

EBERHARD KARLS  
UNIVERSITÄT  
TÜBINGEN

Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie

TÜKRIM

**Thomas Dieckmann**

TRANSNATIONALE  
VERBRECHENSBEKÄMPFUNG

Entwicklungslinien der Zusammenarbeit zwischen  
den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Herausgegeben von Institutsdirektor Prof. Dr. Jörg Kinzig  
und Seniorprofessor Dr. Hans-Jürgen Kerner

**TOBIAS-lib Universitätsbibliothek Tübingen**

JURISTISCHE FAKULTÄT  
Institut für Kriminologie





**Thomas Dieckmann**

## **Transnationale Verbrechensbekämpfung**

**Entwicklungslinien der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

# **Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie**

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jörg Kinzig  
Seniorprofessor Dr. Hans-Jürgen Kerner

Band 42

EBERHARD KARLS  
UNIVERSITÄT  
TÜBINGEN

**Thomas Dieckmann**

# **Transnationale Verbrechensbekämpfung**

**Entwicklungslinien der Zusammenarbeit  
zwischen den Mitgliedstaaten  
der Europäischen Union**

**TOBIAS-lib  
Universitätsbibliothek Tübingen  
2019**

**Juristische Fakultät  
Institut für Kriminologie**



# IMPRESSUM

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses elektronische Werk wird, mit Genehmigung der Juristischen Fakultät, zugleich als textidentische

## Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen vorgelegt von Thomas Dieckmann aus Stuttgart-Bad Cannstatt.

Dekan: Prof. Dr. Stefan Thomas

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Martin Nettesheim

3. Berichterstatter: Prof. Dr. Jochen von Bernstorff

Tag der mündlichen Prüfung: 06. November 2017

D 21

© Institut für Kriminologie der Universität Tübingen

Sand 7, 72076 Tübingen

Tel.: 07071/29-72931

Fax: 07071/29-5104

E-Mail: [ifk@uni-tuebingen.de](mailto:ifk@uni-tuebingen.de)

Homepage: <http://www.ifk.jura.uni-tuebingen.de>

Alle Rechte vorbehalten.

Tübingen 2019.

Gestaltung des Deckblatts: Ketchum Pleon

Gesamtherstellung: Institut für Kriminologie der Universität Tübingen

Redaktion: Maria Pessiu

Printed in Germany.

ISSN: 1612-4650

ISBN: 978-3-937368-84-9 (elektronische Version)

ISBN: 978-3-937368-85-6 (Druckversion)

Hinweis: Die nach Bedarf gedruckte Version entspricht vollständig der elektronischen Originalpublikation.

***Meinen Eltern***





## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 bei der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation eingereicht. Sie befindet sich in jeder Hinsicht einheitlich auf dem Stand vom 31. März 2014. Obwohl damit zeitlich inzwischen leicht gealtert, inhaltlich ist die Arbeit – nicht zuletzt wegen ihrer systematisch-grundsätzlichen Gesamtkonzeption – keineswegs veraltet, sondern vor allem in ihren Grundaussagen nach wie vor aktuell. Angesichts der allzeit rasanten (Weiter-)Entwicklung besteht bei Europathemen im Allgemeinen und bei einem so breit angelegten wie dem meinen im Besonderen ohnehin permanent die Gefahr einer gewissen Einbuße an Aktualität bereits zum Zeitpunkt der Drucklegung<sup>I</sup> – und lässt sich eine möglichst weitgehende Aktualisierung „von A bis Z“ allein mit „ein paar Pinselstrichen“ kaum bewerkstelligen. Um nun einerseits die an Aktualität interessierte Leserschaft bildlich gesprochen nicht „im Regen stehen zu lassen“, andererseits den bis dato einheitlichen Stand der Arbeit nicht „über Bord zu werfen“, wird (wenngleich vielleicht etwas ungewöhnlich) in einem Nachtrag ganz am Ende der Arbeit<sup>II</sup> auf ausgewählte zwischenzeitliche Neuerungen hingewiesen.

Ungewöhnlich erscheinen mag in einer Dissertation auch die (sporadische) Verwendung von Karikaturen. „[S]ie bringen jedoch, wenn sie gekonnt sind, ein Problem (durch ihre bewußt überspitzte Darstellungsweise) genau ‚auf den Punkt‘ und regen damit zum Nachdenken an bzw. wecken (erst) das Interesse“<sup>III</sup>. Dem wissenschaftlichen Charakter der Arbeit tut dies (hoffentlich) keinen Abbruch.

Traditionell nehmen in Vorworten Danksagungen (nach Ansicht mancher zu) breiten Raum ein<sup>IV</sup>. Insoweit halte ich es mit *Küper*<sup>V</sup> und will mich leserfreundlich kurz fassen. Zu danken habe ich an erster Stelle meinem Doktorvater und akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner. Er war nicht nur bereit, mich als Doktoranden anzunehmen, sondern stand mir auch bei der Themenauswahl mit Rat und Tat zur Seite, ließ mir freie Hand bei der Ausarbeitung und hat den gesamten Entstehungsprozess der Arbeit mit viel Geduld begleitet. Für die Übernahme der Zweitbegutachtung kann ich mich bei Herrn Prof. Dr. Martin Nettessheim bedanken; Herrn Prof. Dr. Jochen von Bernstorff bin ich für die Erstellung des Drittgutachtens zu Dank verpflichtet. Ein besonderer Dank gilt schließlich den beiden TüKrim-Herausgebern (Herrn Prof. Dr. Jörg Kinzig und wiederum Herrn Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner) für die Aufnahme meiner Dissertation in ihre Schriftenreihe.

Tübingen, im Dezember 2018

Thomas Dieckmann

---

<sup>I</sup> Ähnlich *Hans-Jürgen Kerner*, Strafverfahrensrecht einschließlich Gerichtsverfassung, 5. Auflage, Tübingen 2003, S. 24.

<sup>II</sup> Siehe unten Seite 261 ff.

<sup>III</sup> So treffend in der Vorbemerkung zu seinem Kriminologie-Lehrbuch *Hans-Dieter Schwind*, Kriminologie: Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 21. Auflage, Heidelberg u.a. 2011, S. V.

<sup>IV</sup> Zur Frage nach Sinn oder Unsinn solcher Dankesbekundungen vgl. die Glossen von *Friedrich-Christian Schroeder* (Herzlichen Dank, Herr Professor!) in JZ 2000, 353 sowie von *Horst Sandler* (Undank als Lohn der Welt?) und *Wilfried Küper* („Dank-Kaskaden“) in JZ 2000, 614.

<sup>V</sup> *Küper*, JZ 2000, 614.



## Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b> .....	1
A. Einführung in die Problematik .....	1
B. Gegenstand und Ziel der Arbeit, Gang der Untersuchung .....	6
C. Themeneingrenzung .....	8
<b>Teil 1: Allgemeine Grundlagen</b> .....	17
A. Tatsächliche Ausgangssituation – die transnationalen Aspekte der Kriminalität .....	17
B. Rechtliche Rahmenbedingungen – das Netzwerk der Kooperation .....	30
<b>Teil 2: Entwicklungslinien einer europäischen bzw. einer europäisierten       (nationalen) Verbrechensbekämpfung</b> .....	55
A. Allgemeine Kriminalprävention .....	57
B. Präventive Verbrechensbekämpfung .....	65
C. Repressive Verbrechensbekämpfung .....	78
I. Verfahrenshindernisse .....	80
II. Ermittlungsverfahren .....	86
III. Hauptverfahren .....	161
IV. Vollstreckungsverfahren .....	177
<b>Teil 3: Zusammenfassende Bewertung</b> .....	195
A. Rückblick .....	195
B. Ausblick .....	211
<b>Schlussbetrachtung</b> .....	219



# Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i> .....	V
<i>Inhaltsübersicht</i> .....	VII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	XV
<b>Einleitung</b> .....	1
<b>A. Einführung in die Problematik</b> .....	1
<b>B. Gegenstand und Ziel der Arbeit, Gang der Untersuchung</b> .....	6
<b>C. Themeneingrenzung</b> .....	8
I. Das Europa der EU-Mitgliedstaaten .....	8
II. Ausklammerung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit .....	8
III. Ausklammerung der Zusammenarbeit beim (Außen-)Grenzschutz .....	11
IV. Ausklammerung der Zusammenarbeit im Zollbereich .....	13
<b>Teil 1: Allgemeine Grundlagen</b> .....	17
<b>A. Tatsächliche Ausgangssituation – die transnationalen Aspekte der Kriminalität</b> .	17
I. Erscheinungsformen transnationaler Kriminalität (Auswahl) .....	17
1. Kriminalität zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU .....	18
2. Sonstige Formen transnationaler Kriminalität .....	20
a) Die (transnationale) organisierte Kriminalität .....	20
b) Der (transnationale) Terrorismus .....	23
c) Kriminalität im Grenzgebiet .....	25
II. Transnationale Kriminalität als Folge des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen? ....	26
<b>B. Rechtliche Rahmenbedingungen – das Netzwerk der Kooperation</b> .....	30
I. Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation – Interpol .....	31
II. Europarat .....	32

III. Europäische Union .....	33
1. Die primärrechtlichen Entwicklungsstufen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen .....	34
a) Der Vertrag von Maastricht .....	34
b) Der Vertrag von Amsterdam .....	35
c) Der Vertrag von Nizza .....	38
d) Der Vertrag von Lissabon .....	38
2. Der primärrechtliche Rahmen des Raums [der Freiheit,] der Sicherheit [und des Rechts] .....	40
a) Materieell – die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität .....	41
b) Institutionell – die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden .....	43
c) Formell – das Handlungsinstrumentarium .....	43
IV. Multilaterale Verträge .....	46
1. Die Schengener Übereinkommen („Schengen I“ und „Schengen II“) .....	47
2. Der Prümer Vertrag („Schengen III“) .....	49
V. Bilaterale Verträge .....	50
VI. Annex: Das nationale Recht .....	52
<b>Teil 2: Entwicklungslinien einer europäischen bzw. einer europäisierten         (nationalen) Verbrechensbekämpfung .....</b>	<b>55</b>
<b>A. Allgemeine Kriminalprävention .....</b>	<b>57</b>
I. Vorbemerkung – der Begriff der „allgemeinen Kriminalprävention“ .....	57
II. Allgemeine Kriminalprävention im Rahmen des Europarates .....	59
1. Die Empfehlungen zur inhaltlichen Ausrichtung .....	59
2. Die Empfehlungen zur Organisation .....	60
III. Allgemeine Kriminalprävention im Rahmen der Europäischen Union .....	62
1. Inhaltliche Ausgestaltung .....	62
2. Institutioneller Rahmen – das Europäische Netz für Kriminalprävention .....	63

<b>B. Präventive Verbrechensbekämpfung</b> .....	65
I. Vorbemerkung .....	65
II. Grenzüberschreitende Polizeieinrichtungen .....	67
1. Interpol und Europol .....	67
2. Sonstige institutionelle Verzahnungen – insbesondere im Grenzgebiet .....	68
III. Grenzüberschreitender Informationsaustausch .....	69
1. Allgemeiner (nicht-automatisierter) Informationsaustausch .....	69
2. Besondere (automatisierte) Formen des Informationsaustausches .....	70
a) Gemeinsame Fahndungssysteme .....	70
b) Sonstige gemeinsame Informationssysteme .....	72
c) Spezifische Bestimmungen nach Art der Information .....	73
IV. Grenzüberschreitende polizeiliche Einsätze .....	73
V. Annex: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen .....	75
<b>C. Repressive Verbrechensbekämpfung</b> .....	78
I. Verfahrenshindernisse .....	80
1. Grenzüberschreitendes „ne bis in idem“ .....	80
2. Annex: Die Übertragung der Strafverfolgung .....	84
II. Ermittlungsverfahren .....	86
1. Grenzüberschreitende Strafverfolgungseinrichtungen .....	88
a) Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) .....	88
b) Polizeiliche Ebene .....	91
aa) Das Europäische Polizeiamt (Europol) .....	91
(1) Von der Europol-Drogenstelle (EDU) zu Europol .....	91
(2) Annex: Der Begriff der „operativen Befugnisse“ .....	96
bb) Sonstige institutionelle Verzahnungen – insbesondere im Grenzgebiet ..	101
(1) Verbindungsbeamte .....	101

---

(2) Gemeinsame Ermittlungsgruppen .....	102
(3) Gemeinsame Zentren .....	104
c) Staatsanwaltschaftliche Ebene .....	105
aa) Verbindungsstaatsanwälte .....	106
bb) Das Europäische Justizielle Netz (EJN) .....	106
cc) Eurojust .....	107
dd) Annex: Das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft .....	110
2. „Grenzüberschreitende Ermittlungsgeneralklausel“ .....	114
3. Grenzüberschreitender Informationsaustausch .....	118
a) Allgemeiner (nicht-automatisierter) Informationsaustausch .....	118
b) Besondere (automatisierte) Formen des Informationsaustausches .....	122
aa) Gemeinsame Fahndungssysteme .....	122
bb) Sonstige gemeinsame Informationssysteme .....	125
cc) Spezifische Bestimmungen nach Art der Information .....	128
(1) Der Austausch von DNA-Daten .....	128
(2) Der Austausch von daktyloskopischen Daten .....	129
(3) Der Austausch von Fahrzeugregisterdaten .....	130
(4) Der Austausch von Informationen aus den Strafregistern .....	130
4. Grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen „klassischer“ Prägung .....	133
a) Durchsuchung und Beschlagnahme .....	133
b) Maßnahmen im Zusammenhang mit der Telekommunikation .....	137
aa) Die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs .....	137
bb) Annex: Die Vorratsspeicherung von Verkehrsdaten .....	139
c) Einholung von Bankauskünften .....	140
d) Körperliche Untersuchung und DNA-Analyse .....	142
e) Spezialfall: „Grenzüberschreitende Untersuchungshaft“ .....	142



aa) Vom klassischen Auslieferungsmodell zum Europäischen Haftbefehl ...	143
bb) Annex: Die Europäische Überwachungsanordnung .....	152
5. Grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen „moderner“ Prägung – grenzüberschreitende polizeiliche Einsätze .....	154
a) Die Nacheile .....	155
b) Die Observation .....	157
c) Die kontrollierte Lieferung .....	158
d) Der Einsatz verdeckter Ermittler .....	159
III. Hauptverfahren .....	161
1. Grenzüberschreitende Zustellung von Ladungen .....	162
2. „Grenzüberschreitende Vorführung“ inhaftierter Personen .....	164
3. Grenzüberschreitende kommissarische Vernehmung .....	165
4. Grenzüberschreitende Aspekte der Beweisaufnahme – die Vernehmung per Videokonferenz .....	166
5. Grenzüberschreitende Aspekte der Urteilsfindung .....	169
a) Im Zusammenhang mit der Tatsachenfeststellung – zur Verwertbarkeit im Ausland gewonnener Beweismittel .....	169
b) Im Zusammenhang mit dem Rechtsfolgenausspruch .....	173
aa) Die Berücksichtigung ausländischer Vorstrafen bei der Straf- zumessung .....	173
bb) Die Abschöpfung von Vermögenswerten .....	174
IV. Vollstreckungsverfahren .....	177
1. Grenzüberschreitende Vollstreckung freiheitsentziehender Sanktionen .....	178
2. Grenzüberschreitende Überwachung zur Bewährung ausgesetzter freiheitsentziehender Sanktionen .....	184
3. Grenzüberschreitende Vollstreckung von Geldsanktionen .....	186
4. Grenzüberschreitende Vollstreckung sog. Konfiskationen .....	190
5. Grenzüberschreitende Vollstreckung sog. Disqualifikationen .....	192

