird durch den Datenschutzbeauftragten zusammen mit der GKI gewährleistet.

Art. 7 GRCh findet neben Art. 8 GRCh nur subsidiäre Anwendung, soweit es um das Recht auf Datenschutz geht. Mangels Befugnissen Eurojusts für eine Auslieferung ist hinsichtlich einer möglichen Verletzung von Art. 19 GRCh bereits der Schutzbereich nicht eröffnet. Dasselbe gilt für die justitiellen Rechte der GRCh. Art. 42 GRCh, der zwar keinen individuellen Rechtsschutz gewährt, aber trotzdem von Eurojust einzuhalten ist, ist bei rechtmäßigem Handeln im Sinne des EJB i.V.m. den DPRs ebenfalls nicht verletzt. Mithin verstößt Eurojust mit den derzeitigen Befugnissen nach dem EJB nicht gegen die in der GRCh garantierten Rechte.

C. Vereinbarkeit mit nationalem Recht

Im Anschluss an die vorangehenden Ausführungen stellt sich die Frage, wie der Rechtsschutz auf nationaler Ebene am Beispiel Deutschlands materiell-rechtlich ausgestaltet ist. Ausgangspunkt für die Untersuchung ist das deutsche Eurojust-Gesetz (EJG)⁸¹³. Damit wurde der alte EJB in deutsches Recht transformiert. Wann die Umsetzung des geänderten Errichtungsbeschlusses in deutsches Recht erfolgen wird, bleibt abzuwarten.⁸¹⁴ Zu prüfen ist, ob das deutsche Eurojust-Gesetz in seiner derzeitigen Fassung mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

I. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

In Betracht kommt ein Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG durch die Tätigkeit von Eurojust, wogegen dem Betroffenen kein hinreichender Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG zustehen könnte.

Das Grundgesetz enthält keinen Art. 8 EMRK bzw. Art. 8 GRCh entsprechenden Artikel, der dem Einzelnen seinem Wortlaut nach ein Recht auf Achtung seines Privatlebens bzw. das

⁸¹³ BGBl. 2004 I, S. 902.

⁸¹⁴ Gemäß Art. 2 ÄndB muss dies bis spätestens zum 4. Juni 2011 geschehen.

Recht auf den Schutz seiner Daten zusichert. Das bedeutet jedoch nicht, dass das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten im Grundgesetz nicht existiert. Im Grundgesetz erfolgt der Schutz des Privatlebens als Teil seiner Privatsphäre vor allem durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.⁸¹⁵ Seit dem Volkszählungsurteil des BVerfG vom 15. Dezember 1983⁸¹⁶ wird zudem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG anerkannt.⁸¹⁷

1. Schutzbereich und Eingriff in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gibt dem Einzelnen die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu entscheiden.⁸¹⁸ Datenschutz ist demnach der Schutz der Persönlichkeit bei der Datenverarbeitung durch Träger der öffentlichen Gewalt.⁸¹⁹ Mithin fällt der Datenschutz als Teil des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung unter Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung definiert sich über den Schutz personenbezogener Daten. Daten sind dann personenbezogen, wenn die betreffende Person anhand der Daten direkt oder indirekt bestimmbar ist bzw. ausfindig gemacht werden kann.⁸²⁰ Gemäß § 13 EJG i.V.m. Art. 15 EJB a.F. speichert Eurojust Informationen wie Namen, Adresse und Beruf von verdächtigen Personen und von Zeugen und Opfern. Dabei handelt es sich um personenbezogene Daten im beschriebenen Sinne. Durch die Übermittlung der Daten nach § 4 Abs. 1 EJG findet auch eine Preisgabe bzw. Verwendung der Daten im Sinne von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG statt. Damit liegt ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vor.

2. Schranke von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt nicht schrankenlos. Obwohl es nicht explizit als Grundrecht erwähnt ist, gelten die Schranken des Art. 2 Abs. 1 a.E. GG analog.⁸²¹ Begrenzt wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dann, wenn „Rechte anderer“

⁸¹⁵ So auch Postberg, Das Zusammenwirken von EMRK, GG und EU-GRCh anhand des Art. 52 III und des Art. 53 der Charta, S. 38.

⁸¹⁶ BVerfGE 65, 1ff.

⁸¹⁷ Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 8 Rn. 20.

⁸¹⁸ BVerfGE 65, 1, 43; Dreier in Dreier, Art. 2 GG Rn. 78.

⁸¹⁹ Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 2 GG Rn. 26.

⁸²⁰ Vgl. Schaar, Datenschutz im Internet, S. 125. Das BVerfG spricht in diesem Zusammenhang von individualisierten oder individualisierbaren Daten, BVerfGE 67, 100, 144.

⁸²¹ Vgl. BVerfGE 79, 256, 269; BVerfGE 97, 228, 269; BVerfGE 99, 185, 195; BVerfGE 114, 339, 347; Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 2 GG Rn. 59.

verletzt werden oder ein Verstoß gegen die „verfassungsmäßige Ordnung“ oder ein „Sittengesetz“ vorliegt. Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen ferner einer speziellen gesetzlichen Grundlage.⁸²² Für die gesetzliche Grundlage stellt das BVerfG gewisse Grundvoraussetzungen auf. So müssen die einschränkenden Normen dem Bestimmtheitsgebot genügen und eine präzise Zweckbindung beinhalten, was sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt.⁸²³ Das heißt, dass der Bürger klar erkennen können muss, für welche Zwecke seine Daten bestimmt sind. Damit das EJG diesen Anforderungen genügt, müsste das EJG einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein.

a) Ziel, Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Erreichung dieses Zieles

Die Vorschriften des EJG dienen der Kriminalitätsbekämpfung und verfolgen damit grundsätzlich ein legitimes Ziel. Die Speicherung der Daten von Verdächtigen, Zeugen und Opfern ist zur Erreichung dieses Ziels auch grundsätzlich geeignet.

Möglicherweise könnte die Datenspeicherung aber nicht erforderlich sein. Die Erforderlichkeit liegt dann nicht vor, wenn ein milderer Mittel zur Erreichung desselben Zwecks gegeben ist. Ein milderer Mittel könnte die vorherige Information der betroffenen Personen über die Datenspeicherung darstellen. Denn die Betroffenen haben keine Kenntnis von der Datenspeicherung. Bei vorheriger Information könnten die Betroffenen gegen die Datenspeicherung vorgehen, wenn sie damit nicht einverstanden sind und so eine weitere Datenverarbeitung zu verhindern versuchen. Insoweit würde die Information der von der Datenspeicherung Betroffenen ein milderer Mittel darstellen. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ist allerdings auch der Sinn der Datenspeicherung zu berücksichtigen. Zum Zweck der Kriminalitätsbekämpfung soll der Überraschungseffekt genutzt werden, damit die vermeintlichen Täter keinen Verdacht schöpfen. Eine Informierung würde die möglichen Täter aufmerksam machen und weitere Ermittlungen verhindern oder erschweren. So könnten die Verdächtigen beispielsweise Beweise vernichten, wenn sie von der Datenspeicherung informiert werden würden. Die vorherige Information über die Datenspeicherung stellt zwar ein milderer, aber nicht gleich geeignetes Mittel im Hinblick auf den Zweck der Datenspeicherung dar.

⁸²² BVerwGE 121, 115, 128.

⁸²³ BVerfGE 65, 1, 44, 62.

b) Angemessenheit der Datenspeicherung

Um festzustellen, ob die Datenspeicherung durch die Eurojust-Mitarbeiter angemessen ist, ist die Eingriffsintensität durch das EJG mit dem Zweck der Kriminalitätsbekämpfung zu vergleichen. § 8 Abs. 1 EJG gewährt die in Artt. 19 und 20 EJB aufgestellten Auskunftsrechte für den betroffenen Bürger. Zusätzlich dazu nimmt das EJG in § 8 Abs. 2 auf die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) Bezug. Nach § 8 Abs. 2 EJG gelten für Anträge aus Deutschland § 19 Abs. 1 S. 1-3, Abs. 7 bzw. § 20 Abs. 1-4, 6-7 BDSG entsprechend.⁸²⁴ Das BDSG beinhaltet ausführliche Regelungen über Datenverarbeitungsvoraussetzungen, Auskunfts-, Löschungs- und Berichtigungsrechte, sowie Regelungen über Kontrollrechte.⁸²⁵ Aufgrund des Verweises in § 8 Abs. 2 EJG auf die analoge Anwendung der §§ 19 und 20 BDSG wird dem Betroffenen durch das EJG im Vergleich zum EJB ein besserer Rechtsschutz gewährt. Das könnte ein Indiz für die Angemessenheit des EJB darstellen.

Die Abwägung zwischen dem Zweck des EJG, nämlich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auf der einen Seite und dem privaten Interesse des Einzelnen an der informationellen Selbstbestimmung lässt das öffentliche Interesse überwiegen. Wie bereits im Rahmen der EMRK und der GRCh ist das Schutzbedürfnis für die Allgemeinheit größer. Im EJG werden zudem durch die Bezugnahme auf das BDSG noch stärkere Grenzen für die Datenverarbeitung gezogen als dies im EJB vorgesehen ist. Das bietet ausreichenden Schutz für den Betroffenen. Somit ist das EJB auch angemessen.

c) Zwischenergebnis

Die Vorgaben aus dem EJG stellen eine gesetzlich legitime Rechtsgrundlage für die Datenspeicherung dar.

d) Konkrete Maßnahme

Ob die im konkreten Fall vorgesehene Maßnahme durch die deutschen Mitglieder bei Eurojust den Eingriff rechtfertigt, ist jeweils im Einzelfall zu überprüfen. Wenn sich die Personen bei der Datenverarbeitung aber an das EJG und die analog anzuwendenden Vorschriften des BDSG halten, spricht vieles für die Verhältnismäßigkeit der konkreten Maßnahme.

⁸²⁴ Die Anträge sind an das Bundesministerium der Justiz zu richten und werden von dort an das deutsche Mitglied von Eurojust weitergeleitet, das im Namen von Eurojust gem. Art. 19 Abs. 1-3 EJB, § 8 EJG über den Anspruch entscheidet.