---

<b>Teil 3: Zusammenfassende Bewertung</b> .....	195
<b>A. Rückblick</b> .....	195
I. Die transnationale Rechtssetzung .....	195
II. Die nationale Umsetzung und Anwendung .....	202
1. Die rechtliche Umsetzung .....	202
2. Die praktische Anwendung .....	207
<b>B. Ausblick</b> .....	211
I. Einsicht – zur kulturellen Bedingtheit der Zusammenarbeit .....	211
II. Umsicht – zur rechtlichen Steuerung der Zusammenarbeit .....	213
<b>Schlussbetrachtung</b> .....	219
<i>Literaturverzeichnis</i> .....	227
<i>Nachtrag</i> .....	261

## Abkürzungsverzeichnis

<b>a.A.</b> .....	anderer Ansicht
ABIEG .....	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (bis Januar 2003)
ABIEU .....	Amtsblatt der Europäischen Union (seit Februar 2003)
Abs. ....	Absatz/Absätze
ACIU .....	Analytical Criminal Intelligence Unit (Interpol)
ADAC .....	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V.
ADD .....	Addendum (Nachtrag)
a.E. ....	am Ende
AEUV .....	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFIS .....	Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem
AG .....	Arbeitsgruppe
AO .....	Abgabenordnung
Art. ....	Artikel
ASF .....	Automated Search Facility (Interpol)
AT .....	Amtlicher Teil
Aufl. ....	Auflage
AWF .....	Analysis Work File (Europol)
<b>BAnz</b> .....	(elektronischer) Bundesanzeiger
BayObLG .....	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BDSG .....	Bundesdatenschutzgesetz
Begr. ....	Begründer
Benelux .....	Belgique, Nederland, Luxembourg (Belgien, Niederlande, Luxemburg)
BewHi .....	Bewährungshilfe (Zeitschrift)
BfDI .....	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBI .....	Bundesgesetzblatt
BGH .....	Bundesgerichtshof
BKA .....	Bundeskriminalamt
BKAG .....	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)
BMI .....	Bundesministerium des Innern
BMJ .....	Bundesministerium der Justiz
BMJV .....	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BPolG .....	Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz)
BRÄK .....	Bundesrechtsanwaltskammer
BR-Drs. ....	Bundesratsdrucksache
BSE .....	bovine spongiforme Enzephalopathie („Rinderwahnsinn“)
Bsp. ....	Beispiel(e)
BT-Drs. ....	Bundestagsdrucksache
BVerfG .....	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE .....	(Amtliche Sammlung der) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzgl. ....	bezüglich
BZRG .....	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz)
bzw. ....	beziehungsweise

<b>ca.</b> .....	circa
CCC .....	Command and Coordination Centre (Interpol)
CDPC .....	European Committee on Crime Problems (Europarat)
CEPOL .....	Collège européen de police (Europäische Polizeiakademie)
CILIP .....	Civil Liberties and Police (= Bürgerrechte & Polizei [Zeitschrift])
CIS .....	Criminal Information System (Interpol)
CRATE .....	Centralised Records of Available Technical Equipment (Frontex)
C.SIS .....	Central Schengen Information System
CTG .....	Counter Terrorism Group
<b>DAR</b> .....	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
ders. ....	derselbe
DFK .....	Deutsches Forum für Kriminalprävention
d.h. ....	das heißt
dies. ....	dieselbe(n)
Diss. ....	Dissertation
Diss. jur. ....	juristische Dissertation
DNA .....	deoxyribonucleic acid (Desoxyribonukleinsäure)
DÖV .....	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DPolBl .....	Deutsches Polizeiblatt
DRiZ .....	Deutsche Richterzeitung
DuD .....	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVBl .....	Deutsches Verwaltungsblatt
<b>EAD</b> .....	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAG .....	Europäische Atomgemeinschaft (= Euratom)
EBA .....	Europäische Beweisordnung
EBGT .....	European Border Guard Team (Frontex)
ECRIS .....	European Criminal Records Information System (Europäisches Strafregisterinformationssystem)
Ed. ....	editor (Herausgeber)
EDU .....	Europol Drugs Unit (Europol-Drogenstelle)
EEA .....	Europäische Ermittlungsanordnung
EFUS .....	European Forum for Urban Security
EG .....	Europäische Gemeinschaft(en)
EG-FaxKonv .....	EG-Faxkonvention
EGKS .....	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR .....	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte [Straßburg]
EGV .....	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EG-VollstrÜbk .....	EG-Vollstreckungsübereinkommen
EIS .....	Europol Information System
EJN .....	European Judicial Network (Europäisches Justizielles Netz)
EJTN .....	European Judicial Training Network (Europäisches Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten)
ELO .....	Europol Liaison Officer
E-Mail .....	electronic mail (elektronische Post)
EMRK .....	(Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg. ....	endgültig
engl. ....	englisch
ENU .....	Europol National Unit

EPA .....	Europäische Polizeiakademie (= CEPOL)
EPICC .....	Euregionales Polizei-Informations-Cooperations-Centrum
EPRIS .....	European Police Records Index System (Europäischer Kriminalaktennachweis)
ETA .....	Euskadi Ta Askatasuna (baskische Untergrundorganisation)
EU .....	Europäische Union
EuAIÜbk .....	Europäisches Auslieferungsübereinkommen (Europarat)
EU-AuslÜbk .....	EU-Auslieferungsübereinkommen
EUCARIS .....	European Car and Driving Licence Information System (Europäisches Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem)
EUCPN .....	European Crime Prevention Network (Europäisches Netz für Kriminalprävention)
EuGH .....	(Europäischer) Gerichtshof [Luxemburg]
EUHb .....	Europäischer Haftbefehl
EUHbG .....	Europäisches Haftbefehlsgesetz
EuR .....	Europarecht (Zeitschrift)
EuRat .....	Satzung des Europarates
Euratom .....	Europäische Atomgemeinschaft (= EAG)
Euregio .....	Europaregion
EuRhÜbk .....	Europäisches Rechtshilfeübereinkommen (Europarat)
EU-RhÜbk .....	EU-Rechtshilfeübereinkommen
Eurojust .....	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
Europol .....	Europäisches Polizeiamt
EuTerrÜbk .....	Europäisches Terrorismusübereinkommen (Europarat)
EUV .....	Vertrag über die Europäische Union
EU-VereinfAuslÜbk ....	EU-Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren
EuVollstrÜbk .....	Europäisches Vollstreckungsübereinkommen (Europarat)
EuZW .....	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e.V. ....	eingetragener Verein
EVV .....	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWG .....	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ex-Art. / ex-Titel .....	(ehemaliger) Artikel/Titel des EUV/EGV in der Fassung der Verträge von Amsterdam und Nizza
<b>f.</b> .....	(und) folgende
FBI .....	Federal Bureau of Investigation
ff. ....	(und) fortfolgende
FG .....	Festgabe
FIDE .....	Fichier d'Identification des Dossiers d'Enquêtes douanières
FJST .....	Frontex Joint Support Team
Fn. ....	Fußnote(n)
Frontex .....	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
frz. ....	französisch
FS .....	Festschrift
<b>GA</b> .....	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GABIBW .....	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien sowie der Regierungspräsidien des Landes Baden-Württemberg
GASP .....	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GBIBW .....	Gesetzblatt für Baden-Württemberg

gem. ....	gemäß
GG ....	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI ....	Gemeinsames Ministerialblatt
GRCh ....	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG ....	Gerichtsverfassungsgesetz
<b>Habil.-Schr.</b> ....	Habilitationsschrift
HdbStR ....	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hrsg. ....	Herausgeber
<b>ICPC</b> ....	International Centre for the Prevention of Crime
i.e.S. ....	im engeren Sinne
IKPK ....	Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission
IKPO ....	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol)
IMEST ....	Interpol Major Event Support Team
InfA ....	Informationsaustausch
INPOL ....	Informationssystem der Polizei
IntCen ....	Intelligence Analysis Centre
Interpol ....	siehe IKPO
IRG ....	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
i.S.d. ....	im Sinne des/der
i.S.v. ....	im Sinne von
i.V.m. ....	in Verbindung mit
<b>JGG</b> ....	Jugendgerichtsgesetz
Jl ....	Justiz und Inneres
JIT ....	Joint Investigation Team (gemeinsame Ermittlungsgruppe)
JR ....	Juristische Rundschau
JSt ....	Journal für Strafrecht
Jura ....	Juristische Ausbildung
JuS ....	Juristische Schulung
JZ ....	Juristenzeitung
<b>KAN</b> ....	Kriminalaktennachweis
Kap. ....	Kapitel
Kfz ....	Kraftfahrzeug
km ....	Kilometer
KOM ....	Dokument der (EU-)Kommission
KritV ....	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KWG ....	Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz)
<b>LG</b> ....	Landgericht
lit. ....	litera (Buchstabe)
LT-Drs. ....	Drucksache des Landtags von Baden-Württemberg
<b>MBI</b> ....	Ministerialblatt
MDR ....	Monatsschrift für Deutsches Recht
m.w.N. ....	mit weiteren Nachweisen

<b>NEBEDEAG-Pol</b> .....	Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet
NJW .....	Neue Juristische Wochenschrift
NK .....	Neue Kriminalpolitik (Zeitschrift)
N.N. ....	nomen nescio
No. ....	number (Nummer)
NOEP .....	nicht offen ermittelnde(r) Polizeibeamte(r)
Nr. ....	Nummer
Nrn. ....	Nummern
N.SIS .....	National Schengen Information System
NStZ .....	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR .....	NStZ-Rechtsprechungs-Report
NVwZ .....	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZV .....	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
<b>OCTA</b> .....	EU Organised Crime Threat Assessment (Europol)
OGH .....	Oberster Gerichtshof (Österreich)
OLAF .....	Office européen de lutte antifraude (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)
OWiG .....	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
<b>PIF</b> .....	Protection des Intérêts Financiers (Schutz der finanziellen Interessen)
PIOS .....	Personen – Institutionen – Objekte – Sachen
PNR .....	Passenger Name Record (Fluggastdatensatz)
PolG BW .....	Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg
PSB .....	Periodischer Sicherheitsbericht
<b>RABIT</b> .....	Rapid Border Intervention Team (Frontex)
Ratsdok. ....	Dokument des (Minister-)Rates der Europäischen Union
RB .....	Rahmenbeschluss
REV .....	Revision (Überarbeitung)
RFSR .....	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RiStBV .....	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RiVAsT .....	Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten
RL .....	Richtlinie
Rn. ....	Randnummer(n)
Rs. ....	Rechtssache(n)
Rspr. ....	Rechtsprechung
<b>S.</b> .....	Seite(n); Satz
SchwZStrR .....	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht
scil. ....	scilicet (= erläuternder Hinweis)
SDÜ .....	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEK .....	Dokument der (EU-)Kommission
SEV .....	Sammlung der Europäischen Verträge (bis 2003) / Sammlung der Europaratsverträge (seit 2004)
sic! .....	wirklich so!

SIRENE .....	Supplementary Information Request at the National Entry (Schengen)
SIS .....	Schengener Informationssystem
SitCen .....	(Joint) Situation Centre
SOCTA .....	EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (Europol)
sog. ....	sogenannt(e/er/es)
SPUDOK .....	Spurendokumentationssystem
StGB .....	Strafgesetzbuch
StPO .....	Strafprozeßordnung
StraFo .....	Strafverteidiger Forum (Zeitschrift)
StV .....	Strafverteidiger (Zeitschrift)
StVG .....	Straßenverkehrsgesetz
StVollzG .....	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz)
SVR .....	Straßenverkehrsrecht (Zeitschrift)
<b>TECS</b> .....	The Europol Computer System
TEP .....	Technical Equipment Pool (Frontex)
TE-SAT .....	EU Terrorism Situation and Trend Report (Europol)
tir. ....	tiret (Spiegelstrich)
TKG .....	Telekommunikationsgesetz
<b>u.a.</b> .....	und andere
UAbs. ....	Unterabsatz
UCLAF .....	Unité de coordination de la lutte antifraude
ÜberstÜbk .....	Überstellungsübereinkommen (Europarat)
Übk .....	Übereinkommen
Urt. ....	Urteil
USA .....	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
<b>v.</b> .....	von/vom
v.d. ....	von der
verb. Rs. ....	verbundene Rechtssachen
Verf. ....	Verfasser
VerwArch. ....	Verwaltungsarchiv
vgl. ....	vergleiche
VO .....	Verordnung
Vorbem. ....	Vorbemerkung(en)
<b>wistra</b> .....	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
<b>ZaöRV</b> .....	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B. ....	zum Beispiel
ZBJI .....	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
ZEuS .....	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZIS .....	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik; Zollinformationssystem (Europäische Union); Zentrale Informationsstelle Spoteinsätze
ZJS .....	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZP .....	Zusatzprotokoll
ZPO .....	Zivilprozessordnung



---

ZRP .....	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW .....	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft



# Einleitung

## A. Einführung in die Problematik

Die europäische Integration ist im wirtschaftlichen Bereich bereits weit fortgeschritten, vor allem durch die Gewährleistung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten, die den europäischen Binnenmarkt konstituieren, und durch die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Mehr und mehr wird diese Integration der Märkte um eine allgemeinpolitische Integration erweitert. So hat sich der freie Personenverkehr unter anderem durch den Wegfall der Kontrollen an – fast allen<sup>1</sup> – EU-Binnengrenzen („Schengen“) über seinen ursprünglich wirtschaftlichen Zweck hinaus zu einer allgemeinen Personenfreizügigkeit im „Europa der Bürger“ weiterentwickelt<sup>2</sup>.

Die wachsende Freizügigkeit und der relativ hohe materielle Wohlstand im vereinten Europa kommen aber leider nicht nur rechtstreuen Bürgern zugute, „die es gut mit Europa meinen“<sup>3</sup>, sondern werden auch und gerade von Straftätern (aus-)genutzt. Zwar mag die Einschätzung, „[d]ie Idee von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [werde] in keinem Bereich so konsequent umgesetzt wie im Bereich Rauschgifthandel“<sup>4</sup>, auf den ersten Blick hyperbolisch erscheinen. Sie macht aber in ihrer Kernaussage zutreffend deutlich, dass ein ökonomisch, informationstechnisch und politisch immer enger zusammenwachsendes Europa auch für grenzüberschreitend agierende Kriminelle neue Betätigungsfelder eröffnet<sup>5</sup>.

Trotz voranschreitender „Europäisierung der Kriminalität“<sup>6</sup> konnte *Oppermann* aber noch 1990 im Vorwort zur ersten Auflage seines Europarechts-Lehrbuchs feststellen: „Es [scil.: das Europarecht im engeren Sinne] birgt mittlerweile in sich nicht nur die meisten Disziplinen des nationalen Öffentlichen (Wirtschafts)rechts [...], sondern greift zunehmend auch in privatrechtliche Bereiche über, während seine strafrechtlichen Bestandteile sich noch in Grenzen halten“<sup>7</sup>.

Dass das gesamte Gebiet der inneren Sicherheit<sup>8</sup> und der Strafrechtspflege von der europäischen Integrationspolitik lange Zeit weitgehend unangetastet blieb, hängt maßgeblich mit einem strengen Souveränitätsdenken der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen. Polizeihöhe und Strafgewalt werden traditionell als besonderer Ausdruck des staatlichen

---

<sup>1</sup> Lediglich das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an der Aufhebung der Grenzkontrollen (*Ambos*, Internationales Strafrecht, § 9 Rn. 18 Fn. 104; *Wasielewski*, Rechtsdifferenzierungen, S. 94 ff.). Für die der Europäischen Union am 01.05.2004 („Osterweiterung“), am 01.01.2007 (Rumänien und Bulgarien) bzw. zuletzt am 01.07.2013 (Kroatien) beigetretenen Staaten gelten teilweise noch Übergangsregelungen.

<sup>2</sup> *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 27 Rn. 1 ff. und § 16 Rn. 1 ff.; allgemein zum europäischen Einigungsprozess *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 2 Rn. 1 ff.

<sup>3</sup> *Dieckmann*, NStZ 2001, 617 (617).

<sup>4</sup> *Paasch*, Kriminalistik 1987, 481 (481).

<sup>5</sup> Zu den transnationalen Aspekten der Kriminalität siehe unten Seite 17 ff.

<sup>6</sup> *Satzger*, Europäisierung, S. 7.

<sup>7</sup> *Oppermann*, Europarecht, 3. Auflage, S. VIII.

<sup>8</sup> Zum Inhalt dieses vor allem in der Sicherheits- und Rechtspolitik verwendeten und positivrechtlich nicht definierten Sammelbegriffs vgl. *Götz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR III, 1. Auflage, § 79 Rn. 1 ff.; *Kerner*, Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit, S. 41 ff.; siehe auch *Götz*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR IV, § 85 Rn. 3 ff. Zur auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinenden Verwendung des (staatsbezogenen) Begriffs der inneren Sicherheit im Zusammenhang mit der (staatenübergreifenden) Europäischen Union vgl. *Brodowski*, Jura 2013, 492 (492).

Gewaltmonopols, als „Festung nationaler Souveränitätsansprüche“<sup>9</sup> betrachtet, die es auch gegenüber Europäisierungsangriffen zu verteidigen gilt<sup>10</sup>.

Wenngleich sich nationalstaatliche Souveränität partiell nach wie vor als ein nur schwer zu überwindendes psychologisches Hindernis bei der Schaffung eines europäischen Rechts der inneren Sicherheit bzw. eines Europäischen Strafrechts<sup>11</sup> erweist, hat sich bei den EU-Mitgliedstaaten allmählich doch die Einsicht durchgesetzt, dass ein „Binnenmarkt der Kriminellen“<sup>12</sup> nur durch eine enge polizeiliche und (straf-)justizielle Zusammenarbeit verhindert werden kann.

Mit dem erklärten Ziel, die transnationale Kriminalität effektiv und effizient zu bekämpfen, nimmt deshalb seit Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts die Zahl europäischer Regelungen und Institutionen kontinuierlich und unaufhaltsam zu. Insbesondere die auf der Sondersitzung des Europäischen Rates zur Justiz- und Innenpolitik in Tampere im Oktober 1999 vereinbarten politischen Leitlinien<sup>13</sup> und die anschließende Serie von terroristischen Anschlägen (am 11. September 2001 in New York und Washington, am 11. März 2004 in Madrid und am 07. Juli 2005 in London) lösten eine ungeahnte, von der Öffentlichkeit allerdings bis heute kaum wahrgenommene Gesetzgebungslawine aus. Kaum ein Sachgebiet hat auf europäischer Ebene in den vergangenen Jahren eine derartige Dynamik erfahren wie die innere Sicherheit und die Strafrechtspflege<sup>14</sup>.

Zusätzlich begünstigt wird die anhaltend rasante Entwicklung durch eine (nach Ansicht mancher zu<sup>15</sup>) integrationsfreundliche, allein an der Effektivität europäischer Rechtssetzung orientierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg. Wegweisend für den zunehmenden Einfluss Europas waren vor allem zwei Aufsehen er-

<sup>9</sup> *Esser*, Europäisches Strafverfahrensrecht, S. 4; *Nelles*, ZStW 109 (1997), 727 (727): „Bastion nationalstaatlicher Souveränität“.

<sup>10</sup> Im Gegensatz zu Rechtslehre und Rechtspolitik spiel(t)en nationale Souveränitätsvorstellungen in der alltäglichen polizeilichen Praxis – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle. Nach dem Ergebnis einer empirischen Untersuchung im belgisch-niederländisch-deutschen Grenzgebiet wurde grenzüberschreitende Zusammenarbeit von den befragten Polizeibeamten „in keinsten Weise“ mit einer möglichen Verletzung nationaler Souveränität in Verbindung gebracht, vgl. *Brammertz*, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 171.

<sup>11</sup> Zum Begriff *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 9 Rn. 4 ff.; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 7 Rn. 2 f.

<sup>12</sup> *Oppermann*, Europarecht, 3. Auflage, § 24 Rn. 60.

<sup>13</sup> *Europäischer Rat (Tampere)*, 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (*Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 6).

<sup>14</sup> Der zu beobachtende „Europäisierungssog“ (*Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 1 Rn. 1) hat bei der deutschen (Bundes-)Polizei sogar zu im wahrsten Sinne des Wortes sichtbaren Veränderungen geführt:

Um ihre Zugehörigkeit zum immer enger werdenden Verbund der europäischen Polizeien auch optisch zum Ausdruck zu bringen, begann die Bundespolizei im November 2005 mit der Umstellung ihrer Dienstbekleidung von Grün auf Blau, der europaweiten Standardfarbe für Polizeiuniformen. Parallel dazu wurden die Polizeifahrzeuge farblich entsprechend umgestaltet, vgl. *BMI* (Hrsg.), innenpolitik 4/2005, S. 13.

Während einige norddeutsche Bundesländer dem Beispiel der Bundespolizei zügig folgten, hielt sich im Südwesten die Europäisierungseuphorie diesbezüglich in Grenzen. So bestanden in Baden-Württemberg bis Ende 2006 noch nicht einmal konkrete Planungen hierzu (LT-Drs. 14/559). Erst im Juli 2007 beschloss die Landesregierung, die Polizeiuniformen und -fahrzeuge bis Ende 2011 sukzessive auf die Farbe Blau umzustellen (*Staatsministerium Baden-Württemberg*, Pressemitteilung v. 10.07.2007; *Innenministerium Baden-Württemberg*, Pressemitteilung v. 26.02.2008).

<sup>15</sup> Vgl. etwa die von Altbundespräsident *Roman Herzog* gemeinsam mit *Lüder Gerken* unter der Überschrift „Stoppt den Europäischen Gerichtshof“ geübte Kritik am EuGH in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 08.09.2008, S. 8.

regende Entscheidungen<sup>16</sup>, mit denen der EuGH im Jahre 2005 die Abschaffung der Drei-Säulen-Struktur<sup>17</sup> der Europäischen Union durch den am 01. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabonner Vertrag de facto vorweggenommen hat<sup>18</sup>.

In der Rechtssache „*Pupino*“<sup>19</sup> hatte der Europäische Gerichtshof geurteilt, dass Rahmenbeschlüsse ebenso wie Richtlinien für die nationalen Behörden und Gerichte eine Verpflichtung zur europarechtskonformen Auslegung<sup>20</sup> des nationalen Rechts zur Folge haben. Trotz bestehender struktureller Unterschiede zwischen Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht<sup>21</sup> wurden damit Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union aufgewertet und in ihrer Rechtswirkung den Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft angeglichen. Der EuGH „vergemeinschaftete“ so schleichend die im Kern völkerrechtlich geprägte dritte Säule<sup>22</sup>.

Diese Tendenz des Europäischen Gerichtshofs spiegelte sich auch in dessen Urteil vom 13. September 2005<sup>23</sup> wider. Dort ging es um die Vorlagefrage, ob und gegebenenfalls wann für die Anweisung der Mitgliedstaaten zur Schaffung von Strafnormen eine Kompetenzgrundlage der ersten bzw. der dritten Säule einschlägig ist. Zwar fielen – so entschied der EuGH – das Straf- und Strafprozessrecht grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, sondern gehörten zur dritten Säule. Sofern aber der Hauptzweck<sup>24</sup> des

<sup>16</sup> Zusammenfassend *Rackow*, ZIS 2008, 526 ff.; *Streinz*, FS Otto, S. 1029 ff.

<sup>17</sup> Zum Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union siehe unten die Anmerkung in Fn. 185.

<sup>18</sup> *Gárditz*, DÖV 2010, 453 (465): „Der Primärrechtsetzer ist hier eher Notar von Entwicklungen, die [die] Rechtsprechung vorweggenommen [hat] und die nunmehr ‚nachratifiziert‘ werden“.

<sup>19</sup> EuGH NJW 2005, 2839 (Rs. C-105/03 *Pupino*); hierzu *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 2. Auflage, § 10 Rn. 80 ff.

<sup>20</sup> Die ursprüngliche deutsche Übersetzung des *Pupino*-Urteils sprach von „gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung“. Wie sich aus einem Vergleich mit anderen Sprachfassungen ableiten lässt, geht es dem Europäischen Gerichtshof jedoch „nur“ um eine mit dem sekundären Unionsrecht konforme Auslegung. Das wie eine Freud'sche Fehlleistung anmutende Versehen wurde inzwischen korrigiert. Die jetzige Sprachfassung spricht von „rahmenbeschlusskonformer“ bzw. allgemein von „konformer Auslegung“; vgl. zu diesem Kuriosum *Rackow*, ZIS 2008, 526 (529 f.).

<sup>21</sup> Vgl. hierzu *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 2. Auflage, § 4 Rn. 106 ff.

<sup>22</sup> Kritisch zu dieser rechtsdogmatisch bedenklichen Rechtsprechung v. *Unger*, NVwZ 2006, 46 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 12 Rn. 4a mit umfassenden Literaturnachweisen.

Die schrittweise Supranationalisierung des Unionsrechts durch den Europäischen Gerichtshof wurde letztlich auch vom Bundesverfassungsgericht akzeptiert, wie die Entscheidung zum Europäischen Haftbefehlsgesetz (BVerfG NJW 2005, 2289 (2291)) zeigt. Das Bundesverfassungsgericht überträgt im Ergebnis seine Rechtsprechung zur (beschränkten) verfassungsgerechtl. Kontrolldichte bei nationalen Umsetzungsakten von gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien auf Umsetzungsakte von EU-Rahmenbeschlüssen; vgl. zu diesem europarechtlichen Aspekt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts *Klink/Proelß*, DÖV 2006, 469 ff.

<sup>23</sup> EuGH NVwZ 2005, 1289 (Rs. C-176/03 *Umweltstrafrecht*); bestätigt und präzisiert durch EuGH NStZ 2008, 703 (Rs. C-440/05 *Meeresverschmutzung*). Zur mit Recht teils sehr kritischen Rezeption der beiden Urteile vgl. (jeweils m.w.N.) *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 11 Rn. 30a; *Zimmermann*, NStZ 2008, 662 ff.; aufgeschlossener *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 8 Rn. 30 f.

<sup>24</sup> Die extensive Auslegung bestehender Gemeinschaftskompetenzen fand nach der sog. PNR-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH NJW 2006, 2029 – verb. Rs. C-317/04 und C-318/04 *Fluggastdaten*) dort ihre Grenze, wo der erlassene Rechtsakt ausschließlich dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und/oder dem Zweck der Strafverfolgung dient; vgl. hierzu die Besprechung von *Simitis*, NJW 2006, 2011 ff.; siehe auch *Holzberger*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), 44 f.

Eine vergleichbare Konstellation bestand bei der Richtlinie 2006/24/EG v. 15.03.2006 (ABIEU 2006 Nr. L 105, 54), die die Vorratsspeicherung von Daten der Telekommunikation primär zum Zwecke der Strafverfolgung vorsieht (vgl. unten Seite 139 f.). Parallel zur PNR-Entscheidung hätte der EuGH der Nichtigkeitsklage Irlands gegen diese Richtlinie stattgeben müssen, weil auch sie auf eine falsche Rechtsgrundlage gestützt wurde. Gleichwohl sprach der Euro-

erlassenen Rechtsakts einem der Gemeinschaft übertragenen Politikbereich zuzuordnen sei, stehe dem Gemeinschaftsgesetzgeber eine Art Annexkompetenz zum Erlass von Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu, wenn diese strafrechtlichen Maßnahmen aus Sicht des Gemeinschaftsgesetzgebers erforderlich seien, um die volle Wirksamkeit des Politikbereichs sicherzustellen.