⁸²⁵ Vgl. insbes. §§ 4, 13ff, 19ff, 24ff. BDSG, siehe hierzu auch die Ausführungen von Mallmann in Simitis, § 19 BDSG Rn. 1ff; Dörr/Schmidt, § 19 BDSG Rn. 1ff; sowie . Gola/Schomerus, § 20 BDSG Rn.1ff.

3. Zwischenergebnis

Im Ergebnis liegt kein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vor.

II. Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG

Zu untersuchen ist, ob durch das bestehende Rechtsschutzsystem von Eurojust eine Beeinträchtigung von Art. 19 Abs. 4 GG in materieller Hinsicht besteht. Da durch die Speicherung, Erhebung, Verarbeitung und sonstige Nutzung von Daten der Betroffenen die Gefahr besteht, dass die Bediensteten in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen, müsste ein Mindestmaß an wirkungsvollem Rechtsschutz bestehen, um Art. 19 Abs. 4 GG ausreichend Rechnung zu tragen. Im Rahmen der Überprüfung von Maßnahmen Eurojusts hat Deutschland mit dem EuGHG⁸²⁶ von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den EuGH im Wege der Vorabentscheidung mit der Frage zu befassen, die sich auf die Auslegung des EJB beziehen. Daneben verweisen Art. 19 Abs. 8 EJB und § 13 EJB den Betroffenen auf den Rechtsweg vor die GKI. Diese überwacht die Datenspeicherung und überprüft diese auf ihre Rechtmäßigkeit hin. Es handelt sich, wie bereits geprüft, um eine unabhängige Stelle, allerdings fehlt ihr die Gerichtsqualität.⁸²⁷ Insoweit bleibt der Rechtsschutz gegenüber dem innerstaatlichen Rechtsschutzniveau von Art. 19 Abs. 4 GG zurück.

Allerdings kann es sich bei einem „allgemeinen Zugang zum Gericht“ aufgrund des Maßstabs des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG bei der Rechtsschutzinstanz auch um sonstige Kontrollinstanzen handeln.⁸²⁸ Um feststellen zu können, ob die GKI den Anforderungen an Art. 19 Abs. 4 GG genügt, ist ein Vergleich mit dem Europäischen Patentamt⁸²⁹ vorzunehmen. Das Patentamt stellt eine zwischenstaatliche Einrichtung dar und ist kein Gericht im förmlichen Sinne. Trotzdem ist allgemein anerkannt, dass das Patentamt den Anforderungen des Art. 24 Abs. 1, 79 Abs. 3, 19 Abs. 2 und 3 GG genügt.⁸³⁰

Zur Begründung wird angeführt, dass sich die Forderungen nach „struktureller Kongruenz“ zwischen der deutschen Rechtsordnung und zwischenstaatlichen Einrichtungen nicht durch-

⁸²⁶ Gesetz betreffend die Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens aus dem Gebiet der PJZS nach Art. 35 EU = BGBl. 1998 I, 2035.

⁸²⁷ Siehe oben unter Kapitel 3 A.

⁸²⁸ Vgl. Günther, Europol, S. 247; Huber in v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 GG, Rn. 525.

⁸²⁹ IntPatÜG vom 21.6.1976, BGBl. II, 649.

⁸³⁰ Siehe BVerfGE 37, 291, 295f; BVerfGE NJW 2001, 2705f; Huber in v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 GG, Rn. 531.

setzen konnten.⁸³¹ Daneben werde das „Wesen“ der Rechtsschutzgarantie weniger durch die institutionelle Trennung von zweiter und dritter Gewalt markiert als durch die Möglichkeit, jede Rechtsverletzung durch die Anrufung einer unabhängigen Stelle in einem gerichtsförmigen Verfahren überprüfen lassen zu können.⁸³² Diese Möglichkeit wird durch die GKI eröffnet. Es handelt sich um eine unabhängige Einrichtung, die die Tätigkeiten Eurojusts überwacht und eine Rechtmäßigkeitskontrolle vornimmt. Es existieren außerdem „gerichtsähnliche“ Verfahrensvorschriften bei der Anrufung der Kontrollinstanz, vgl. Artt. 7, 8, 14-22 AGKE. Mithin liegen bei der GKI ähnliche Voraussetzungen wie bei dem Europäischen Patentamt vor. Der Rechtsschutz durch die GKI bleibt nicht hinter dem innerstaatlichen Rechtsschutz zurück und ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG liegt nicht vor.

III. Zwischenergebnis

In Deutschland ist das deutsche Eurojust-Gesetz Prüfungsmaßstab für die Beurteilung des materiellen Rechtsschutzes bei Maßnahmen von Eurojust. Allerdings muss das EJG hinsichtlich der Änderungen des Errichtungsbeschlusses spätestens bis Juni 2011 an deutsches Recht angepasst werden. Bei der Datenverarbeitung durch Eurojust bzw. der -weitergabe durch die nationalen Verbindungsbeamten können Verstöße gegen das im Rahmen der informationellen Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG enthaltene Recht auf Datenschutz entstehen. Die Eingriffe sind aber durch die Gewährleistungen im EJG gesetzlich legitimiert und werden dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht. Bei einer dem EJG entsprechenden Datenverarbeitung ist der Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG deshalb abzulehnen. Da die GKI als unabhängige Kontrollinstanz gerichtähnlichen Rechtsschutz bietet, verstößt das bei Eurojust gewährleistete Rechtsschutzsystem auch nicht gegen das in Art. 19 Abs. 4 GG verbürgerte Mindestmaß an Rechtsschutz.

D. Ergebnis

Die Tätigkeit Eurojusts kann gegen unterschiedliche Rechte aus der EMRK, der GRCh und dem deutschen Grundgesetz verstoßen. Als Einrichtung der Europäischen Union wird Eurojust sowohl aus der EMRK als auch aus der GRCh verpflichtet. Als Rechtsquelle bildet die EMRK den rechtlichen Mindeststandard. Auch auf nationaler Ebene existiert eine Verpflichtung zur Einhaltung der Grundrechte des Grundgesetzes. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in Form der Datenverarbeitung und -speicherung greift Eurojust in Art. 8 Abs. 1

⁸³¹ BVerfGE 37, 291, 295f.

⁸³² Huber in v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 GG, Rn. 531

EMRK, in Art. 8 GRCh und in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein. Allerdings sind sämtliche Eingriffe gerechtfertigt. Der EJB i.V.m. den DPR gewährt im Rahmen des Fallbearbeitungssystems ausreichenden Schutz für die Betroffenen und stellt deshalb eine ausreichende Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK und Art. 8 GRCh dar. Die Aufgabenwahrnehmung Eurojusts verstößt weder gegen Art. 8 EMRK noch gegen Art. 8 GRCh. Verstöße gegen Art. 6 EMRK und Art. 19 GRCh scheiden bereits mangels Eröffnung des Schutzbereichs aus. Die Verletzung von Art. 7 GRCh scheidet aufgrund des Eingreifens des Spezialitätsgrundsatzes zu Art. 8 GRCh aus. Die Einhaltung des Auskunftsanspruchs aus Art. 42 GRCh, der keinen Individualrechtsschutz ermöglicht, wird ebenfalls garantiert.

Das deutsche EJG setzt den alten EJB in zulässiger Weise in deutsches Recht um und gewährt auch aufgrund des Verweises auf das deutsche BDSG weitreichenden Schutz für den Betroffenen. Hierdurch wird ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG im Ergebnis auch ausgeschlossen. Aufgrund des gerichtsähnlichen Rechtsschutzes durch die GKI bei Eurojust wird außerdem dem Erfordernis des materiellen Rechtsschutzes des Art. 19 Abs. 4 GG ausreichend Rechnung getragen.

Kapitel 6: Zukunftsmodell einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Um u.a. den Mangel an justitieller Kontrolle bei Zuweisung operativer Befugnisse Europols zu minimieren, da die Europolbeamten bei der repressiven Tätigkeit der Verfahrensherrschaft einer Staatsanwaltschaft unterstellt wären⁸³³, ist die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft diskutiert worden.

A. Entwicklung bis zum Vertrag von Lissabon

Damit beurteilt werden kann, ob die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft möglich ist und mit welchen Zuständigkeiten sie ausgestattet sein könnte, ist zunächst die Entwicklung hin zu einer Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft nach dem Vorschlag des VvL aufzuzeigen.

⁸³³ Nelles, ZStW 109 (1997), 727, 754.

I. Corpus Juris

Das Modell eines Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, dem Corpus Juris (CJ)⁸³⁴, trieb die Entwicklung zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft voran.

In Artt. 18 ff. CJ wurde die Errichtung einer unabhängigen Europäischen Staatsanwaltschaft vorgeschlagen. Diese sollte sich gem. Art. 18 Abs. 3 CJ aus einem Europäischen Generalstaatsanwalt und Europäischen Staatsanwälten, die in die Mitgliedstaaten abgeordnet sind, zusammensetzen. Nach Art. 18 Abs. 5 CJ sollten die nationalen Staatsanwaltschaften verpflichtet sein, die Europäische Staatsanwaltschaft zu unterstützen. Die Ermittlungsbefugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft sollten sich auf den Europäischen Generalstaatsanwalt (EGenStA), die Abgeordneten europäischen Staatsanwälte (AeStA) und die zu diesem Zweck benannten nationalen Stellen verteilen. Die Befugnisse der EGenStA sollten die allgemeine Leitung der Ermittlungen, das An-sich-Ziehen von Verfahren, sowie das Abstimmen der Ermittlungen, die von den AeStA oder von den Dienststellen der nationalen Polizei, den zuständigen Verwaltungen oder OLAF geführt werden, umfassen.⁸³⁵

Im Corpus Juris wurde aber nicht eine die nationalen Strafverfolgungsbehörden überlagernde zentrale europäische Behörde konzipiert, sondern es sollte eine dezentrale Behörde geschaffen werden, die in den Mitgliedstaaten identische Befugnisse hat und unter der Aufsicht und letzter Entscheidungskompetenz der nationalen Gerichte steht. Zudem greift der Corpus Juris den Gedanken der Errichtung eines Europäischen Strafgesetzbuches auf. Dieses Strafgesetzbuch sollte eine Reihe von schweren Straftaten, wie den Betrug gegenüber der Gemeinschaft und Korruption, regeln.⁸³⁶

⁸³⁴ Das auf Initiative der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments erarbeitete materiell- und verfahrensrechtliche Modell, das als „Corpus Juris“ bezeichnet wird, unternimmt den Versuch, ein europäisches Wirtschaftsstrafrecht zu etablieren. Der überarbeitete Entwurf des sog. „Corpus Juris 2000“ enthält 39 Artikel. Siehe auch die umfassende Darstellung in Weber, Der Europäische Staatsanwalt, S. 63ff.