Von einer den mitgliedstaatlichen Systemen vergleichbaren einheitlichen Organisationsstruktur oder einem systematisch strukturierten europäischen Rechtsgebiet ist die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten aber noch weit entfernt. Hier rächt sich, dass der europäischen Sicherheitsarchitektur das notwendige wissenschaftliche Fundament fehlt. Mit der rasanten politischen Entwicklung konnte eine gründliche rechtstheoretische Begleitung nicht Schritt halten<sup>25</sup>. Die Wissenschaft ist insoweit bis heute ein Zaungast des Geschehens geblieben; die europäische Kriminalpolitik agiert quasi im luftleeren Raum.

Eine der wenigen rühmlichen Ausnahmen – bereichsspezifischer – wissenschaftlicher Vorarbeiten bildet das im Auftrag des Europäischen Parlaments von einer internationalen Expertengruppe aus den EU-Mitgliedstaaten erarbeitete „Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutze der finanziellen Interessen der EU“ von 1997, welches in überarbeiteter Fassung<sup>26</sup> dem Europäischen Parlament 1999 vorgestellt wurde<sup>27</sup>. Thematisch auf den Schutz der EU-Finanzinteressen begrenzt enthält das Corpus Juris Vorschläge für materiell-strafrechtliche und strafprozessuale Vorschriften<sup>28</sup>.

Was dem „Hause Europa“ aber bislang trotz dieser positiven Ansätze fehlt, ist ein in sich stimmiges Gesamtkonzept. Stattdessen sind das europäische Recht der inneren Sicherheit und das Europäische Strafrecht durch eine punktuelle, (tages-)politisch motivierte Rechtssetzung gekennzeichnet<sup>29</sup>. Sie stellen sich dar als Konglomerat aus rechtsverbind-

---

päische Gerichtshof in seiner Entscheidung EuGH NJW 2009, 1801 (Rs. C-301/06 *Vorratsdatenspeicherung I*) dem Gemeinschaftsgesetzgeber mit fadenscheiniger Begründung die Regelungskompetenz zu und stellte damit seine bisherige Rechtsprechung auf den Kopf, vgl. *Simitis*, NJW 2009, 1782 ff.; *Braum*, ZRP 2009, 174 ff.; *Gundel*, EuR 2009, 536 ff.; *Terhechte*, EuZW 2009, 199 ff.

<sup>25</sup> *Vogel*, GA 2002, 517 (517): „Die Praxis [...] eilt der Theorie voraus“.

<sup>26</sup> Sog. Corpus Juris 2000 oder – in Anlehnung an den Ort der Abschlusskonferenz – Corpus Juris Florenz bzw. Florenz-Entwurf genannt.

<sup>27</sup> Nicht zu verwechseln ist die Konzeption des Corpus Juris mit dem Projekt eines Europäischen Modellstrafgesetzbuchs, das maßgeblich von *Sieber* im Auftrag des Europarates entwickelt worden ist, vgl. *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 10 Rn. 72; *Sieber*, JZ 1997, 369 ff.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang außerdem auf den ohne Beauftragung durch europäische Institutionen von einer internationalen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des deutschen Strafrechtswissenschaftlers *Schünemann* vorgelegten „Alternativentwurf Europäische Strafverfolgung“, der einen Gegenentwurf zu den strafrechtsrelevanten Bestimmungen des – ursprünglich als Europäische Verfassung konzipierten – EU-Reformvertrages von Lissabon darstellt, vgl. *Schünemann*, ZStW 116 (2004), 376 ff.; kritisch *Vogel*, ZStW 116 (2004), 400 ff. Ebenfalls von Strafrechtswissenschaftlern verschiedener EU-Mitgliedstaaten aus eigener Initiative heraus erarbeitet wurden das materiell-rechtlich ausgerichtete „Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik“ (in deutscher Sprache veröffentlicht in ZIS 2009, 697; zum Hintergrund *Satzger*, ZIS 2009, 691 ff.; *ders.*, ZRP 2010, 137 ff.) sowie das „Manifest zum Europäischen Strafverfahrensrecht“ (auf Deutsch abgedruckt in ZIS 2013, 412; zur Einführung *Satzger/Zimmermann*, ZIS 2013, 406 ff.).

Beachtung verdienen schließlich die konzeptionellen Überlegungen von *Sieber* in ZStW 121 (2009), 1 ff.

<sup>28</sup> Zu Inhalt und Kritik *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 14 Rn. 28 ff. m.w.N.; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 64 ff.; *Spinellis*, KritV 1999, 141 ff.

<sup>29</sup> *Sturm*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), 38 (47): „Ad-hoc-Rechtssetzung“; siehe auch *Satzger*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 35 f.

lichen Übereinkommen, „alten“ Beschlüssen und Rahmenbeschlüssen, neuen Verordnungen und Richtlinien, aber auch rechtlich unverbindlichen (allenfalls politisch bindenden) Empfehlungen, Entscheidungen, Handbüchern, Grünbüchern, Mitteilungen, Erklärungen, Aktionsplänen und anderem mehr<sup>30</sup>. Ebenso scheint die Schaffung einer ganzen Reihe neuer Institutionen auf EU-Ebene in den vergangenen Jahren eher dem Motto „Und wenn ich nicht mehr weiter weiß, bild’ ich einen Arbeitskreis“<sup>31</sup> zu folgen, als dass sich dahinter ein auf bereits bestehende Einrichtungen abgestimmtes Konzept verbirgt.

Nach alledem bleibt festzuhalten, dass sich im Regelungsbereich der (früheren) dritten Säule der Europäischen Union mit zeitlicher Verzögerung die aus der (ehemaligen) ersten Säule seit langem bekannte und im Schrifttum kritisch betrachtete Regelungswut<sup>32</sup> – sowohl was die Menge an Rechtsakten insgesamt als auch was den Umfang der einzelnen Rechtsakte anbelangt<sup>33</sup> – fortsetzt und sich die unzähligen europäischen Regelungen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und der Strafrechtspflege in weiten Teilen als uneinheitlich und unübersichtlich präsentieren. Es verwundert daher nicht, dass mittlerweile schon von einem „Kooperationsdschungel“<sup>34</sup> die Rede ist.



<sup>30</sup> Aden/Busch, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 550: „rechtlicher Flickenteppich“.

<sup>31</sup> Busch, Grenzenlose Polizei, S. 347.

<sup>32</sup> Als Inbegriff des Regulierungswahns der „alten“ Europäischen Gemeinschaft gelten gemeinhin die Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse. Dass diese sogar den Krümmungsgrad von Bananen vorschreiben, ist allerdings eine Legende. EU-weit normiert war bis zum 30.06.2009 lediglich der maximal zulässige Krümmungsgrad von Gurken (VO (EWG) Nr. 1677/88 v. 15.06.1988 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken, ABIEG 1988 Nr. L 150, 21; aufgehoben durch VO (EG) Nr. 1221/2008 v. 05.12.2008, ABIEU 2008 Nr. L 336, 1).

<sup>33</sup> Vgl. hierzu die nachfolgende Karikatur von Jupp Wolter aus dem Jahre 1981, abgedruckt in *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), Europa 2002: Die Europäische Union und die Währungsunion, Berlin 1999, S. 57.

<sup>34</sup> Jahn, Die Polizei 2006, 207 (210); ähnlich auch Holzberger, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), 56 (58): „Dschungel europäischer Institutionen“.

## B. Gegenstand und Ziel der Arbeit, Gang der Untersuchung

Parallel zur ungebrochenen europäischen Dynamik bei der Schaffung eines Rechts der inneren Sicherheit bzw. eines Europäischen Strafrechts ist die Zahl der Veröffentlichungen zu diesem Themenkreis in den letzten Jahren immens angewachsen. Von ihrem Gegenstand her widmen sich die Abhandlungen meist der Erörterung bestimmter Themenausschnitte. Inhaltlich stehen regelmäßig (verfassungs-)rechtliche Fragestellungen im Mittelpunkt. Die punktuelle europäische Sicherheitsrechtssetzung sieht sich damit einer ähnlich aspektweisen wissenschaftlichen Aufarbeitung gegenüber.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Arbeit eine primär kriminologisch ausgerichtete wertende Gesamtbetrachtung der Zusammenarbeit bei der transnationalen Verbrechensbekämpfung. Bevor jedoch auf die konkrete Zielsetzung und den Aufbau der Arbeit im Einzelnen eingegangen wird, bedarf zunächst der Untersuchungsgegenstand „Verbrechensbekämpfung“ näherer Erläuterung.

Der vor allem im polizeirechtlichen Sprachgebrauch anzutreffende Begriff „Verbrechensbekämpfung“ umfasst die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden (insbesondere der Polizei) sowohl zur (repressiven) Strafverfolgung als auch zur (präventiven) Gefahrenabwehr (durch Verhinderung von im Einzelfall drohenden Straftaten) einschließlich der sog. vorbeugenden Verbrechensbekämpfung<sup>35</sup>.

Der Begriff soll hier jedoch nicht auf die Perspektive der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung begrenzt, sondern in einem umfassenderen, kriminologischen Sinne („Verbrechensbekämpfung im weiteren Sinne“) verstanden werden. Erfasst werden alle Maßnahmen sowohl hinsichtlich begangener als auch hinsichtlich künftig zu erwartender Delikte, also von der allgemeinen Kriminalprävention über die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und die Abwehr konkreter Gefahren in Form drohender Straftaten (präventive Verbrechensbekämpfung) bis hin zur Strafverfolgung und Strafvollstreckung (repressive Verbrechensbekämpfung). Das hier zugrunde liegende Begriffsverständnis der Verbrechensbekämpfung<sup>36</sup> kommt damit der kriminologischen Begrifflichkeit „Verbrechenskontrolle“ sehr nahe<sup>37</sup>.

Aus kriminologischer Sicht wäre zwar die Bezeichnung „Kriminalitätsbekämpfung“ treffender, weil in der vorliegenden Arbeit nicht die Kennzeichnung von individuellem Verhalten (Verbrechen als Mikrophänomen), sondern das Verbrechen als soziale Erscheinung (Kriminalität als Makrophänomen) im Vordergrund steht<sup>38</sup>. Um jedoch eine Verwechslung mit der europäischen Terminologie „Bekämpfung von Kriminalität“ (vgl. Art. 67 Abs. 3 AEUV

<sup>35</sup> Vgl. *Möllers*, Wörterbuch der Polizei, 1. Auflage, Stichwort „Verbrechensbekämpfung“, S. 1718.

Zur nicht ganz unumstrittenen Auslegung des Begriffs (internationale) Verbrechensbekämpfung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG in diesem Sinne vgl. *Milke*, Europol und Eurojust, S. 50 Fn. 25; ausführlich hierzu *Baldus*, Transnationales Polizeirecht, S. 60 ff.

<sup>36</sup> „Verbrechen“ ist dabei nicht in Anlehnung an die strafrechtliche Legaldefinition in § 12 Abs. 1 StGB zu verstehen, sondern meint im kriminologischen Sinne jede strafrechtlich relevante Verhaltensweise, vgl. *Meier*, Kriminologie, § 1 Rn. 11.

<sup>37</sup> *Göppinger*, Kriminologie, 5. Auflage, S. 151: „[Verbrechenskontrolle kann] als Gesamtheit der präventiven und repressiven gesellschaftlichen Maßnahmen hinsichtlich begangener bzw. künftig zu erwartender Delikte beschrieben werden. [Sie] bezieht sich auf alle informellen Maßnahmen sowie förmlichen Verfahren und Institutionen, die mit der Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung strafbarer Handlungen sowie mit der Ermittlung und Behandlung von Rechtsbrechern zu tun haben“; ausführlich hierzu *Kaiser*, Kriminologie, § 29 und § 30.

Überwiegend als Synonym zur Verbrechenskontrolle wird der Begriff der strafrechtlichen Sozialkontrolle verwendet, vgl. *Göppinger*, Kriminologie, 5. Auflage, S. 151; *Kaiser*, Kriminologie, § 29 Rn. 1; enger dagegen *Meier*, Kriminologie, § 9 und § 10 Rn. 1, der unter strafrechtlicher Sozialkontrolle nur die repressive Verbrechensbekämpfung versteht.

<sup>38</sup> Vgl. *Meier*, Kriminologie, § 1 Rn. 12.



bzw. ex-Art. 29 Abs. 2 EUV), die nach zutreffender allgemeiner Meinung ausschließlich die repressive Strafrechtspflege erfasst, zu vermeiden, wurde hier der Begriff „(transnationale) Verbrechensbekämpfung“ gewählt<sup>39</sup>.

Die Arbeit ist in drei (Haupt-)Teile gegliedert.

Der erste Teil befasst sich mit allgemeinen Grundlagen der transnationalen Verbrechensbekämpfung. Zum einen wird das tatsächliche Ausgangsproblem, die grenzüberschreitende Kriminalität, beschrieben; zum anderen werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Problemlösung skizziert.

Im Anschluss daran werden im zweiten Teil, dem Kernstück der Arbeit, die Entwicklungslinien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nachgezeichnet und gleichzeitig wird herausgearbeitet, welche Bereiche sich in welcher Weise und mit welcher Geschwindigkeit europäisiert haben. Dabei wird der Rolle Deutschlands in diesem Europäisierungsprozess besondere Beachtung geschenkt. Ziel ist in erster Linie eine historisch-systematische Bestandsaufnahme und eine Analyse des Status quo. Dies verlangt neben der – schwerpunktmäßigen – Darstellung der rechtlichen Strukturen auch – soweit möglich – ein Eingehen auf die tatsächliche Handhabung der Rechtsregeln. Denn das Recht ist in der Praxis außerrechtlichen Einflüssen ausgesetzt, so dass zwischenstaatliche Beziehungen oft stärker von der täglichen Praxis als durch rechtliche Normen geprägt werden. Über die reine Bestandsaufnahme hinaus werden in die Darstellung – wie der Begriff Entwicklungslinien bereits andeutet – auch erst geplante Rechtsakte einbezogen, sofern sie bereits konkrete Konturen aufweisen.