⁸³⁵ Darüber hinaus sollte es möglich sein, nach Art. 20 Abs. 3 CJ bei einer Untersuchung wegen Taten nach den Artt. 1-8 CJ die Befugnis zur Befragung des Beschuldigten, zum Sammeln von Dokumenten und/oder elektronischer Daten, die für die Untersuchung nötig sind, sowie die Befugnis zur Einnahme eines Augenscheins am Tatort, Durchsuchungen, Beschlagnahmen und Telefonüberwachungen sowie der Anhörungen von Zeugen und der Antrag auf einen Haftbefehl oder auf eine Unterstellung unter Polizeiaufsicht, auf die Europäische Staatsanwaltschaft zu übertragen.

⁸³⁶ So sind zum Schutz des EU-Haushaltes dort acht Straftatbestände vorgesehen: Es handelt sich um: Betrügereien zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts, Ausschreibungsbetrug, Bestechung und Bestechlichkeit, Missbrauch von Amtsbefugnissen, Amtspflichtverletzung, Verletzung des Dienstgeheimnisses, Geldwäsche und Hehlerei sowie die Bildung einer kriminellen Vereinigung. Nach Art. 35 Abs. 1 CJ soll das nationale Gesetz der Mitgliedstaaten die Artt. 9-34 CJ für die Anwendung der Artt. 1-8 CJ ergänzen, soweit dies erforderlich ist, und nach Art. 27 Abs. 1 CJ bei Regelungslücken im Corpus Juris anwendbar bleiben.

Den Grundrechtsschutz im Ermittlungsverfahren sollte gem. Art. 25a CJ ein unabhängiger und unparteiischer Richter übernehmen, der sogenannte Freiheitsrichter, den jeder Mitgliedstaat bei seinen Gerichten benennen sollte. Der Corpus Juris enthielt auch Vorschriften zum Ablauf der Hauptverhandlung, die vor den nationalen Strafgerichten stattfinden sollte.

II. Grünbuch

Am 11. November 2001 hat die Europäische Kommission ein Grünbuch zum „strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft“ (sog. Grünbuch)⁸³⁷ vorgelegt. Dies geschah mit dem Ziel, einen gemeinsamen Raum für sektoral begrenzte Ermittlungen und Strafverfolgung zu schaffen und auf diese Weise eine wirksame und gleichwertige strafrechtliche Ahndung von gemeinschaftsschädigenden Verfehlungen im gemeinschaftlichen Raum zu gewährleisten. Die Europäische Staatsanwaltschaft sollte in der ersten Säule der Europäischen Union verankert werden.

Mit dem Grünbuch wurde außerdem die Einführung eines Art. 280a EG angestrebt. Art. 280a EG sollte die Rechtsgrundlage der Europäischen Staatsanwaltschaft bilden. Der Artikel hätte Vorschriften über die Ernennung des Europäischen Staatsanwaltes, sein Ausscheiden aus dem Amt sowie die Beschreibung seiner Aufgaben und die wichtigsten Merkmale dieses Amtes enthalten.⁸³⁸ Die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft sollte sich nach dem Grünbuch auf den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften beschränken. Darüber hinaus führte das Grünbuch die im Corpus Juris angelegten Vorschläge fort. Allerdings bildet das Grünbuch keine Rechtsgrundlage, um das Corpus Juris in supranationales Recht umzusetzen. An einer solchen Rechtsgrundlage fehlte es bislang.⁸³⁹

III. Entwicklung durch den VvL

Der VvL birgt in Art. 86 Abs. 1 S. 1 AEUV erstmals die Möglichkeit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft „zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union ausgehend von Eurojust“. Damit wird erstmalig eine Rechtsgrundlage in den primärrechtlichen Verträgen für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwalt-

⁸³⁷ Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 715 endg., S. 1ff.

⁸³⁸ Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 715 endg., S. 1ff.

⁸³⁹ Nach Weber, Der Europäische Staatsanwaltschaft, S. 56f. ist die Einführung wünschenswert, derzeit aber nicht realisierbar.

schaft vorgesehen.⁸⁴⁰ Die Aufgaben der Europäischen Staatsanwaltschaft umfassen danach die Ermittlung, Verfolgung und Anklageerhebung gegen Täter und Teilnehmer derartiger Straftaten. Der VvL sieht jedoch auch die Möglichkeit vor, dass der Europäische Rat die Aufgaben der Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Straftaten ausweiten kann.

Nach Art. 86 Abs. 1 S. 2 AEUV beschließt der Rat die Einsetzung einer solchen Staatsanwaltschaft einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes. Vom Einstimmigkeitserfordernis kann nach Art. 86 Abs. 1 UA 2 AEUV abgesehen werden. So kann eine Gruppe von mindestens Mitgliedstaaten beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf einer Verordnung befasst wird, wenn keine Einstimmigkeit besteht.

Allerdings gibt es im Vertrag von Lissabon keinen Automatismus zum Entstehen der Europäischen Staatsanwaltschaft. Ebenso wird die Art und Weise der Gestaltung einer solchen Staatsanwaltschaft völlig offen gelassen.

B. Der Schutz der finanziellen Interessen als Aufgabe einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Aufgabe einer Europäischen Staatsanwaltschaft soll gem. Art. 86 Abs. 1 AEUV die „Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ sein.

Anders als in Art. 280 Abs. 4 EG⁸⁴¹ noch vorgesehen, fehlt die Begrenzung der Kompetenz im Bereich der Strafrechtssetzung der EG im VvL. Stattdessen legt Art. 325 Abs. 4 AEUV die Interpretation nahe, dass auf seiner Grundlage supranationale Kriminalstrafatbestände im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union geschaffen werden können.

Art. 325 Abs. 4 AEUV ermächtigt die EU zu Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten. Folglich liegen die ersten materiell-rechtlichen Grundlagen im Sinne eines Betrugstatbestands auf europäischer Ebene für den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft vor.

⁸⁴⁰ So auch Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, S. 136.

⁸⁴¹ Art. 280 EG: „Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten...bleibt unberührt“.

C. Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft

Der VvL enthält keine Angaben darüber, wie die Struktur einer Europäischen Staatsanwaltschaft aussehen könnte. Nach Art. 86 Abs. 2 AEUV ergibt sich lediglich, dass die Europäische Staatsanwaltschaft im Rahmen der Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung bis hin zur Anklagehebung vor den nationalen Gerichten zuständig wäre.

Ausgangspunkt für die folgende mögliche Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft für den Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union ist deshalb die Konzeption im Rahmen des Grünbuchs⁸⁴².

I. Organisation

Mit der Europäischen Staatsanwaltschaft soll eine dezentral organisierte Strafverfolgungsbehörde geschaffen werden.⁸⁴³ Nach der Konzeption des Grünbuchs ist an ihre Spitze ein gewählter Europäischer Staatsanwalt zu stellen, dem aus den Mitgliedstaaten abgeordnete Staatsanwälte unterstellt sind, die in ihren jeweiligen Staaten nach Weisung des Europäischen Staatsanwaltes die Strafverfolgung betreiben. Die Abgeordneten europäischen Staatsanwälte fungieren als Bindeglieder zwischen der europäischen und den nationalen Rechtsordnungen. Auf ein europäisches supranationales Strafverfahrensrecht wird im Grünbuch weitgehend verzichtet. Stattdessen wird auf die Strafverfahrensordnung des jeweiligen Mitgliedstaates zurückgegriffen. Die Europäische Staatsanwaltschaft hat die Befugnis zur Durchführung aller notwendigen Ermittlungsmaßnahmen, die aufgrund ihres supranationalen Charakters bei rechtmäßiger Durchführung im gesamten Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum Wirksamkeit entfalten.⁸⁴⁴ In Ausübung seines Amtes muss der Europäische Staatsanwalt die Grundrechte achten, die insbesondere gem. Art. 6 EUV in der GRCh und der EMRK verankert sind.⁸⁴⁵ Wenn die Ermittlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft zu einer Anklageerhebung führen, sollen sich die Anforderungen an die Anklage, die Voraussetzungen der Zulassung zum Hauptverfahren und das Recht der Hauptverhandlung nach der Strafverfahrens-

⁸⁴² Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 715 endg., S. 1ff.

⁸⁴³ Deutscher Richterbund, Richter und Staatsanwalt in NRW 2003, S. 2, 3; Pressemitteilung der Kommission vom 19.3.2003, IP/03/412, S. 2ff; v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 215.

⁸⁴⁴ So Ambos, Internationales Strafrecht, S. 471; v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 215f.

⁸⁴⁵ Vgl. Nestler, ZStW 116 (2004), 332, 332; dt. Stiftung für intern. rechtliche Zusammenarbeit, EU-Symposium vom 20.-22.11.2003 in Budapest zum Thema: Der Beginn einer neuen Ära, Materialien der Arbeitsgruppe C, S. 19.

rechtsordnung des Staates bestimmen, in dem die Anklage erhoben worden ist bzw. erhoben werden soll.⁸⁴⁶

II. Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft

Es stellen sich die Fragen, für welche Bereiche die Europäische Staatsanwaltschaft neben dem Schutz der finanziellen Interessen der Union zuständig sein sollte, welche Funktion sie ausüben könnte und ob die Europäische Staatsanwaltschaft eine Kontrollbefugnis über Europol wahrnehmen könnte.

1. Materielle Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft

Im VvL ist die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf den Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union beschränkt, aber nach Art. 86 Abs. 4 AEUV ist auch die Möglichkeit der Ausdehnung der Befugnisse auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension vorgesehen.

a) Erweiterung der Zuständigkeit

Der Vorteil einer zentralen Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz gegen die Organisierte Kriminalität liegt darin, dass damit eine Einrichtung geschaffen wird, die im Gegensatz zu Eurojust Strafverfolgungskompetenz besitzt.⁸⁴⁷ Außerdem würden die im Zuge der Ermittlungshandlung innerhalb des Kompetenzbereiches der Europäischen Staatsanwaltschaft vorgelegten Beweise vor den Strafgerichten im gesamten Gebiet der Union zulässig sein.

Probleme bei der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, deren Zuständigkeitsbereich die Bekämpfung der gesamten Organisierten Kriminalität umfassen würde, ergeben sich daraus, dass nicht nur gemeinsame Tatbestände bestehen müssen, sondern auch eine einheitliche Auslegung und Anwendung dieser Tatbestände erfolgen muss. Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an einen Anfangsverdacht, der unterschiedlichen untersuchungsgerichtlichen Systeme und unterschiedlicher materieller Straftatbestände wird eine einheitliche Verfolgung und Bestrafung in den Mitgliedstaaten mittels einer Europäischen Staatsanwaltschaft schwerlich zu erreichen sein. Insbesondere die Rechtsprechung wird, soweit es um die Sanktionspraxis geht, aufgrund nationaler Besonderheiten im Ergebnis unterschiedlich bleiben.

⁸⁴⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion vom 22.9.2004 = BT-DR 15/3780, Frage 34, S. 6; v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 216, 220; Sommer, StV 2003, 126, 127.

⁸⁴⁷ Vgl. Frank, DRiZ 2002, 210, 210.

Insoweit ist die Harmonisierung der Vorschriften des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten noch nicht weit genug vorangeschritten, um von einer diese Tatbestände umfassenden Europäischen Staatsanwaltschaft verfolgt werden zu können.

b) Stellungnahme

Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, deren Zuständigkeit sich nicht auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union beschränkt, ist rechtlich möglich, zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht durchsetzbar, da sich die Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Strafrechts in weiten Teilen unterscheiden.⁸⁴⁸ Solange hier keine Angleichung zu erwarten ist, kann auch keine gemeinschaftliche Strafverfolgung in diesem Bereich erfolgen. Neben den unterschiedlichen EDV-Systemen in den Mitgliedstaaten, die einen Datenaustausch erschweren, bestehen Schwierigkeiten bei der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft auch gerade darin, dass dem Informationsbedürfnis der Länder nationale Sicherheitsbedürfnisse und Datenschutzvorschriften gegenüberstehen.⁸⁴⁹

Die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft für den Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union ist jedoch aus mehreren Gründen sinnvoll.

Der im Bereich der finanziellen Interessen jährlich entstehende materielle Schaden für die EU kann durch die begrenzte Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft konzentriert und dadurch effektiv bekämpft werden.

Im Zuge der praktischen Arbeit kann ferner festgestellt werden, ob das Modell in der Praxis Bestand hat, wo noch Probleme bestehen und wie diese gelöst werden können. Bewährt sich dieses Modell, könnten weitere Straftatbestände in den Aufgabenbereich der Staatsanwaltschaft aufgenommen werden.

Eine umfassendere Zuständigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist im Zuge der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wünschenswert. Selbst wenn eine Harmonisierung in diesem Bereich erzielt werden sollte, wäre bei einer derart weiten Kompetenz der Europäischen Staatsanwaltschaft jedoch zugleich eine parallele Zuständigkeit nationaler Staatsan-

⁸⁴⁸ So gibt es Straftaten (gerade im Bereich der Drogenkriminalität), die in einigen Staaten unter Strafe stehen, in anderen jedoch nicht (Vergleich Deutschland und die Niederlande).

⁸⁴⁹ Anker, Mit EU-Kollegen auf der Jagd nach Verbrechern, Artikel aus Berliner Morgenpost vom 22.11.2004, S. 6.

waltschaften aus mehreren Gründen interessengerecht. Zum Einen ist es aus Gründen der Souveränität nicht vorstellbar, dass die nationalen Staatsanwaltschaften ihre Zuständigkeit gänzlich auf eine Europäische Staatsanwaltschaft übertragen. Zum Anderen ist es personell nicht zu realisieren, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft beispielsweise alle schweren Drogendelikte in der Union verfolgt. Darüber hinaus sprechen praktische Erwägungen dafür, dass bei rein innerstaatlicher schwerer Kriminalität die vor Ort ansässigen nationalen Staatsanwaltschaften anstelle der Europäischen Staatsanwaltschaften tätig werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Akzeptanz der mit der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft verknüpften qualitativen Neuerung aber nur dann zu erreichen, wenn deren Zuständigkeitsbereich auf den Schutz der finanziellen Interessen begrenzt wird.

2. Tatsächliche Umsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Union?

Obwohl einheitliche Begriffsdefinitionen im Schutz der finanziellen Interessen existieren und ein einheitlicher europäischer Betrugstatbestand auf Grundlage von § 325 Abs. 4 AEUV geschaffen werden könnte, bestehen Bedenken hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung einer Errichtung einer solchen Staatsanwaltschaft. So stellt sich die Frage, wie die materielle Zuständigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft ohne allgemeine Regelungen (Täterschaft und Teilnahme, Versuch, Schuldfähigkeit...) auskommen soll. Solange es an einer einheitlichen Strafverfolgung auf Unionsebene fehlt, müssen die nationalen Strafrechtssysteme auch insoweit als Grundlage des strafrechtlichen Schutzes dienen und die justitiellen Entscheidungsfunktionen auf nationaler Ebene angesiedelt bleiben. Deshalb reicht für die tatsächliche Umsetzung der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen die Schaffung eines Betrugstatbestands allein nicht aus. Die Harmonisierung ist dementsprechend weiter voranzutreiben, damit die Umsetzung der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft erfolgen kann.

III. EU-Strafverfahrensrecht

Wie bereits oben⁸⁵⁰ untersucht, existiert bislang auch kein einheitliches Strafverfahrensrecht auf europäischer Ebene. Das hat u.a. zur Folge, dass sich die Personen, gegen die als Täter oder Teilnehmer im Sinne von Art. 86 Abs. 2 AEUV Anklage erhoben werden soll, auf der

⁸⁵⁰ Siehe oben in Kapitel 1 D III.

Grundlage verschiedenster Verfahrensordnungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten verteidigen müssen.

Neben der Möglichkeit des „Forum Shoppings“ entsteht dadurch die Gefahr eines Verstoßes gegen das Fairnessgebot⁸⁵¹. Andererseits besteht bei Schaffung eines „Supra-Strafverfahrensrechts“ auf Europäischer Ebene die Gefahr eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip, weil einzelne nationale Verfahrensrechte dem Strafverfahrensrecht auf Europäischer Ebene nachgelagert werden könnten. Zudem könnte es aufgrund unterschiedlicher nationaler Rechtsprechung zu Ungleichheiten innerhalb der EU kommen. Diesen Konflikt gilt es zu lösen.

Der Gefahr eines Verstoßes gegen das Fairnessgebot wird dadurch begegnet, dass in Kapitel VI der GRCh (Art. 47ff GRCh) bereits zentrale Grundsätze des europäischen Verfahrensrechts wie

- das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Art. 47),
- die Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte (Art. 48),
- der Grundsatz „nullum crimen, nulla poena sine lege“ und die Verhältnismäßigkeit von Strafen (Art. 49),
- das Verbot mehrfacher Strafverfolgung (Art. 50)

existieren.

Ferner gibt es bereits einen Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisanordnung⁸⁵², an der sich zukünftige Regelungen wie z.B. ein europäisches Beweiszulassungsverfahren⁸⁵³ orientieren können.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, schrittweise einheitliche Mindeststandards für Beschuldigtenrechte im Strafverfahren festzuschreiben und die Verfahrensordnungen in den Mitgliedstaaten weiter zu harmonisieren. Einen ersten Schritt in diese Richtung bildete das Grünbuch „Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der EU“⁸⁵⁴ aus dem Jahr 2003. Am 23. Oktober 2009 haben sich die Justizminister der Europäischen Union zudem bereits auf einen Fahrplan zur Erreichung dieses Ziels geeinigt. So hat man sich bereits auf einen

⁸⁵¹ Siehe hierzu oben in Kapitel 5 A II.

⁸⁵² Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen vom 18.12.2008 = ABl. EG 2008 Nr. L 350, S. 72.

⁸⁵³ Vgl. das Grünbuch „Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der EU“ = Mitteilung der Kommission: KOM (2003) 75 endg., S. 1ff.

⁸⁵⁴ Mitteilung der Kommission: KOM (2003) 75 endg., S. 1ff.

Rahmenbeschluss verständigt, der das Recht auf Übersetzung und Verdolmetschung in Strafverfahren garantiert.⁸⁵⁵

Um das Ungleichgewicht zwischen Strafverfolgung und Strafverteidigung ausgleichen zu können, wäre neben der Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft auch die Schaffung einer Verteidigerorganisation auf europäischer Ebene⁸⁵⁶ zu erwägen. Zudem muss sich die jeweilige nationale Rechtsprechung ihrer Integrationsverantwortung bewusst werden.

Aus den genannten Gründen ist ersichtlich, dass weder ein einheitliches Strafverfahrensrecht auf Europäischer Ebene noch die alleinige Anwendung der nationalen Verfahrensordnungen den unterschiedlichen Interessen gerecht werden kann. Durch Harmonisierung der Verfahrensordnungen kann aber ein möglichst schonender Ausgleich geschaffen werden.

IV. Zwischenergebnis

Im Vertrag von Lissabon wird in Art. 86 AEUV die Schaffung einer für den Schutz der finanziellen Interessen der Union zuständigen Europäischen Staatsanwaltschaft vorgesehen. Dabei soll es sich um eine dezentral organisierte Behörde handeln. Eine über den genannten Zuständigkeitsbereich hinausgehende Zuständigkeit ist im Sinne einer umfassenden Kriminalitätsbekämpfung sinnvoll, aber zum jetzigen Zeitpunkt aus mehreren Gründen unrealistisch. Bereits die tatsächliche Umsetzung der im AEUV vorgesehenen Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft ist ohne weitere Harmonisierung in den Mitgliedstaaten nicht möglich, weil neben der Betrugsbekämpfung auch die allgemeinen Regelungen im Strafrecht einheitlich gestaltet sein müssten. Darüberhinaus ist auch das Strafverfahrensrecht der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Die Schaffung eines einheitlichen EU-Strafverfahrensrechts ist hingegen nicht interessengerecht.