Der Aufbau des zweiten Teils orientiert sich an den Entwicklungsstufen des Verbrechens „von der Idee bis zu ihrer Umsetzung“. Innerhalb der einzelnen Stadien des Verbrechens bzw. spiegelbildlich dazu der Stadien der Verbrechensbekämpfung wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus der innerstaatlichen Perspektive dargestellt, d.h., Ausgangspunkt der Erörterungen sind die deutsche Terminologie und Rechtsdogmatik. Die europarechtlichen Regelungen und Institutionen werden so nach der Systematik der deutschen Rechtsordnung aufbereitet und ihrem vergleichbaren Standort innerhalb des deutschen Rechtssystems zugeordnet. Diese nationale Perspektive rechtfertigt sich zum einen daraus, dass ein in sich geschlossenes europäisches System der Verbrechensbekämpfung bislang nicht existiert, zum anderen lässt sich durch die Gegenüberstellung mit der Situation im föderal strukturierten Deutschland der Entwicklungsstand auf europäischer Ebene besser beurteilen. Außerdem wird so dem mit der nationalen (deutschen) Rechtsordnung vertrauten Praktiker der Zugang zur Materie erleichtert, ein Aspekt, der im Hinblick auf die tatsächliche Bereitschaft der beteiligten Personen, die rechtlichen Möglichkeiten zu nutzen und auszuschöpfen, nicht unterschätzt werden sollte.

Der dritte Teil schließlich führt die aufgezeigten Entwicklungslinien zusammen und unterzieht das gewonnene Lagebild der transnationalen Verbrechensbekämpfung einer kritischen Gesamtwürdigung.

---

<sup>39</sup> Das Attribut „transnational“ soll zum Ausdruck bringen, dass die Verbrechensbekämpfung Lebenssachverhalte betrifft, die mit nationalen Mitteln allein nicht mehr zu bewältigen sind, sondern die zur Problemlösung eine wie auch immer geartete (arbeitsteilige) grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordern, vgl. *N.N.*, in: Schomburg u.a., *Internationale Rechtshilfe*, 4. Auflage, Einleitung, Rn. 15; allgemein zum Begriff der Transnationalität *Hwang*, *Transnationale Strafverfolgung*, S. 21 ff.

## C. Themeneingrenzung

### I. Das Europa der EU-Mitgliedstaaten

Aufgrund des im Hinblick auf die Entwicklungsstufen des Verbrechens weit gespannten Themas sind der Arbeit zwangsläufig Grenzen gesetzt.

Räumlich-geografisch erstreckt sich die Untersuchung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den mittlerweile 28 EU-Mitgliedstaaten<sup>40/41</sup>. Auch inhaltlich ist die Arbeit im Wesentlichen auf das Europa(-recht) der Europäischen Union, den derzeitigen Motor der rasant voranschreitenden Europäisierung auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, fokussiert<sup>42</sup>. Ungeachtet dieser Beschränkung werden jedoch Aktivitäten geografisch weiter reichender zwischenstaatlicher Kooperationssysteme (namentlich des Europarates und Interpols), in die auch die EU-Mitgliedstaaten eingebunden sind, dann miteinbezogen, wenn sie die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten maßgeblich beeinflusst haben<sup>43</sup>.

Selbst die erschöpfende Darstellung aller Bereiche der Zusammenarbeit innerhalb der Kooperationsebene der Europäischen Union würde allerdings die Arbeit überfrachten. Eine weitere, sachlich-gegenständliche Themeneingrenzung (II. bis IV.) ist daher unumgänglich, ohne dass damit eine Wertung vorgenommen werden soll. Ein kurzer Überblick über die Entwicklung der ausgeklammerten und in der Literatur mitunter stiefmütterlich behandelten speziellen Kooperationsfelder erscheint gleichwohl unverzichtbar, um einen Eindruck vom gewaltigen Ausmaß und der Komplexität der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung im weiteren Sinne zu gewinnen.

### II. Ausklammerung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit

Nicht vertieft behandelt wird die europäische Zusammenarbeit der (Inlands-<sup>44</sup>)Nachrichtendienste<sup>45</sup>. Der Grund für diese Ausgrenzung liegt nicht zuletzt darin, dass über die Tätigkeit der Nachrichtendienste – wie die umgangssprachlich regelmäßig synonym ge-

<sup>40</sup> Dabei wird nicht verkannt, dass der Europarat wegen seiner im Vergleich zur Europäischen Union größeren Zahl an Mitgliedern das kriminalgeografische Europa besser abdeckt, vgl. *Schomburg*, DRiZ 2000, 341 (344).

<sup>41</sup> Als vorerst letzter Staat ist am 01.07.2013 die Republik Kroatien der Europäischen Union beigetreten (BGBl II 2013, 586; 2013, 680).

<sup>42</sup> *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 3 Rn. 17; zu den unterschiedlichen „Europas“ vgl. *Nelles*, ZStW 109 (1997), 727 (727); *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 51.

<sup>43</sup> Zum Netzwerk der Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten siehe unten Seite 30 ff.

<sup>44</sup> Die reinen Auslandsnachrichtendienste bleiben außer Betracht, da ihnen – wenigstens vom theoretischen Ansatz her – als Kernaufgabe die im vorliegenden Zusammenhang der Verbrechensbekämpfung nicht relevante Beschaffung und Auswertung von Informationen über Bedrohungen militärischer Natur zukommt. Zu den veränderten Rahmenbedingungen für die Arbeit (auch) der Auslandsnachrichtendienste vgl. *Weichert*, WeltTrends 51 (2006), 111 (114 ff.).

<sup>45</sup> Für einen Überblick über die drei deutschen Nachrichtendienste Verfassungsschutz (Inlandsnachrichtendienst), Militärischer Abschirmdienst (Inlandsnachrichtendienst im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung) und Bundesnachrichtendienst (Auslandsnachrichtendienst) vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 93-99; ausführlicher *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 279 ff.; umfassend *Gröpl*, Nachrichtendienste.

brauchte Bezeichnung „Geheimdienste“<sup>46</sup> bereits vermuten lässt – kraft Natur der Sache nur wenig an die Öffentlichkeit dringt.

Das ausschließlich präventive Aufgabengebiet der (Inlands-)Nachrichtendienste im Rahmen der Verbrechensbekämpfung wird – jedenfalls im Ausgangspunkt – allgemein in Abgrenzung zur klassischen polizeilichen Tätigkeit bestimmt. Zwar überschneiden sich die Tätigkeitsfelder der beiden Behördenstränge im Bereich „Staatsschutz“ bzw. „Verfassungsschutz“<sup>47</sup>. Während aber die Polizei grundsätzlich konkrete Gefahren (in Form drohender Straftaten) abzuwehren und konkrete Straftaten aufzuklären hat, sammeln die Nachrichtendienste in erster Linie bereits im Vorfeld von Gefahr und Anfangsverdacht Informationen über potenzielle Gefahrenlagen<sup>48</sup>. Aufgabe der Nachrichtendienste ist also primär die Beschaffung und Auswertung von Informationen<sup>49</sup>. Zumindest idealtypisch steht der konkreten polizeilichen Sachverhaltsermittlung die vom konkreten Einzelfall gelöste und zeitlich vorgelagerte nachrichtendienstliche Strukturermittlung gegenüber.

Weitere Unterscheidungsmerkmale zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ergeben sich speziell in Deutschland – und im Vereinigten Königreich<sup>50</sup> – aus dem Trennungsgebot. Zum einen verbietet dieses Prinzip, Nachrichtendienste und polizeiliche Dienststellen organisatorisch zusammenzufassen; zum anderen folgt aus dem Trennungsgebot kompetenzrechtlich, dass Nachrichtendienste zwar über sog. nachrichtendienstliche Mittel, also Methoden geheimer, verdeckter Informationsbeschaffung verfügen, ihnen aber keine klassischen polizeilichen Zwangsbefugnisse wie beispielsweise die Festnahme von Personen oder die Beschlagnahme von Gegenständen zustehen<sup>51</sup>. In den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten obliegen nachrichtendienstliche Aufgaben dagegen weder besonderen, von der Polizei getrennten Behörden noch ist den Nachrichtendiensten die Ausübung polizeilicher Befugnisse verwehrt. Regelmäßig wird die nachrichtendienstliche Tätigkeit von besonderen Abteilungen der Polizei ausgeübt<sup>52</sup>.

Trotz dieser Doppelfunktion der Polizeibehörden in zahlreichen EU-Staaten besteht auf europäischer Ebene bislang eine strikte Trennung zwischen den Formen polizeilicher und nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit.

Als rein nachrichtendienstliches Kooperationsforum wurde 1971 außerhalb der EU-Strukturen der Berner Club gegründet, ein lockerer Zusammenschluss von Inlandsnachrichtendiensten, dem nicht nur die heutigen EU-Staaten, sondern auch Norwegen und die Schweiz angehören<sup>53</sup>. Zweimal jährlich kommen die Vertreter der Inlandsnachrichtendienste in diesem Berner Club zusammen, um auf der Grundlage informeller Vereinbarungen Informationen und Erkenntnisse über nachrichtendienstliche Themen auszutauschen. Im Mittelpunkt des Meinungsaustausches steht derzeit die gemeinsam wahrgenommene Bedrohung durch das Phänomen des transnationalen islamistischen Terrorismus.

---

<sup>46</sup> Zur Abgrenzung von „Geheimdienst“ und „Nachrichtendienst“ siehe *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 36 ff.

<sup>47</sup> Zu den Begriffen *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 303 ff.

<sup>48</sup> *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 301 ff.; *Bull*, FS Götz, S. 341 (346 ff.); *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 320: „verfassungsschützendes Frühwarnsystem“.

<sup>49</sup> *Daun*, integration 2005, 136 (136): „Wissen ist das Produkt nachrichtendienstlicher Aktivität“.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu *Martínez Soria*, FS Götz, S. 359 (363).

<sup>51</sup> *Nehm*, NJW 2004, 3289 ff.; *Martínez Soria*, FS Götz, S. 359 (361 f.).

<sup>52</sup> Vgl. *Martínez Soria*, FS Götz, S. 359 (369 f.) mit Beispielen aus Frankreich, Österreich und Schweden.

<sup>53</sup> *Martínez Soria*, FS Götz, S. 359 (370 f.); *Daun*, integration 2005, 136 (148); *Busch*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008), 13 (13 f.); *Daun/Jäger*, WeltTrends 51 (2006), 67 (77).

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ist aus der Zusammenarbeit im Berner Club die Gruppe für Terrorismusbekämpfung (Counter Terrorism Group, CTG) hervorgegangen. Dieses aus nationalen Terrorismusexperten zusammengesetzte Gremium erstellt seitdem für die Europäische Union Bedrohungsanalysen, die auf Angaben der mitgliedstaatlichen (Inlands-)Nachrichtendienste beruhen<sup>54</sup>.

Neben diesen beiden zwischenstaatlichen Kooperationsformen haben sich aber auch auf EU-Ebene nachrichtendienstliche Strukturen entwickelt. So wurde Ende der 1990er Jahre im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) das EU-Lagezentrum SitCen (für: Situation Centre) geschaffen<sup>55</sup>. Kern der inzwischen in den Europäischen Auswärtigen Dienst<sup>56</sup> (EAD) eingegliederten und in IntCen (Intelligence Analysis Centre) umbenannten Behörde ist eine Analyseabteilung, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten konstituiert.

Entsprechend seiner organisatorischen Einbindung in die (vormals) zweite Säule der Europäischen Union war das EU-Lagezentrum anfangs ausschließlich als Auslandsnachrichtendienst konzipiert, zuständig für die Früherkennung potenzieller bzw. die Beobachtung aktueller Krisenregionen und die Erstellung politisch-strategischer Lage- und Bedrohungs einschätzungen<sup>57</sup>. Dies änderte sich nach den Terroranschlägen von Madrid im März 2004, als der Europäische Rat den richtungsweisenden Anstoß gab, die Zuständigkeit des EU-Lagezentrums auf die Analyse terroristischer Bedrohungen innerhalb der EU-Außengrenzen auszudehnen. Dazu wurde die Analyseabteilung, in der bisher ausschließlich Analytiker der Auslandsnachrichtendienste tätig waren, um Experten aus den Inlandsnachrichtendiensten der kooperierenden Staaten erweitert<sup>58</sup>. Ferner besteht eine enge Verbindung zwischen dem EU-Lagezentrum und der Gruppe für Terrorismusbekämpfung.

Die Europäische Union verfügt damit – wenn auch in begrenztem Maße – über einen eigenen (Inlands-)Nachrichtendienst<sup>59</sup>.

Im Hinblick auf die künftige Entwicklung zeichnet sich bereits ab, dass die bisher klare Trennlinie zwischen nachrichtendienstlicher und polizeilicher Zusammenarbeit zugunsten einer Vermischung der beiden Kooperationsfelder aufgegeben werden soll<sup>60</sup>, indem euro-

<sup>54</sup> Bundesamt für Polizei (Schweiz), Medienmitteilung v. 28.04.2004.

<sup>55</sup> *Daun/Jäger*, *WeltTrends* 51 (2006), 67 (69); *Daun*, *integration* 2005, 136 (141); *Busch*, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 91 (3/2008), 13 (13).

<sup>56</sup> Vgl. Art. 27 Abs. 3 EUV.

<sup>57</sup> *Daun*, *integration* 2005, 136 (141 ff.); vgl. auch *Koch*, *DER SPIEGEL* 8/2003, 106 f.

<sup>58</sup> *Daun/Jäger*, *WeltTrends* 51 (2006), 67 (71); zur damit einhergehenden Verschmelzung der inneren und äußeren Dimension von Sicherheit vgl. *Daun/Jäger*, *WeltTrends* 51 (2006), 67 (70 f.); *Daun*, *integration* 2005, 136 (149): „[Diese Verschmelzung] trägt der Tatsache Rechnung, dass ‚die Trennung Inneres – Äußeres von Terroristen nicht anerkannt wird“.

<sup>59</sup> Zu Überlegungen, das EU-Lagezentrum zu einem eigenständigen europäischen Nachrichtendienst auszubauen, siehe *Huber*, *NVwZ* 2011, 409 (410).