⁸⁵⁵ Mitteilung der Kommission: KOM(2009) 338 endg., S. 1ff: Dok. 2009/0101 (CNS), im Internet unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0338:FIN:DE:PDF>; Zugriff am 6.7.2010.

⁸⁵⁶ Wie z.B. eine Organisation namens „Eurodefensor“ oder „Euroadvokat“ so auch Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, S. 137; Gaede, ZStW 115 (2003), 845, 867ff. und Schünemann in Pache, Die Europäische Union, S. 95ff. Nach Schünemann sollte es sich um eine zentrale Institution handeln, deren Finanzierung im Gegensatz zu Eurojust vollständig von der EU zu leisten wäre, während Träger die nationalen Rechtsanwalts- oder Strafverteidigerorganisationen sein sollten, in Deutschland bspw. die Bundesrechtsanwaltskammer. Kritisch hierzu Kretschmer in Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, Art. III-275 Rn. 7, der dies für unnötig hält. Denn mit der Europäisierung würde sich das Feld für anwaltliche Spezialisierung öffnen und die berufsständischen Vereinigungen seien hinreichend kompetent, Kontakte zwischen Verteidigern der betroffenen Staaten autonom zu initiieren, um adäquate Verteidigung staatsfrei zu gewährleisten (z.B. CCBE = Council of the Bars and Law Societies of the EU oder ECBA = European Criminal Bar Association).

D. Eurojust als taugliche Organisation für die Europäische Staatsanwaltschaft?

I. Visionen im AEUV

Eurojust wurde immer wieder mit der Vision in Verbindung gebracht, die Behörde zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft auszubauen.⁸⁵⁷ So wurde von politischer Seite⁸⁵⁸ schon vor dem Verfassungskonvent der Wille geäußert, in dem Verfassungsvertrag die Möglichkeiten des Ausbaus Eurojusts zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft ausdrücklich festzuhalten.⁸⁵⁹ Der Text des VvL deutet die künftige Weiterentwicklung Eurojusts zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft auch an. So wird in Art. 86 Abs. 1 S. 1 AEUV die Möglichkeit eröffnet, dass die Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eurojust“ erfolgen soll. Damit legt Art. 86 Abs. 1 AEUV zumindest nahe, dass keine vollständig neue supranationale Institution geschaffen werden soll.

II. Potenzial Eurojusts

Eurojust müsste zunächst überhaupt das Potential besitzen, um als Europäische Staatsanwaltschaft handeln zu können. Aufgabe der Staatsanwaltschaft in Deutschland ist die *rechtliche Kontrolle und Überwachung des Ermittlungsgeschehens*, inklusive der Genehmigung bestimmter, einschneidender Ermittlungsmaßnahmen, und die rechtsförmige *Vorbereitung und Vertretung der Anklage*. Allerdings ist nur die letztgenannte als Aufgabe allen Strafprozessregimen in Europa gemein. Dagegen wird die erste in England und Wales nicht als Aufgabe der Staatsanwaltschaft bzw. des damit vergleichbaren „Prosecution Service“ verstanden.⁸⁶⁰

Da die nationalen Mitglieder Eurojusts ihrem beruflichen Hintergrund nach ohne weiteres qualifiziert sind, eine staatsanwaltschaftliche Kontrolltätigkeit auszuüben, liegt die erste Voraussetzung durchaus vor.

⁸⁵⁷ Zöberlein, Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft, S. 8, 36.

⁸⁵⁸ Durch Justizministerin Zypries und ihrem französischen Kollegen Dominique Perben bei einem Treffen am 8.3.2003, vgl. BMJ, Pressemitteilung vom 8.3.2003, im Internet unter: <http://www.bmj.de>; Zugriff am 11.10.2004

⁸⁵⁹ Die Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft Viviane Reding stelle im Januar 2010 ihre Agenda vor: Stärkung der Verfahrensrechte, die Erarbeitung gemeinsamer abschreckender Strafrahmen sowie der Ausbau von Eurojust zu einer europäischen Staatsanwaltschaft gem. Art. 86 AEUV, vgl. DAV, Brüssel, Pressemitl. v. 8. 1. 2010, im Internet unter: <http://anwaltverein.de/downloads/europa-im-ueberblick/2010/EiUe-01-2010.pdf>, Zugriff am 17.4.2010.

⁸⁶⁰ Zöberlein, Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft, S. 83.

Daneben müsste bei Eurojust auch die Funktion der Vorbereitung und Vertretung einer Anklage von den Eurojust-Mitgliedern bereits wahrgenommen werden bzw. ihre Wahrnehmung in der Struktur von Eurojust angelegt sein.

Formell nimmt Eurojust bislang zwar keine Hoheitsbefugnisse in den Mitgliedstaaten wahr, dennoch ist nicht auszuschließen, dass Eurojust bei der Anklagevorbereitung bestimmter Fälle eine mittelbare Entscheidungshoheit zukommen könnte. Denn es liegt in der Natur der Sache, dass die koordinierende Stelle bei grenzüberschreitenden Ermittlungen eine zentrale Rolle einnimmt. Eurojust verfügt über den ständigen Kontakt zu allen Beteiligten und bei ihm laufen alle relevanten Informationen zusammen. Praktisch betrachtet dürfte es deshalb in den unter seiner Leitung bearbeiteten Fällen nicht selten die von Eurojust formulierte Strategie sein, die in die Ermittlungspraxis und die Anklageerhebung umgesetzt wird. Folglich hat Eurojust grundsätzlich das Potenzial, sich zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu entwickeln.

III. Derzeitiger Entwicklungsstand Eurojusts

Die in Art. 85 AEUV aufgeführte Organisation, Aufgabenstellung und Arbeitsweise von Eurojust ähnelt auch bereits der Struktur einer zentralen europäischen Strafverfolgungsbehörde, allerdings fehlen hier auch wesentliche Bestandteile. So kann Eurojust selbst bislang keine eigenen Strafverfolgungsmaßnahmen einleiten oder koordinieren. Die Mitglieder Eurojusts treten darüberhinaus auch nicht bei Gericht auf.⁸⁶¹ Ihre Aufgabe ist es vielmehr, ihre nationalen Kollegen dabei zu unterstützen, Fälle, die einen mindestens bilateralen Zusammenhang aufweisen, effektiver zu bearbeiten und somit schneller abzuschließen. Damit verfolgt Eurojust primär eine Servicefunktion.

Obwohl Eurojust häufig als „Keimzelle einer Europäischen Staatsanwaltschaft“⁸⁶² bezeichnet wird, wird dabei weniger an die Leitungsbefugnis gegenüber der nationalen Polizei, sondern vielmehr an eine Leitungs- und Kontrollbefugnis gegenüber der europäischen Polizei Europol gedacht. Aber eine Kontrollbefugnis von Europol besteht seitens Eurojusts gerade nicht.⁸⁶³

⁸⁶¹ Kapplinghaus, NRW.Justiz 2/2004, 14, 15.

⁸⁶² Beulke, Strafprozessrecht, § 1 Rn. 10; Zöberlein, Eurojust als Keimzelle einer Europäischen Staatsanwaltschaft, S. 83.

⁸⁶³ Siehe oben in Kapitel 2 E.

Nach Art. 85 Abs. 2 UA 1 lit. a AEUV kann zu den zukünftigen Aufgaben Eurojusts jedoch die Einleitung und Koordinierung von Strafverfolgungsmaßnahmen gehören. Somit bietet sich Eurojust grundsätzlich als Grundlage für den Aufbau einer Europäischen Staatsanwaltschaft an. Die Einzelheiten der Ausgestaltung werden nach Art. 86 Abs. 1 AEUV dem Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen überlassen.

IV. Argumente gegen Eurojust als Ausgangspunkt für die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Gegen Eurojust als Ausgangspunkt für die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft spricht, dass der Aufgabenbereich Eurojusts weiter gefasst ist als die Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft. Eurojust dient nicht nur den nationalen Staatsanwaltschaften, sondern auch den Gerichten, die genauso der Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit Gerichten anderer Mitgliedstaaten bedürfen. Eurojust wird damit auch für die Judikative im Bereich der Strafsachen in der EU tätig. Die Staatsanwaltschaft als Anklagebehörde und das Gericht sind aber im Sinne der Gewaltenteilung voneinander zu trennen. Während die Staatsanwaltschaft die Leitung der Strafverfolgung auf einem spezifisch gemeinschaftlichen, aber begrenzten Gebiet wahrnimmt, sollte Eurojust deshalb mit den klassischen Mitteln der Zusammenarbeit in einem weiter gefassten Bereich der schweren Kriminalität arbeiten.

V. OLAF als Alternative zu Eurojust?

Bei der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, die auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union beschränkt ist, stellt sich deshalb die Frage, ob anstelle von Eurojust nicht das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF⁸⁶⁴ als Vorläufer der Europäischen Staatsanwaltschaft in Betracht kommt.

Dem Amt obliegen neben internen Verwaltungsuntersuchungen zum Schutze der heutigen Unionsrechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen gegen alle schädigenden Handlungen, die verwaltungsrechtlich oder strafrechtlich geahndet werden können.⁸⁶⁵ Zur Erfüllung der

⁸⁶⁴ OLAF = Office européen de lutte antifraude.

⁸⁶⁵ V. Bubnoff, ZEuS 2002, 185, 189f.