<sup>60</sup> Eine Tendenz zu derartigen „Grenzverwischungen“ ist trotz Geltung des Trennungsgebots auch beim deutschen Gesetzgeber festzustellen. Neben der schon länger zu beobachtenden „Vernachrichtendienstlichung“ der Polizeiarbeit durch den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel bzw. durch Vorfelderermittlungen (siehe etwa die unter anderem von *Wolff*, *DÖV* 2009, 597 ff. und *Roggan*, *NJW* 2009, 257 ff. besprochene Novellierung des Bundeskriminalamtgesetzes im Jahre 2008) sind es vor allem die Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (*Würz*, *Kriminalistik* 2005, 10 ff.; *Kerner/Stierle/Tiedtke*, *Kriminalistik* 2006, 292 (304)) und die Einführung der – vom Bundesverfassungsgericht teilweise für verfassungswidrig erklärten – Antiterrordatei (hierzu *Roggan/Bergemann*, *NJW* 2007, 876 ff.), die in der jüngeren Vergangenheit zu einer weitreichenden Aufweichung der informationellen Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten geführt haben.

päische Einrichtungen mit ursprünglich rein polizeilichem Auftrag zukünftig auch nachrichtendienstlichen Zwecken dienen<sup>61</sup>.

### III. Ausklammerung der Zusammenarbeit beim (Außen-)Grenzschutz

Ausgeklammert bleibt auch die europäische Zusammenarbeit der Grenzschutzbehörden. Gegenstand dieser im Kern präventiv-polizeilichen Kooperation zum Schutz der EU-Außengrenzen sind (drohende) Straftaten, die gerade durch einen Grenzübertritt begangen werden<sup>62</sup>. Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung ist die Verteidigung der „Festung Europa“<sup>63</sup> gegen illegale Einwanderung<sup>64</sup>.

Nach dem Grundprinzip des Schengen-Systems<sup>65</sup> soll der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen durch eine verstärkte Sicherung der EU-Außengrenzen kompensiert werden. Kontrolle und Überwachung<sup>66</sup> der Außengrenzen werden dabei in nationaler Zuständigkeit nach Maßgabe des nationalen Rechts, aber in Unionsverantwortung („einer für alle“) und nach einheitlichen Kontrollgrundsätzen<sup>67</sup> durchgeführt.

Trotz dieser vereinheitlichten rechtlichen Vorgaben variierte die Handhabung in der Praxis. Vor allem die wichtige polizeiliche Überwachung der grünen und blauen Grenze (Land- und See-Außengrenze außerhalb der Grenzübergangsstellen) erfolgte in den betroffenen EU-Mitgliedstaaten wegen des erheblichen personellen und technischen Aufwandes mit höchst unterschiedlicher Intensität, was von Schlepperorganisationen entsprechend (aus-)genutzt wurde.

Mit dem Ziel, auch im praktischen Einsatz gleichmäßig hohe Überwachungsstandards beim Schutz der Außengrenzen zu gewährleisten, wurde deshalb nach umfangreichen Vorarbeiten und Pilotprojekten<sup>68</sup> im Oktober 2004 per Verordnung<sup>69</sup> die Errichtung einer europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschlossen<sup>70</sup>. Diese Europäische Grenzschutz-

<sup>61</sup> *Martínez Soria*, FS Götz, S. 359 (372 ff.) mit Beispielen; weiteres Beispiel bei *Holzberger*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), 56 (58 f.).

<sup>62</sup> Vgl. *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 522 ff.; zum deutschen, seit Juli 2005 in Bundespolizei umbenannten Bundesgrenzschutz siehe *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 252 ff.

<sup>63</sup> *Bergmann*, in: Lenz/Borchardt, Art. 62 EGV Rn. 1.

<sup>64</sup> Nach Schätzungen von Europol reisen jährlich etwa 500.000 Personen illegal in die Europäische Union ein, vgl. *Flottau u.a.*, DER SPIEGEL 25/2002, 116 (117).

<sup>65</sup> Überblick bei *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 33 Rn. 66 ff.

<sup>66</sup> Der EU-Außengrenzschutz unterteilt sich in die Kontrolle an den Grenzübergangsstellen und die Überwachung der Außengrenzen außerhalb der Grenzübergangsstellen (vgl. schon Art. 6 Abs. 1 und 3 SDÜ).

<sup>67</sup> Die detaillierten Kontrollkriterien ergeben sich inzwischen aus dem Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (VO (EG) Nr. 562/2006 v. 15.03.2006, ABIEU 2006 Nr. L 105, 1). Dieser sog. Schengener Grenzkodex ersetzt die bisher in den Art. 2 bis 8 SDÜ und darauf aufbauend im „Gemeinsamen Handbuch“ (ABIEG 2002 Nr. C 313, 97) enthaltenen Regelungen.

<sup>68</sup> Zu Einzelheiten der Vorgeschichte siehe *Holzberger*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002), 10 ff.; *ders.*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), 69 ff.

<sup>69</sup> VO (EG) Nr. 2007/2004 v. 26.10.2004 (ABIEU 2004 Nr. L 349, 1 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 83a).

<sup>70</sup> Vgl. *Jahn*, Die Polizei 2006, 207 ff.; *Holzberger*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), 56 ff.; *Marischka*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), 9 ff.

agentur namens Frontex<sup>71</sup> mit Sitz in Warschau<sup>72</sup> hat im Oktober 2005 ihren Arbeitsbetrieb aufgenommen. Wesentliche Aufgabe der Agentur ist die Koordinierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Kampf gegen illegale Migration. Die Koordination umfasst vor allem die effiziente Nutzung von materiellen und personellen Ressourcen für gemeinsame Einsätze an den EU-Außengrenzen.

Nach der ursprünglichen Konzeption führt(e) Frontex zu diesem Zweck unter der Kurzbezeichnung CRATE (Centralised Records of Available Technical Equipment) ein Zentralregister über verfügbare<sup>73</sup> technische Ausrüstungsgegenstände („Toolbox“), die die Mitgliedstaaten bei Bedarf für Grenzschutzmaßnahmen zur Verfügung zu stellen bereit sind. Ferner kann Frontex aus einer Liste von nationalen Grenzschutzexperten sog. Unterstützungsteams<sup>74</sup> (Frontex Joint Support Teams, FJSTs) zusammenstellen, die an den von der Agentur geplanten und längerfristig angelegten gemeinsamen Aktionen<sup>75</sup> teilnehmen. Die Mitglieder dieser Teams dürfen bei ihrem Einsatz allerdings lediglich beratend tätig werden; polizeiliche Befugnisse stehen ihnen nicht zu.

Seit August 2007 verfügt Frontex zusätzlich über die Möglichkeit der Bildung sog. Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke<sup>76</sup> (Rapid Border Intervention Teams, RABITs), deren Mitglieder auch exekutiv tätig werden können und so den betroffenen nationalen Grenzschützern nicht nur mit Rat, sondern auch mit Tat zur Seite stehen. Parallel zur Ausgangssituation bei den Unterstützungsteams halten sich auch für diese Interventionsteams ständig nationale Grenzschutzeinsatzkräfte bereit, aus denen Frontex dann in Ausnahme- und Notsituationen ad hoc die Mitglieder der jeweiligen Einsatzgruppe auswählt. Die Soforteinsatzteams dienen damit der raschen und zeitlich befristeten Unterstützung nationaler Grenzschutzbeamter. Gedacht ist hierbei in erster Linie an Fälle eines akuten Massenzustroms von Drittstaatsangehörigen, die an bestimmten Stellen der EU-Außengrenzen versuchen, illegal in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen.

Ob diese schnelle Eingreiftruppe langfristig zu einem stehenden Verband eines europäischen Grenzschutzkorps und Frontex zu einem eigenständigen „europäischen Bundesgrenzschutz“ ausgebaut wird, bleibt abzuwarten<sup>77</sup>. Einen wesentlichen (Zwischen-)Schritt in diese Richtung markiert jedenfalls die im Oktober 2011 verabschiedete abermalige Mandatserweiterung<sup>78</sup>.

Im Hinblick auf seine technische Ausstattung ist Frontex danach nicht länger ausschließlich auf die (freiwilligen) Zuweisungen der Mitgliedstaaten angewiesen, sondern kann daneben auch eigene „europäische“ Ausrüstungsgegenstände erwerben oder leasen. Die

<sup>71</sup> „Frontex“ leitet sich von der französischen Bezeichnung für Außengrenzen (*frontières extérieures*) ab.

<sup>72</sup> Beschluss 2005/358/EG v. 26.04.2005 (ABIEU 2005 Nr. L 114, 13).

<sup>73</sup> Zu anfänglichen Problemen der Abrufbarkeit zugesagten technischen Materials in der Praxis vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.06.2007, S. 8; Süddeutsche Zeitung v. 06.12.2007.

<sup>74</sup> KOM (2006) 401 endg., S. 3.

<sup>75</sup> Als ein auch von der breiten Öffentlichkeit am ehesten wahrgenommenes Beispiel einer „Joint Operation“ zu nennen ist der Einsatz von 130 Grenzschutzbeamten aus 23 EU-Staaten an der polnisch-ukrainischen EU-Außengrenze während der Fußballeuropameisterschaft 2012. Eine Liste aller abgeschlossenen Frontex-Operationen ist auf der Internetseite der Agentur unter <<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>> (Stand 03/2014) abrufbar.

<sup>76</sup> VO (EG) Nr. 863/2007 v. 11.07.2007 (ABIEU 2007 Nr. L 199, 30); hierzu *Holzberger*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), 56 (62); *Marischka*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), 9 (10 f.).

<sup>77</sup> Die erstmals im Ende 2009 ausgelaufenen Haager Programm enthaltene Idee zum Aufbau einer Europäischen Grenzschutzpolizei (ABIEU 2005 Nr. C 53, 1 (6)) ist auch Bestandteil des aktuellen Stockholmer Programms (ABIEU 2010 Nr. C 115, 1 (26)).

<sup>78</sup> VO (EU) Nr. 1168/2011 v. 25.10.2011 (ABIEU 2011 Nr. L 304, 1).

gesamte zur Verfügung stehende Ausrüstung ergibt den sog. Ausrüstungspool (Technical Equipment Pool, TEP) und wird – wie bisher – in einem Zentralregister erfasst. In vergleichbarer Weise besteht das personelle Rückgrat der Agentur künftig nicht mehr nur aus verbindlich zugesagten und erst im Bedarfsfall abgerufenen Beamten der Mitgliedstaaten, sondern zusätzlich aus nationalen Grenzschützern, die einsatzunabhängig für einen bestimmten Zeitraum an Frontex abgeordnet werden. Außerdem firmieren die aus diesem Pool („ständiges Reservoir“) von nationalen Grenzschutzexperten gebildeten Unterstützungs- oder Soforteinsatzteams neuerdings unter dem einheitlichen Oberbegriff der Europäischen Grenzschutzteams (European Border Guard Teams, EBGts).

#### IV. Ausklammerung der Zusammenarbeit im Zollbereich

Nur cursorisch dargestellt wird schließlich die europäische Zusammenarbeit der Zollbehörden bei der sowohl präventiven als auch repressiven Bekämpfung von Zuwiderhandlungen gegen nationale und unionale Zollvorschriften<sup>79</sup>. Ebenso wie die Zusammenarbeit beim Außengrenzschutz bezieht sich auch diese Kooperation speziell auf Verhaltensweisen, die zwingend das Überschreiten einer (hier: Binnen- oder Außen-)Grenze erfordern, um strafrechtlich relevant zu werden. Im Mittelpunkt der praktischen Tätigkeit steht dabei die Bekämpfung des Rauschgiftschmuggels.

Die Kooperation der nationalen Zollbehörden reicht bis zu den Anfängen der Europäischen Gemeinschaften zurück. Um rechtzeitig auf die Vollendung der Zollunion vorbereitet zu sein, schlossen die sechs damaligen EWG-Mitgliedstaaten bereits im Jahre 1967 außerhalb des rechtlichen Rahmens der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das sog. Neapel-I-Übereinkommen<sup>80</sup>. Sie vereinbarten darin eine für die damalige Zeit erstaunlich weitreichende Zusammenarbeit ihrer Zollbehörden unter anderem bei der Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften. Kernpunkt der Konvention war die Verpflichtung zum gegenseitigen (nicht-automatisierten) Informationsaustausch, und zwar sowohl als Reaktion auf ein vorausgegangenes Ersuchen als auch aus eigener Initiative (Spontaninformation).

Als Antwort auf den Wegfall der Warenkontrollen an den EU-Binnengrenzen Anfang 1993 im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes hielten es die EU-Mitgliedstaaten für erforderlich, im Zollbereich Ausgleichsmaßnahmen einzuführen. Dazu sollte das Neapel-I-Übereinkommen novelliert und den veränderten Gegebenheiten angepasst werden. Nachdem sich die EU-Staaten jedoch nicht auf eine Revision der bestehenden Normen

---

<sup>79</sup> Hierzu insgesamt *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 96-113; *Gellert*, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 42; für einen Überblick über den deutschen Zollfahndungsdienst vgl. *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 227 ff.

Von der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Zuwiderhandlungen gegen nationale und unionale Zollvorschriften zu unterscheiden ist die verwaltungsrechtliche Zusammenarbeit im Zollwesen (sog. Zweispurigkeit der Zusammenarbeit im Zollwesen): Die Verwaltung der Zollunion (Art. 28 AEUV = ex-Art. 23 EGV) wird im Wesentlichen national durchgeführt. Um gleichwohl eine einheitliche und ordnungsgemäße Anwendung der im Zollkodex (VO (EU) Nr. 952/2013 v. 09.10.2013, ABIEU 2013 Nr. L 269, 1) zusammengefassten unionsrechtlichen Zollregelungen in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, ist eine enge Zusammenarbeit der nationalen Zollverwaltungen erforderlich. Diese administrative Zusammenarbeit richtet sich inzwischen nach der (Amtshilfe-)VO (EG) Nr. 515/97 v. 13.03.1997 (ABIEG 1997 Nr. L 82, 1), die die VO (EWG) Nr. 1468/81 v. 19.05.1981 (ABIEG 1981 Nr. L 144, 1) abgelöst hat.

<sup>80</sup> BGBl II 1969, 65; 1970, 987; vgl. *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 98 f.

einigen konnten, erfolgte die Aktualisierung in Form zweier eigenständiger, auf die (frühere) dritte Säule der Europäischen Union gestützter Übereinkommen.