Aufgaben führt OLAF nach Art. 3 und 4 der VO 1073/99⁸⁶⁶ sogenannte externe und interne Untersuchungen durch.⁸⁶⁷

Abzugrenzen sind die administrativen Untersuchungen von OLAF von den anschließenden strafprozessualen Ermittlungen, welche den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Grundsätzlich wird OLAF tätig, wenn es über einen Fall in Kenntnis gesetzt wird; dabei stützt es sich auf die Angaben, die die Mitglieder und Mitarbeiter der Organe und Einrichtungen aufgrund ihrer Treuepflicht an OLAF übermitteln.⁸⁶⁸ Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Strafverfolgung bleibt von der Tätigkeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung ausdrücklich unberührt.⁸⁶⁹

Für eine Errichtung der Staatsanwaltschaft ausgehend von OLAF spricht, dass die Institution hierfür die weitaus sachnähere Behörde ist. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass OLAF keine Strafverfolgungsbehörde ist und für diesen Zweck auch nicht eingerichtet worden ist.⁸⁷⁰ Selbst durch eine kompetenzerweiternde Vertragsänderung würde OLAF nicht ohne weiteres zu einer Strafverfolgungsbehörde gemacht werden können. Der damit verbundene Aufwand wäre ebenso groß wie die Einführung einer gänzlich neuen Behörde.

Da das Amt bisher lediglich verwaltungsrechtliche Aufgaben wahrnimmt, selbst aber keine Befugnisse zur Bekämpfung der finanziellen Kriminalität hat, kann OLAF keine Alternative zu Eurojust bei der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft darstellen. Außerdem könnte die Europäische Staatsanwaltschaft gleichzeitig einen Kontrollmechanismus für OLAF darstellen, so dass eine Angliederung OLAFs als Vorläufer einer Europäischen Staatsanwaltschaft auch unter diesem Aspekt nicht empfehlenswert ist.

VI. OLAF neben Eurojust?

Wenn Eurojust und die Europäische Staatsanwaltschaft (ausgehend von OLAF) nebeneinander bestehen würden, könnten sich Zuständigkeitsüberschneidungen ergeben. Um dies zu verhindern, müsste der Europäischen Staatsanwaltschaft im Bereich des Schutzes der finanziel-

⁸⁶⁶ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) = VO 1073/99 = ABl. EG vom 31.5.1999 Nr. L 136, S. 1ff.

⁸⁶⁷ Während externe Untersuchungen vor Ort in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, betreffen die internen Untersuchungen strafbares Verhalten innerhalb der durch die Verträge oder auf deren Grundlage geschaffenen Organe und sonstige Einrichtungen.

⁸⁶⁸ Hetzer, NJW 2004, 3746, 3749.

⁸⁶⁹ Art. 2 VO 1073/99 = ABl. EG vom 31.5.1999 Nr. L 136, S. 1ff.

⁸⁷⁰ So auch Weber, Der Europäische Staatsanwalt, S. 35.

len Interessen eine gegenüber Eurojust vorrangige Zuständigkeit eingeräumt werden.⁸⁷¹ Problematisch ist dann aber, dass eine Doppelzuständigkeit von Eurojust und Europäischer Staatsanwaltschaft nach dem EJB immer vorliegen würde, sofern die finanziellen Interessen der Union berührt sind. Die Existenz zweier Einrichtungen mit sich überschneidenden Zuständigkeiten würde zu unklaren Verhältnissen führen und die Strafverfolgung unnötig behindern.⁸⁷² Zudem ist Eurojust personell besser als Ausgangspunkt für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ausgerichtet. Die nationalen Mitglieder sind größtenteils Abgeordnete Staatsanwälte ihres jeweiligen Heimatlandes und deshalb mit der Arbeit einer Staatsanwaltschaft bestens vertraut.

VII. Eurojust als Dachfunktion?

Um eine Zuständigkeitsüberschneidung zu verhindern, könnte Eurojust als Zentrale der justitiellen Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Modells einer Europäischen Staatsanwaltschaft eine Art Dachfunktion⁸⁷³ übernehmen. Unter dem Dach der Institution kann auch das EJM in seiner jetzigen Funktion weiter bestehen. Im Hinblick auf die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft könnte Eurojust in zwei Abteilungen untergliedert werden, bei der die eine die Aufgaben der Europäischen Staatsanwaltschaft, die andere die bisherige Koordinierungs- und Kooperationsfunktion von Eurojust wahrnimmt. Dabei sollte Eurojust jedoch nicht selbst die Aufsicht führen, sondern eine Koordinierung der Einrichtungen untereinander ermöglichen und die Verwaltungsarbeit der Einrichtungen zentral übernehmen. Denn die Arbeit der einzelnen justitiellen Einrichtungen sollte weiter eigenständig bleiben. Auf diese Weise kann eine weitere Effektivierung der Bekämpfung der Kriminalität innerhalb der EU ermöglicht werden. Eurojust und die Europäische Staatsanwaltschaft sollten sich ergänzen.

Vor diesem Hintergrund könnte Eurojust mit der Europäischen Staatsanwaltschaft seine bisherigen Aufgaben nach dem EJB wahrnehmen. Denn auch neben der Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwaltes sind für Eurojust andere Aufgaben weiterhin vorstellbar, wie etwa die Koordinierung von Verfahren, die im Zusammenhang mit Verfahren der Europäischen Staatsanwaltschaften stehen, oder die Koordination von Verfahren, die von der Europäischen Staatsanwaltschaft an nationale Staatsanwaltschaften abgegeben worden sind. Ferner kann für Eurojust die Wahrnehmung von Aufgabenbereichen außerhalb der Zuständigkeit der Europäi-

⁸⁷¹ Grünbuch = Mitteilung der Kommission: KOM (2001) 715 endg., S. 1, 71.

⁸⁷² Vgl. auch Weber, Der Europäische Staatsanwalt, S. 36, 42f.

⁸⁷³ Zum Begriff siehe auch Kahlke, Eurojust, S. 232.

schen Staatsanwaltschaft verbleiben, wie beispielsweise die Stärkung der strafjustitiellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Informationsübermittlung.

VIII. Zwischenergebnis

Zwar besitzt Eurojust grundsätzlich das Potential für die Gründung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Nach derzeitigem Entwicklungsstand könnte Eurojust die Aufgaben einer Europäischen Staatsanwaltschaft aber nur sehr eingeschränkt wahrnehmen. Für die Errichtung der Staatsanwaltschaft ausgehend von Eurojust wären außerdem weitgehende Befugnisweiterungen notwendig. Darüberhinaus müsste Eurojust seine Unterstützung der mitgliedstaatlichen Gerichte bei seiner Funktion als Europäische Staatsanwaltschaft einstellen.

Deshalb kommt Eurojust nicht als Vorläufer einer auf den Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen beschränkten Europäischen Staatsanwaltschaft in Betracht. Das gleiche gilt für OLAF. Allerdings kann Eurojust als justitielle Koordinierungsstelle eine Dachfunktion beim Aufbau der Europäischen Staatsanwaltschaft übernehmen, so dass sich Eurojust, EJM und Europäische Staatsanwaltschaft gegenseitig ergänzen.

E. Ergebnis

Die Entwicklung des europäischen Strafrechts hat sich zunächst nur langsam und schrittweise vollzogen. Voraussetzung für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist die Annäherung der Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Diese ist im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen bereits so weit vorangeschritten, dass die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, deren Zuständigkeitsbereich auf den Schutz der finanziellen Interessen beschränkt ist, sinnvoll erscheint und in Art. 86 Abs. 2 AEUV auch vorgesehen wird. Eine darüber hinaus gehende Zuständigkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist derzeit unrealistisch.

Ohne weitere Harmonisierung des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts in den Mitgliedstaaten ist bereits die tatsächliche Umsetzung der im AEUV vorgesehenen Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft nicht möglich. Neben der Betrugsbekämpfung müssen auch die allgemeinen Regelungen im Strafrecht einheitlich gestaltet sein. Zudem ist auf strafverfahrensrechtlicher Ebene der Gefahr eines „Forum Shoppings“ und dadurch der Gefahr eines Verstoßes gegen das Fairnessgebot auf der einen Seite sowie der Gefahr eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip auf der anderen Seite zu begegnen. Dies kann nur durch weitere

Harmonisierungen der Verfahrensrechte in den Mitgliedstaaten geschehen. Die Schaffung eines einheitlichen EU-Strafverfahrensrechts ist hingegen nicht interessengerecht.

In Art. 86 Abs. 1 AEUV wird vorgesehen, „ausgehend von Eurojust“ eine Europäische Staatsanwaltschaft einzurichten. Die Frage, wie die Europäische Staatsanwaltschaft aus Eurojust hervorgehen soll, wird im Vertrag von Lissabon nicht beantwortet. Nach dem jetzigen Stand ist eine solche Entwicklung für Eurojust nicht vorstellbar. Alternativ kann die Europäische Staatsanwaltschaft auch nicht aus dem Europäischen Betrugsbekämpfungsamt OLAF hervorgehen.

Bei der Umsetzung des Modells einer Europäischen Staatsanwaltschaft könnte Eurojust jedoch eine Dachfunktion übernehmen, um sowohl das EJM wie auch die Europäische Staatsanwaltschaft zu koordinieren. Wichtig ist allerdings, dass die einzelnen justitiellen Einrichtungen weiter eigenständig bleiben, so dass eine effektive Bekämpfung der Kriminalität innerhalb der Europäischen Union gewährleistet wird.

Schlussbetrachtung in Thesenform

Thesen

1. Die Basis der PJZS bildet die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In diesem Raum sind die Begriffe „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ in Abhängigkeit zueinander zu betrachten, wobei der Sicherheitsbegriff den zentralen Begriff der Trias bildet. Das spiegelt sich auch im Rahmen des Tätigkeitsfelds der justitiellen Zusammenarbeit wider, die in erster Linie durch Eurojust wahrgenommen wird. Neben der repressiven Strafverfolgung gewinnen auch Maßnahmen der Kriminalitätsprävention immer mehr an Bedeutung.

Als dritte Säule in der Gesamtstruktur der Europäischen Union verblieb die Zusammenarbeit im Rahmen der PJZS aufgrund ihres intergouvernementalen Charakters im Wesentlichen im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten. Durch die Erweiterung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs auf den Bereich der PJZS wies die vormals „rein“ intergouvernementale Zusammenarbeit aber bereits vor Inkrafttreten des VvL

gemeinschaftsrechtliche Bezüge im Sinne des EG-Vertrages auf. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde das „Drei-Säulen-Modell“ des EU/EG-Vertrages aufgehoben und die PJZS in das supranationale Unionsrecht im Sinne des VvL integriert. Tatsächlich existieren jedoch so viele Besonderheiten für die PJZS, dass auch durch den VvL keine wirkliche Vergemeinschaftung im Sinne einer Zusammenführung auf eine gemeinsame supranationale Ebene stattgefunden hat.

Die tatsächlich fehlende Vergemeinschaftung der PJZS lässt sich verschiedentlich im VvL erkennen. Zum einen existieren Verfahrensgrenzen für die europäische Strafrechtssetzung in Form von verstärkten Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente und einer „Notbremse“ gegen Harmonisierungsmaßnahmen. Zum anderen gelten spezielle Vorbehalte im Rahmen der Handlungsformen im Bereich der PJZS und bei dem Entscheidungsverfahren der Europäischen Union in diesem Bereich.

Damit entwickelt der VvL den Bereich der PJZS zwar deutlich weiter und sieht auch erstmalig die Möglichkeit der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vor. Andererseits gelten die vor Inkrafttreten des VvL geschaffenen Rechtsakte noch fünf Jahre fort, wodurch der Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.

2. Im VvL wurde das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zur Basis der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen erklärt; es bildet auch nach dem EJB den Ausgangspunkt für die Tätigkeit von Eurojust. Hierzu gehört vor allem die Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, um unabgestimmt nebeneinander herlaufende strafrechtliche Ermittlungen einzelner Mitgliedstaaten zu verhindern. Zudem soll Eurojust die Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vorantreiben.

Der VvL knüpft an die bisherige Rechtsentwicklung Eurojusts an und erweitert in Art. 85 Abs. 1 S. 1 AEUV die Zuständigkeiten der Organisation auf Fälle „schwerer“ Kriminalität. In Art. 86 AEUV ist lediglich vorgesehen, dass „ausgehend von Eurojust“ eine Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt werden könnte.

Die für die Errichtung der Behörde gewählte Rechtsgrundlage in Form eines Beschlusses wurde im Jahr 2009 überarbeitet. Durch den Änderungsbeschluss wurde der EJB in Teilen präzisiert und die Arbeit Eurojusts gestärkt. Nach dem EJB hat Eurojust die Befugnis, sensible personenbezogene Daten und fallbezogene Daten zu sammeln, zu speichern und zu verarbeiten. Aufgrund der Intensität der Grundrechtseingriffe muss das Datenschutzniveau deshalb hohen Anforderungen unterliegen. Im EJB und in den DPR sind umfangreiche Grenzen der Datenverarbeitung bis hin zu Datenlöschungsansprüchen vorgesehen. Die Grenzen gelten sowohl für das Indexsystem als auch für die befristet geführten Arbeitsdateien und werden den grundrechtlichen Anforderungen an das Schutzniveau gerecht.

Im Rahmen der Zuständigkeiten Eurojusts findet im EJB keine Beschränkung auf die Organisierte Kriminalität statt. Der Zuständigkeitsbereich Eurojusts ist damit sehr weit gefasst und kann jederzeit erweitert werden. Durch die Vorverlagerung der Strafbarkeit auf das Vorbereitungsstadium im Rahmen von terroristischen Aktivitäten handelt Eurojust zumindest mittelbar präventiv. Hauptaufgabe Eurojusts ist jedoch die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der repressiven Strafverfolgung.

Eurojust handelt als Kollegium oder durch die nationalen Mitglieder selbst. Durch die Überarbeitung des Beschlusses wurde versucht, die teilweise stark voneinander abweichenden Befugnisse der nationalen Mitglieder bei Eurojust zu vereinheitlichen. Allerdings konnte man sich dabei nur auf „Mindest“-befugnisse einigen.

Tatsächlich kann Eurojust im Rahmen seiner Zuständigkeiten (egal ob durch die nationalen Mitglieder oder durch das Kollegium) die mitgliedstaatlichen Stellen nur um Mithilfe „ersuchen“, was einen wesentlichen Schwachpunkt der Einrichtung darstellt und die Befugnisse begrenzt.

Kritisch zu bewerten ist außerdem, dass Eurojust keine Kontrolle über Europol ausübt, obwohl das Polizeiamt einer justitiellen Kontrolle bedarf. Stattdessen stehen Europol und Eurojust in einem Kooperationsverhältnis zueinander. Nach dem RbEuHb wird Eurojust im Rahmen des Europäischen Haftbefehlsverfahrens auch nur beratend tätig. Allerdings bleibt abzuwarten, wie der Rahmenbeschluss nach Inkrafttreten des VvL

nach Maßgabe der Verträge ersetzt bzw. modifiziert wird. Denn das Instrument des Rahmenbeschlusses mit seiner beschränkten Rechtswirkung wurde aufgehoben und durch supranationale Handlungsformen ersetzt, wodurch den vorgenannten Schwachpunkten künftig entgegengewirkt werden soll.

3. Der Rechtsschutz gegen Maßnahmen Eurojusts besteht auf unterschiedlichen Ebenen. Der Einzelne kann vor der GKI von Eurojust einen Antrag auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung oder Löschung seiner Daten stellen.

Anders als bei der Europol-GKI nach dem Europol-Übk. a.F. ist die GKI von Eurojust unabhängig. Trotzdem wird dem Betroffenen kein wirksamer Rechtsschutz geboten. So sind die Entscheidungen der GKI trotz der im EJB geschriebenen „Bindungswirkung für Eurojust“ gegenüber Eurojust nicht durchsetzbar und bleiben für Eurojust rechtlich folgenlos, wenn die Entscheidung nicht umgesetzt wird. Der Rechtsschutz würde erheblich gestärkt, wenn die GKI eine Möglichkeit erhielte, ihre Entscheidungen gegenüber Eurojust durchsetzen zu können und Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Entscheidungen ziehen könnte (beispielsweise durch die Androhung von Zwangsmitteln).

Vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages war der Rechtsschutz vor dem EuGH im Rahmen der PJZS ausgeschlossen. Mit Aufnahme von Art. 35 EU wurde die Zuständigkeit des EuGH für den Bereich der PJZS begründet und durch die Rechtsprechung des EuGH über den Wortlaut von Art. 35 EU weiterentwickelt. Auch nach Inkrafttreten des VvL gilt Art. 35 EU für die Rechtsakte der PJZS, die vor Inkrafttreten des VvL bereits existierten, bis zum Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist weiter fort.

Der EuGH hat seine Zuständigkeit im Rahmen der PJZS über den Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 und 6 EU hinaus zur Überprüfung von Gemeinsamen Standpunkten im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 35 Abs. 1 EU begründet. Das führt sowohl im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens als auch bei den anderen Verfahren nach Art. 35 EU dazu, dass die Reichweite des Jurisdiktionsausschlusses nach Art. 35 Abs. 5 EU soweit begrenzt wird, dass ihr lediglich deklaratorische Bedeutung zugesprochen werden kann. Folglich sind Maßnahmen Eurojusts durch den EuGH unter Berücksichtigung der eingeschränkten Kontrollrechte gerichtlich über-

prüfbar. Individuelle Rechtsschutzbefugnisse existieren im EU-Vertrag jedoch nicht. Das stellt im Hinblick auf die Intensität der Grundrechtseingriffe ein Defizit dar.

Mit Aufhebung der Säulenstruktur führt der VvL die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung fort. Zudem wird in Art. 263 Abs. 5 AEUV eine Ausweitung individueller und staatlicher Rechtsschutzbefugnisse ermöglicht. Diese ist bislang aber wenig konkret und tatsächlich liegen die Voraussetzungen für die Ausweitung des Rechtsschutzes aufgrund der Übergangsfrist bis zum Jahr 2014 auch nicht vor.

Die mit Art. 263 Abs. 4 AEUV vorgesehene privilegierte Möglichkeit der Erhebung der Individualnichtigkeitsklage ohne Darlegung einer individuellen Betroffenheit ist im Falle eines Vorgehens gegen Eurojust nicht möglich. Diese würde nämlich voraussetzen, dass der streitgegenständliche Rechtsakt keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht. Das ist bei Eurojust nicht der Fall. Die Individualnichtigkeitsklage gegen Maßnahmen von Eurojust setzt also die Geltendmachung einer individuellen und unmittelbaren Betroffenheit voraus. Bis zum Ablauf der Übergangsfrist bzw. der Abänderung der Rechtsgrundlage Eurojusts ist die Geltendmachung der Individualnichtigkeitsklage jedoch sowieso ausgeschlossen.

Der EGMR ist im Wege der Individualbeschwerde nur für Verstöße gegen die EMRK zuständig. Durch die Einordnung des nationalen Umsetzungsaktes als tauglichem Beschwerdegegenstand im Rahmen der Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK, wird durch die Rechtsprechung des EGMR eine Rechtsschutzlücke geschlossen. Allerdings kann sich der Betroffene nicht direkt gegen Eurojust wenden, sondern muss gegen den Mitgliedstaat vorgehen. Auch das Erfordernis der vorherigen Erschöpfung des Rechtsweges führt dazu, dass der Rechtsschutz defizitär ausgestaltet ist. Obwohl der Rechtsschutz gegen Maßnahmen Eurojusts vor dem EGMR für den Einzelnen besser ausgestaltet ist, ist er auch hier verbesserungsbedürftig.

Der mitgliedstaatliche deutsche Rechtsschutz bei Maßnahmen von Eurojust wird ebenfalls effektiver als vor dem EuGH, aber auch nicht umfassend gewährleistet. Für die Geltendmachung von Haftungsansprüchen wird der Rechtsweg vor die deutschen und die niederländischen Gerichte (in Form von Verfassungsbeschwerden, Normenkontrollen und der Geltendmachung von Haftungsansprüchen) eröffnet. Die Rechtsweger-

öffnung vor die deutschen Gerichte ist jedoch nur im Rahmen von Maßnahmen deutscher Bediensteter bei Eurojust und nationalen Verbindungsbeamten anzunehmen. Gegen andere Eurojust-Bedienstete scheidet der Weg vor die deutschen Gerichte an der Zurückführung auf die deutsche Hoheitsgewalt. Maßnahmen anderer Bediensteter sind nicht überprüfbar.