Aus der Überlegung heraus, dass die schnelle Verbreitung detaillierter Informationen für eine effiziente Tätigkeit der mitgliedstaatlichen Zollbehörden unerlässlich ist, wurde zunächst nach langwierigen Verhandlungen im Juli 1995 das Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (sog. ZIS-Übereinkommen) unterzeichnet, das Ende 2005 in Kraft trat<sup>81</sup>. Gegenstand des Übereinkommens ist die Einrichtung eines nach dem Vorbild des Schengener Informationssystems<sup>82</sup> aufgebauten automatisierten Zollinformationssystems<sup>83</sup> (ZIS), bestehend aus einer zentralen Datenbank, die von der Kommission beim Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) geführt wird und auf die alle Mitgliedstaaten durch von ihnen benannte (Zoll-)Behörden online Zugriff haben<sup>84</sup>. Das Informationssystem dient in erster Linie der Ausschreibung von Personen (bzw. von ihnen verwendeter Kraftfahrzeuge) zur verdeckten Registrierung, um mithilfe der heimlich gewonnenen Daten (punktuelle) Bewegungsbilder der betroffenen Personen bzw. ihrer Fahrzeuge erstellen zu können.

Über diese Ausschreibungsdatei hinaus umfasst das Zollinformationssystem seit dem zu Mitte Oktober 2007 in Kraft getretenen Protokoll vom Mai 2003 zur Änderung des ZIS-Übereinkommens<sup>85</sup> zusätzlich ein Aktennachweissystem für Zollzwecke (Fichier d'Identification des Dossiers d'Enquêtes douanières, FIDE) als gesonderte Datenbank. Den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates wird dadurch ermöglicht, auf elektronischem Wege in Erfahrung zu bringen, ob in einem anderen Mitgliedstaat Akten über (laufende oder abgeschlossene) Ermittlungen gegen bestimmte Personen oder Unternehmen existieren („elektronisches Fundstellenverzeichnis“).

Als Ergänzung zum ZIS-Übereinkommen wurde im Dezember 1997 das Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (sog. Neapel-II-Übereinkommen)<sup>86</sup> verabschiedet, das allerdings ebenso wie jenes erst nach über zehn Jahren – am 23. Juni 2009 – in Kraft treten konnte<sup>87</sup>. Es tritt an die Stelle des Neapel-I-

<sup>81</sup> ABIEG 1995 Nr. C 316, 33 (BGBl II 2004, 386; 2006, 570), aufgehoben und ohne grundlegende inhaltliche Änderungen ersetzt durch (ZIS-)Beschluss 2009/917/JI v. 30.11.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 323, 20);

vgl. *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 100 ff.; *Wewel*, in: Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit, S. 117 (119); zu Hintergrund und Neuerungen des ZIS-Beschlusses siehe BT-Drs. 17/3960, S. 7 ff.; übergreifend zur automatisierten informationellen Zusammenarbeit im Zollbereich *MacLean*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III C 18.5, Vorbemerkungen.

<sup>82</sup> Siehe unten Seite 70 f. und Seite 123 ff.

<sup>83</sup> Von diesem Zollinformationssystem zu unterscheiden ist – zumindest rechtlich – das für den verwaltungsrechtlichen Bereich geschaffene, ebenfalls sog. Zollinformationssystem auf der Grundlage der Amtshilfe-VO (EG) Nr. 515/97 v. 13.03.1997 in der zuletzt durch die VO (EG) Nr. 766/2008 v. 09.07.2008 (ABIEU 2008 Nr. L 218, 48) geänderten Fassung. Technisch existiert allerdings nur ein Rechner mit getrennten Datenbeständen, vgl. *Wewel*, in: Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit, S. 117 (118 ff.).

<sup>84</sup> Zentralstelle für Deutschland ist das Zollkriminalamt mit Sitz in Köln.

Für die praktische Aufgabenerfüllung nicht nur des deutschen Zollfahndungsdienstes ist das Zollinformationssystem allerdings nur von geringem Nutzen, vgl. *BfDI*, 24. Tätigkeitsbericht 2011-2012, S. 30 sowie zuvor bereits *BfDI*, 21. Tätigkeitsbericht 2005-2006, S. 30.

<sup>85</sup> ABIEG 2003 Nr. C 139, 1 (BGBl II 2004, 386; 2007, 1493), ebenfalls aufgehoben und ersetzt durch (ZIS-)Beschluss 2009/917/JI v. 30.11.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 323, 20).

<sup>86</sup> ABIEG 1998 Nr. C 24, 1; BGBl II 2002, 1387; erläuternder Bericht in ABIEG 1998 Nr. C 189, 1;

*Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 105 ff.; *MacLean*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III C 18.3, Vorbemerkungen.

<sup>87</sup> BGBl II 2010, 203.

Zuvor fand das Neapel-II-Übereinkommen lediglich zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten, in denen die Ratifizierung bereits abgeschlossen war und die – wie die Bundesrepublik Deutsch-



Abkommens, geht aber in mehrfacher Hinsicht über dieses hinaus. Wesentliche Neuerungen sind die verbindlichen Regelungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor Ort mit der Möglichkeit, dass Bedienstete eines Mitgliedstaates auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates Hoheitsbefugnisse gegenüber dem Bürger ausüben. In Anlehnung an das Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>88</sup> sieht das Neapel-II-Abkommen diesbezüglich bei bestimmten schwerwiegenden Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften besondere Formen der Zusammenarbeit vor, namentlich die grenzüberschreitende Nacheile und Observation sowie kontrollierte Lieferungen, verdeckte Ermittlungen und die Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams<sup>89</sup>.

---

land – eine entsprechende Erklärung abgegeben hatten, vorzeitig Anwendung (vgl. BGBl II 2003, 518; 2006, 269; 2010, 78).

<sup>88</sup> Siehe unten Seite 155 ff.

<sup>89</sup> Vgl. im Einzelnen *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 109 ff. Der Anwendungsbereich dieser Handlungsbefugnisse ist allerdings überwiegend auf die repressive Tätigkeit der Zollbehörden beschränkt.



## Teil 1: Allgemeine Grundlagen

### A. Tatsächliche Ausgangssituation – die transnationalen Aspekte der Kriminalität<sup>90</sup>

Erklärtes Ziel europäischer Innen- und Kriminalpolitik ist eine effektive und effiziente Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität<sup>91</sup>. Maßnahmen transnationaler Verbrechensbekämpfung sind folglich kein Selbstzweck, sondern bilden die Reaktion auf eine immer weiter zunehmende länderübergreifende Struktur der Kriminalität in Europa. Die Entwicklung wirksamer rechtlicher Lösungsansätze setzt deshalb zunächst Klarheit über das rechtstatsächliche Problem, die transnationalen Aspekte der Kriminalität, voraus. Nur auf einer soliden empirischen Grundlage kann die Frage nach den adäquaten Gegenmaßnahmen sinnvoll beantwortet werden<sup>92</sup>.

Umso erstaunlicher ist vor diesem Hintergrund die Tatsache, dass die einzelnen Erscheinungsformen grenzüberschreitender Kriminalität in der Literatur häufig nicht oder nur am Rande thematisiert werden. Der Bedarf an einem gemeinsamen Vorgehen bei der Verbrechensbekämpfung wird ohne weitere Ausführungen vorausgesetzt.

Eine detaillierte Darstellung des Phänomens transnationaler Kriminalität kann allerdings auch im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Es soll jedoch gleichwohl im Folgenden der Versuch unternommen werden, anhand einiger wesentlicher bzw. aktueller Aspekte die verschiedenen Erscheinungsformen transnationaler Kriminalität systematisch zu skizzieren.

#### I. Erscheinungsformen transnationaler Kriminalität (Auswahl)

Unter dem Gesichtspunkt des verletzten Rechtsguts zerfällt der Gesamtkomplex strafrechtlich relevanter grenzüberschreitender Lebenssachverhalte grob in zwei Bereiche: zum einen in die besondere transnationale Kriminalität, die speziell gegen Unionsinteressen – allen voran gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union – gerichtet ist und die in Anlehnung an die Charakterisierung der Europäischen Union als supranationale Organisation<sup>93</sup> auch als supranationale (Wirtschafts-)Kriminalität<sup>94</sup> bezeichnet werden kann; zum anderen in die allgemeine oder sonstige transnationale Kriminalität.

---

<sup>90</sup> Zusammenfassend *Meier*, in: Zieschang/Hilgendorf/Laubenthal, Strafrecht und Kriminalität in Europa, S. 129 ff.; siehe ferner *Hwang*, Transnationale Strafverfolgung, S. 23 ff.

<sup>91</sup> Vgl. *Europäischer Rat (Tampere)*, 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 40 (abgedruckt bei *Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 6).

<sup>92</sup> *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, S. 51; *Hassemer*, in: Sieber, Internationale Organisierte Kriminalität, S. 213 (219): „Solange [das] Phänomen verschwommen und dunkel ist, kann man es nicht zielgenau anvisieren“.

<sup>93</sup> Vgl. BVerfG NJW 1993, 3047; BVerfGE 22, 293 (295 f.); zu den Merkmalen der Supranationalität siehe *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 4 Rn. 7 ff. und § 9 Rn. 12 f.

<sup>94</sup> *Schomburg*, DRiZ 2000, 341 (343) spricht insoweit von „eurocrimes“.

## 1. Kriminalität zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU

Es widerspräche allen kriminologischen Erfahrungen, wenn durch das Zusammenwachsen Europas nicht auch neue Formen kriminellen Handelns hinzugekommen wären. Typisches Beispiel für diese sind die durch die fortschreitende Integration Europas neu ergebenden Tatgelegenheiten ist die Kriminalität zu Lasten des Haushalts der Europäischen Union<sup>95/96</sup>.

Der EU-Finanzhaushalt wächst seit Jahren kontinuierlich an und bietet mit seinem jährlichen Volumen von inzwischen über 130 Milliarden Euro<sup>97</sup> in allen einnahmen- und ausgabenrelevanten Bereichen<sup>98</sup> eine breite Angriffsfläche für eine Vielzahl krimineller Praktiken, die letztlich alle eine Schmälerung des Finanzaufkommens der Europäischen Union zur Folge haben.

Bei den vielfältigen Möglichkeiten schädigender Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen<sup>99</sup> der Europäischen Union lassen sich nach dem jeweiligen Täterkreis im Wesentlichen zwei Deliktsgruppen unterscheiden.

Die erste Gruppe, die auch bei der Höhe des verursachten materiellen Schadens an erster Stelle steht, bilden Betrügereien der Wirtschaftsteilnehmer. Hiervon betroffen ist sowohl die Einnahmen- als auch (und hier vor allem im Bereich der Gemeinsamen Agrarpo-

<sup>95</sup> Die Terminologie des europäischen Bezugsobjekts war bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages uneinheitlich: Europäische Gemeinschaften, Europäische Gemeinschaft, Europäische Union.

Rechtstheoretisch handelte es sich um den (Gesamt-)Haushalt (bzw. die finanziellen Interessen) der nach dem Auslaufen des EGKS-Vertrages im Juli 2002 noch verbliebenen zwei Europäischen Gemeinschaften EG (Europäische Gemeinschaft, die frühere EWG) und Euratom/EAG (Europäische Atomgemeinschaft). Daneben hatte sich im allgemeinen Sprachgebrauch der Singular „Europäische Gemeinschaft“ als Sammelbezeichnung für diese beiden Gemeinschaften eingebürgert.

Missverständlich – wenngleich im Einklang mit dem offiziellen Titel des Gesamthaushaltsplans (vgl. etwa ABIEU 2008 Nr. L 71, I/1) – war dagegen die Formulierung „Europäische Union“. Rechtlich verfügte die Europäische Union über keinen eigenen Haushalt und konnte damit auch nicht Opfer krimineller Handlungen sein. Allerdings erfolgte auch die Finanzierung der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union vorwiegend über den Gemeinschaftshaushalt (ex-Art. 28 Abs. 2 bis 4 EUV bzw. ex-Art. 41 Abs. 2 bis 4 EUV). Mit Blick auf die Rechtswirklichkeit konnte deshalb auch bislang schon von einem (säulenübergreifenden) EU-Haushalt gesprochen werden.

<sup>96</sup> Die ursprüngliche Fremdfinanzierung der (damals noch) Europäischen Gemeinschaften durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten wurde ab 1970 (ABIEG 1970 Nr. L 94, 9) schrittweise auf eine inzwischen vollständige Eigenfinanzierung umgestellt. Die für das System der Eigenmittel derzeit maßgebliche Rechtsgrundlage ist noch (vgl. KOM (2011) 510 endg.) der Eigenmittelbeschluss des Rates v. 07.06.2007 (ABIEU 2007 Nr. L 163, 17; BGBl II 2008, 726).

Die Verwaltung der EU-Finanzmittel obliegt allerdings – wie der Vollzug des Unionsrechts allgemein (vgl. hierzu *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 12 Rn. 1 ff.) – regelmäßig (*Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 8 Rn. 44: zu „ca. 80 %“) den Behörden der Mitgliedstaaten (sog. mittelbarer oder indirekter Vollzug), d.h., die Einnahmen werden von den Mitgliedstaaten verwaltungsmäßig erhoben und anschließend an die Europäische Union abgeführt; ebenso werden Subventionen und sonstige Beihilfen der Union von den Mitgliedstaaten in Ausführung unionaler Regelungen gewährt und ausgezahlt (mittelbare Subventionierung), vgl. *Waldhoff*, in: *Calliess/Ruffert*, Art. 325 AEUV Rn. 6.

<sup>97</sup> Siehe den „Endgültige[n] Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014“ (ABIEU 2014 Nr. L 51).

<sup>98</sup> Zu den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenbereichen vgl. die Übersicht bei *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 8 Rn. 17 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 14 Rn. 6 f.; ausführlich *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, 616 (617 ff.).