4. Im Verhältnis des Gemeinschaftsrechts im Sinne des EG-Vertrages zum nationalen Recht galt vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts. Dieser Grundsatz ist auch auf das Unionsrecht im Sinne des EU-Vertrages übertragbar, da die Rechtsnatur des Unionsrechts nach dem EU-Vertrage bereits mit der Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts nach dem EG-Vertrag vergleichbar ist.

Zwischen dem BVerfG und dem EuGH sind Rechtsprechungsdivergenzen möglich, weil beide Gerichte sich die materielle Überprüfung von Grundrechtsbeeinträchtigungen vorbehalten. Da nach der hier vertretenen Auffassung das Unionsrecht im Sinne des EU-Vertrages hinsichtlich des Kollisionsverhältnisses schon ursprünglich mit dem Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag vergleichbar war, laufen auch die mit Inkrafttreten des VvL beabsichtigten Änderungen im Rahmen der PJZS weitgehend leer. Denn bereits vor Inkrafttreten des VvL kam dem Jurisdiktionsausschluss nach Art. 35 EU eine nur noch deklaratorische Bedeutung zu und die vormals dritte Säule enthielt bereits zuvor gemeinschaftsrechtliche Bezüge.

Im Verhältnis von EGMR und EuGH können Rechtsprechungsdivergenzen nicht ausgeschlossen werden. Es existiert keine Subordination des einen unter das andere Gericht. Im Verhältnis von EGMR und den deutschen Gerichten besteht die Bindungswirkung der deutschen Richter grundsätzlich nur im Rahmen der EMRK. Da die EMRK in Deutschland jedoch den Rang eines Bundesgesetzes innehat, kommt es hier aus deutscher Sicht nicht zu einer Kollision von Grundgesetz und EMRK.

5. Durch die Datenverarbeitung und -speicherung greift Eurojust in Art. 8 Abs. 1 EMRK, in Art. 8 GRCh und in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein. Der EJB i.V.m. den DPR setzt der Datenverarbeitung klare Grenzen und bildet deshalb eine ausreichende Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK und Art. 8 GRCh, so dass die der

Aufgabenwahrnehmung Eurojusts zugrunde liegende Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung weder gegen Art. 8 EMRK noch gegen Art. 8 GRCh verstößt. Im Rahmen von Art. 8 GRCh wird die Datenüberwachung von dem Datenschutzbeauftragten und der GKI vorgenommen. Da Auskunftsansprüche nach Art. 19 EJB gewährt werden, liegt auch kein Verstoß gegen Art. 42 GRCh vor.

Das deutsche EJG, das den alten EJB in deutsches Recht umgesetzt hat, garantiert aufgrund des Verweises in den EJB denselben Standard wie der Errichtungsbeschluss. Zusätzlich dazu finden die Vorschriften des BDSG analoge Anwendung bei der Datenspeicherung und -übermittlung an und durch die deutschen nationalen Mitglieder Eurojusts. Die Bestimmungen des BDSG enthalten umfangreiche Schutzbestimmungen bei der Datenverarbeitung und haben durch den Verweis im EJG den Schutz der Betroffenen nach deutschem Recht zusätzlich verstärkt. Insgesamt ist ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG bei Maßnahmen, die im Sinne des EJG rechtmäßig vorgenommen wurden, ausgeschlossen.

Durch das vorgesehene Rechtsschutzsystem bei Maßnahmen Eurojusts führt die Tatsache, dass es sich bei der GKI nicht um ein förmliches Gericht handelt, nicht dazu, dass ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG vorliegt. Denn aufgrund des Maßstabs in Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG kann es sich im Rahmen des „allgemeinen Zugangs zum Gericht“ auch um sonstige unabhängige Kontrollinstanzen handeln. Da die GKI eine von Eurojust unabhängige Instanz darstellt, erfüllt sie die an eine Kontrollinstanz im Rahmen von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG gemachten Voraussetzungen. Damit kann dahinstehen, ob Art. 19 Abs. 4 GG überhaupt materiell-rechtliche Ansprüche begründen kann, weil ein Verstoß im Ergebnis jedenfalls nicht vorliegt.

6. Die Entwicklung des europäischen Strafrechts im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der Union ist bereits so weit vorangeschritten, dass die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft für diesen Bereich möglich ist. Dies ist in Art. 86 Abs. 2 AEUV auch explizit vorgesehen. Das Modell einer Europäischen Staatsanwaltschaft muss sich u.a. an den Gewährleistungen der EMRK, insbesondere im Hinblick auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK, messen lassen. Um einem möglichen Verstoß gegen Art. 6 EMRK vorzubeugen, kommt die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Strafverfahrensrechts oder eines europäischen Beweiszulassungsverfahrens

sowie die Schaffung einer Europäischen Verteidigerorganisation in Betracht. Eine Europäische Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Kriminalität in Europa ist nur insoweit überzeugend, als ein einheitliches Strafverfahrensrecht existieren bzw. die einzelnen Tatbestände und ihre Auslegung angeglichen werden würden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Errichtung einer diese Zuständigkeit umfassenden Europäischen Staatsanwaltschaft nicht absehbar.

In Art. 86 Abs. 1 AEUV wird vorgesehen, „ausgehend von Eurojust“ eine Europäische Staatsanwaltschaft einzurichten. Nach dem jetzigen Stand ist eine solche Entwicklung für Eurojust nicht vorstellbar. Allerdings könnte Eurojust bei der Umsetzung des Modells einer Europäischen Staatsanwaltschaft eine Dachfunktion übernehmen, um sowohl das EJM wie auch die Europäische Staatsanwaltschaft zu koordinieren. Um die Bekämpfung der Kriminalität innerhalb der EU gewährleisten zu können, sollten die einzelnen justitiellen Einrichtungen Eurojust, EJM und die Europäische Staatsanwaltschaft aber eigenständig bleiben.

Schlussbetrachtung

Wie die Untersuchung zeigt, ist die Entwicklung der PJZS mittlerweile schon weit vorangeschritten. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit stehen sich die Interessen an einer effektiven Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in einem europäischen Rechtsraum und das Interesse an der Erhaltung souveräner Staatsgewalt gegenüber. Dieses Verhältnis muss ausgewogen ausgestaltet werden.

Die Fallaufklärung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bei Eurojustbeteiligung zeigt, dass sich Eurojust auch in der Praxis schon bewährt hat. Aber nach wie vor ist die Organisation noch nicht überall bekannt. Darauf muss die Einrichtung weiterhin einen Teil ihrer Arbeit verwenden.

Es ist aufgrund des europäischen Rechtsraumes und der Freizügigkeit unbedingt erforderlich, dass die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität effektiver ausgestaltet wird. Hierbei kann Eurojust eine zentral unterstützende Funktion zukommen. Dafür bedürfte es aber einer Erweiterung der Eurojust-Befugnisse und einer Aufstockung des Personals.

Die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen ist ohne den Austausch von Informationen nicht denkbar. Allerdings muss sich andererseits auch der bei der Datenverarbeitung gewährte Rechtsschutz daran messen lassen. Oder anders formuliert: Wer ein Recht auf gleichen Zugang zu personenbezogenen Daten beansprucht, muss auch gleiche Pflichten zum Schutz der übermittelten Daten übernehmen.

Der durch Eurojust gewährte Rechtsschutz ist bereits bei Wahrnehmung der jetzigen Befugnisse zu schwach ausgestaltet. Deshalb darf es nur dann zu Erweiterungen kommen, wenn die Rechtsschutzmöglichkeiten in gleichem Maße ausgestaltet sind. Bevor man an eine Kompetenzerweiterung denkt, müssen deshalb die derzeitigen Rechtsschutzlücken und sonstigen Defizite beseitigt werden.

Das gilt in besonderem Maße für die neue Möglichkeit für Eurojust, nach Abschluss von Kooperationsabkommen mit Drittstaaten Verbindungsrichter in diese Länder zu entsenden. Das erweitert die Tätigkeit Eurojusts über die europäischen Grenzen hinaus. Je mehr Befugnisse der Institution eingeräumt werden, desto mehr erfordert die Arbeit Eurojusts eine Kontrolle durch eine übergeordnete Behörde. Kurzfristig ist an eine justitielle Kontrolle der Einrichtung beispielsweise durch das Europäische Parlament zu denken. Hierzu bedarf es lediglich der Änderung des bestehenden Errichtungsbeschlusses.

Langfristig könnte eine Europäische Staatsanwaltschaft eine Kontrollbefugnis über Eurojust ausüben. Das hängt jedoch entscheidend davon ab, welche Befugnisse und materiellen Zuständigkeiten der noch zu errichtenden Europäischen Staatsanwaltschaft eingeräumt werden sollen.

Auch eine Kontrolle Europol ist dringend notwendig und wäre sowohl durch Eurojust als auch durch eine Europäische Staatsanwaltschaft grundsätzlich möglich. Spätestens bei der Befugnisenerweiterung auf exekutive Befugnisse ist die Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes unabdingbar und das Verhältnis der Institutionen (Europol, Eurojust und ggf. einer Europäischen Staatsanwaltschaft) zueinander neu zu definieren.

Lebenslauf

Persönliches

Name	Henrike Postberg
Geburtsname	Eulenpesch
Geburtsdatum/-ort	25.10.1979 in Köln
Familienstand	verheiratet
Staatsangehörigkeit	deutsch

Berufserfahrung

Seit 10/2007	Rechtsassessor bei der Randstad Deutschland GmbH & Co. KG
--------------	---

Abschlüsse

05/2007	Zweites juristisches Staatsexamen
09/2003	Erstes juristisches Staatsexamen
1998	Abitur
1997	Latinum

Universitäre Bildung und Schulbildung

04/2005-05/2007	Rechtsreferendariat, OLG Köln
10/1998-10/2003	Studium der Rechtswissenschaft an der Universität zu Köln
10/2001-03/2002	Studium der Rechtswissenschaft an der Universität von Amsterdam (Amsterdam Law Program, UNISCA-Mootcourt)
1989-1998	Konrad-Heresbach-Gymnasium in Mettmann
1985-1989	Kath. Grundschule Neanderstraße in Mettmann

Auslandserfahrung

2001-2002	Studium an der Universität von Amsterdam, Niederlande
-----------	---

Köln, den 14.10.2011