<sup>99</sup> Die „finanziellen Interessen“ der Europäischen Union bestehen in der rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Vereinnahmung der ihr zustehenden Mittel und der ebensolchen Verausgabung, vgl. *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, 616 (616).

litik) die Ausgabenseite. Das schädigende Verhalten folgt dabei einem einheitlichen Grundprinzip: Aufgrund falscher Angaben leisten die Marktteilnehmer entweder zu geringe Abgaben (Zölle oder Abschöpfungen) oder sie erhalten finanzielle Zuwendungen aus EU-Mitteln (Subventionen oder sonstige Beihilfen), die ihnen unter Zugrundelegung des tatsächlichen Sachverhalts nicht zustehen. Auf der Seite der Unionseinnahmen täuscht der Wirtschaftsteilnehmer dazu die Nichterfüllung von ihm belastenden, auf der Seite der Unionsausgaben spiegelbildlich die Erfüllung von ihm begünstigenden Tatbestandsmerkmalen vor<sup>100</sup>.

Die zweite Deliktsguppe umfasst die Straftaten europäischer – oder im Falle des mittelbaren Vollzugs: nationaler<sup>101</sup> – Amtsträger, die diese unter Missbrauch der ihnen anvertrauten öffentlichen Stellung zum eigenen Vorteil und auf Kosten des Unionshaushalts begehen („Korruption“<sup>102</sup>)<sup>103</sup>. Neben die Einbuße materieller Ressourcen tritt bei dieser Fallgruppe die teilweise als weitaus gravierender angesehene Gefahr immaterieller, ideeller Schäden in Form eines Vertrauensverlustes der Öffentlichkeit in eine ordnungsgemäße Mittelverwendung seitens der Union.

Zuverlässige Aussagen über das tatsächliche Ausmaß der Schädigung des Unionshaushalts sind naturgemäß schwierig, zumal empirische Informationen kaum existieren. Einen ersten, wenn auch wegen zahlreicher Unsicherheitsfaktoren nur groben Anhaltspunkt liefern die jährlichen Betrugsbekämpfungsberichte der Kommission. Demnach betrug der (geschätzte) Schadensumfang der primär von den Mitgliedstaaten gemeldeten<sup>104</sup> Unregelmäßigkeiten im Berichtszeitraum 2012 insgesamt rund 3,4 Milliarden Euro<sup>105</sup>. Das entsprach einem Anteil von etwa 2 % am Gesamthaushalt<sup>106</sup>. Es gilt allerdings als wahrscheinlich, dass die Dunkelziffer die aufgedeckten Fälle um ein Vielfaches übersteigt. Die höchsten, mehr oder weniger plausiblen Schätzungen gehen davon aus, dass einschließlich des Dunkelfeldes 10-20 % des jährlichen Haushaltsvolumens kriminellen Aktivitäten zum Opfer fallen<sup>107</sup>.

---

<sup>100</sup> *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, 616 (625); zum Modus Operandi im Einzelnen *Sieber*, SchwZStrR 114 (1996), 357 (361 ff.); siehe auch *Dannecker*, ZStW 108 (1996), 577 (579 ff.); *ders.*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 8 Rn. 22; *Hamacher*, Kriminalistik 1996, 778 ff.

<sup>101</sup> Vgl. hierzu bereits die Anmerkung in Fn. 96.

<sup>102</sup> Zu diesem Begriff eingehend aus deutscher Sicht *Kerner/Rixen*, GA 1996, 355 (359 ff.).

<sup>103</sup> Zu einer Korruptionsaffäre bei der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher EU-Aufträge vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 29.03.2007, S. 6; zur (mutmaßlichen) Unterschlagung von Mitteln aus dem EU-Landwirtschaftsprogramm durch den Direktor der bulgarischen Landwirtschaftsbehörde siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12.11.2008, S. 8.

Häufig sind Unregelmäßigkeiten seitens der Amtsträger aber auch systemimmanente Folge der Komplexität der unionsrechtlichen Regelungen und basieren nicht auf krimineller Energie oder mangelnder Sorgfalt der Handlungsträger, vgl. *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, 616 (626).

<sup>104</sup> Höchst bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass gerade Deutschland als nahezu einziges Land der Europäischen Union seiner Meldepflicht – jedenfalls zeitweise – nur unzureichend nachkam, vgl. Süddeutsche Zeitung v. 20.02.2008, S. 8.

<sup>105</sup> KOM (2013) 548 endg., S. 7 f. und S. 15.

<sup>106</sup> Auch in den vorangegangenen Jahren lag der Anteil der jährlich verursachten Schäden am Gesamthaushalt der Europäischen Union im Durchschnitt bei ca. 2 %, vgl. *Oppermann/Clas- sen/Nettesheim*, Europarecht, § 8 Rn. 43.

<sup>107</sup> *Sieber*, SchwZStrR 114 (1996), 357 (358 f.) m.w.N.

## 2. Sonstige Formen transnationaler Kriminalität

Abgesehen von den speziell gegen die (finanziellen) Interessen der Europäischen Union gerichteten Straftaten ist transnationale Kriminalität an sich kein Spezifikum der Gegenwart; Straftaten mit Auslandsberührung hat es schon immer gegeben. Das Neuartige an der Kriminalität mit länderübergreifendem Bezug ist jedoch ihre quantitative Zunahme und ihre qualitative Veränderung.

Der Abbau von Handelsschranken sowie die Möglichkeiten neuer Informations- und Kommunikationstechnologien fördern nicht nur den legalen Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital und führen so zu einem Zustand relativ hohen materiellen Wohlstandes in (West-)Europa, sie leisten auch ihren Beitrag zur grenzüberschreitenden Verbreitung illegaler Aktivitäten und zur engeren Vernetzung krimineller Organisationen. Der allgemeine Entwicklungstrend eines immer enger zusammenwachsenden „grenzenlosen“ Europa bzw. einer immer weiter voranschreitenden Verflechtung der Welt (Globalisierung) auf wirtschaftlichem, politischem und gesellschaftlichem Gebiet setzt sich somit beim Kriminalitätsgeschehen fort („Schattenglobalisierung“)<sup>108</sup>.

Dabei sind es vor allem zwei Kriminalitätsphänomene, die nicht erst seit jetzt<sup>109</sup> im Mittelpunkt der Legitimation europäischer Maßnahmen auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung stehen: die organisierte Kriminalität und der Terrorismus. Weitgehend offen bleibt in der politischen Diskussion aber, was sich hinter diesen beiden medienwirksamen Schlagworten verbirgt. Dadurch entsteht bzw. verfestigt sich in der Öffentlichkeit leicht der Eindruck, die möglichen Gefahren durch organisierte Kriminalität und Terrorismus würden politisch dramatisiert und für eine Art Sicherheitskampagne instrumentalisiert<sup>110</sup>. Gerade in Zeiten, in denen nicht nur<sup>111</sup> die europäische Rechtssetzungstätigkeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung inflationäre Tendenzen aufweist, ist es deshalb angezeigt, einen – notwendigerweise hier nur cursorischen – Blick auf die Grundstrukturen und Charakteristika dieser zentralen Legitimationsfiguren zu werfen.

### a) Die (transnationale) organisierte Kriminalität

Organisierte Kriminalität ist gerade auch auf europäischer Ebene ein nach wie vor umstrittener Kriminalitätsbereich<sup>112</sup>. Die Schwierigkeiten bei der genauen Einschätzung von Umfang und Gefährlichkeit organisierter Kriminalität beruhen nicht zuletzt darauf, dass es

<sup>108</sup> *Schneider*, Kriminalistik 1998, 306 (306): „Wir haben den Weltmarkt der Wirtschaft, des Finanzwesens, der Telekommunikation, des Tourismus, der Kultur, aber auch den Weltmarkt der Kriminalität“.

<sup>109</sup> Zu den einzelnen Phasen dieser Legitimationsfiguren *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 514.

<sup>110</sup> So ist für *Albrecht*, Kriminologie, organisierte Kriminalität nicht mehr als eine „[a]bstrakte Bedrohungsvokebel“ (S. 383), ein „kriminalpolitisches Modewort“ (S. 384) bzw. die „modernste kriminalpolitische Allzweckwaffe“ (S. 377).

<sup>111</sup> Zur vergleichbaren Situation in Deutschland siehe aus jüngerer Zeit die Berichte über die Pläne des ehemaligen Bundesinnenministers *Schäuble*, abermals die Sicherheitsgesetze zu überarbeiten (= verschärfen), in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 17.04.2007, S. 2; v. 19.04.2007, S. 1 f.; v. 20.04.2007, S. 1 f. und v. 23.04.2007, S. 1 f.

<sup>112</sup> Der fachliche Streit um Existenz und tatsächliches Ausmaß bildet auch den Hintergrund für die Differenzen im deutschsprachigen Raum über die korrekte Schreibweise des Anfangsbuchstabens. Je nach Bedeutung, die man dem Kriminalitätsphänomen beimisst, wird das Attribut „organisiert“ im wahrsten Sinne des Wortes groß geschrieben oder es wird – wie hier – der nüchternen Kleinschreibung der Vorzug gegeben, vgl. *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 236 f.

bisher nicht gelungen ist, sich unionsweit darüber zu verständigen, was unter organisierter Kriminalität zu verstehen ist und welche Sachverhalte mit dieser Bezeichnung erfasst werden sollen. Erst recht existiert bislang keine allgemeingültige Definition.

Eine erste Orientierung über den Problembereich bietet der Jahresbericht der Europäischen Union über die organisierte Kriminalität, der folgende elf Indikatoren hierfür auflistet<sup>113</sup>: (1) *Zusammenschluss von mehr als zwei Personen*, (2) von denen jede ihr zugewiesene Aufgaben erfüllt, (3) *auf längere oder unbegrenzte Dauer*, (4) unter Anwendung bestimmter Formen von Disziplin und Kontrolle, (5) *wobei die Personen unter dem Verdacht der Begehung schwerer Straftaten stehen*, (6) im internationalen Maßstab aktiv sind, (7) Gewalt und andere Einschüchterungsmittel anwenden, (8) gewerbliche oder gewerbeähnliche Strukturen verwenden, (9) Geldwäsche betreiben, (10) Einfluss auf die Politik, die Medien, die öffentliche Verwaltung, die Justizbehörden oder die Wirtschaft nehmen und (11) *durch das Streben nach Gewinn und/oder Macht motiviert sind*. Um von organisierter Kriminalität sprechen zu können, müssen mindestens sechs dieser Kriterien vorliegen, darunter obligatorisch die vier hier kursiv gesetzten Merkmale 1, 3, 5 und 11. Die europäische Umschreibung der organisierten Kriminalität kommt damit der deutschen Arbeitsdefinition sehr nahe<sup>114</sup>.

Bei der Struktur organisierter Straftätergruppen finden sich in der Europäischen Union zwei Grundformen, wobei die Grenze zwischen beiden Strukturgruppen mitunter fließend ist: zum einen in sich geschlossene, streng hierarchisch organisierte Straftäterzusammenschlüsse, andererseits offene Netzwerke regionaler Zellen mit mehr oder minder gelockerten und weniger leicht erkennbaren Befehlsstrukturen<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> Zitiert nach SEK (2001) 433, S. 49; vgl. hierzu und zu früheren, teilweise sehr vagen Definitionsversuchen auf Unionsebene den Überblick bei *Kinzig*, Organisierte Kriminalität, S. 71 ff. Schon etwas weiter gediehen sind die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der begrifflichen Grundlagen auf einer rechtlichen Ebene bei der „kriminellen Vereinigung“. Die Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI v. 21.12.1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABIEG 1998 Nr. L 351, 1 = *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 300) definiert(e) die kriminelle Vereinigung als einen „auf längere Dauer angelegte[n] organisierte[n] Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um Straftaten zu begehen, die mit Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind, gleichviel, ob diese Straftaten Hauptzweck oder ein Mittel sind, um geldwerte Vorteile zu erlangen und gegebenenfalls die Tätigkeit öffentlicher Stellen in unzulässiger Weise zu beeinflussen“. Ähnlich lautet auch die Begriffsbestimmung in Art. 1 des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates v. 24.10.2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (ABIEU 2008 Nr. L 300, 42 = *Esser*, Vorschriftenammlung, Nr. 25), durch den diese Gemeinsame Maßnahme zwischenzeitlich aufgehoben wurde.

<sup>114</sup> Nach der mittlerweile allgemein gängigen Praxisdefinition, auf die sich die zuständigen Minister/Senatoren der Länder im Mai 1990 geeinigt haben (Nr. 2.1 der „Gemeinsame[n] Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“ = RiStBV, Anlage E) und die auch dem jährlichen „(Bundes-)Lagebild Organisierte Kriminalität“ des Bundeskriminalamts zugrunde liegt, ist organisierte Kriminalität „die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken“. Zur Entwicklung der „Definition“ organisierter Kriminalität in Deutschland *Kinzig*, Organisierte Kriminalität, S. 50 ff.

<sup>115</sup> *Europol* (Hrsg.), EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013, S. 33.

Für das Strukturbild bestimmend sind bei einer unionsweiten Gesamtbetrachtung – trotz aller regionalen Unterschiede – vor allem die loseren kriminellen Netzwerke (sog. Netzstrukturkriminalität)<sup>116</sup>. Sie setzen sich aus lokalen, weitgehend selbständigen Kleingruppen zusammen, die ihrerseits von zentral dominierenden Personen geleitet werden und damit ein Mindestmaß an Hierarchisierung aufweisen, um die interne Stabilität zu gewährleisten. Zwischen den einzelnen Gruppierungen des Gesamtnetzwerkes bestehen auf der Basis stabiler persönlicher und geschäftlicher Verbindungen vielfältige, im Einzelnen naturgemäß wenig transparente horizontale Verflechtungen, die bei Bedarf flexibel zu kriminellen Unternehmungen genutzt werden können. Gruppierungen organisierter Kriminalität kooperieren also viel eher miteinander, als dass sie miteinander konkurrieren<sup>117</sup>.

In engem Zusammenhang mit der Netzwerkstruktur steht auch der steigende Grad länderübergreifender Straftäterverflechtungen und der damit verbundene, zunehmend transnationale Charakter der Tatbegehung<sup>118</sup>. Das internationale Aktionsfeld als Indikator organisierter Kriminalität hat so in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen<sup>119</sup>. Organisierte Kriminalität kann inzwischen als „genuin grenzüberschreitend ausgerichtet“<sup>120</sup> bezeichnet werden. Um diese verstärkt grenzüberschreitende Dimension des Phänomens zum Ausdruck zu bringen, wird vermehrt auch der Begriff „transnationale organisierte Kriminalität“ verwendet<sup>121</sup>.

Ungeachtet der Veränderungen im Detail ist die europäische Szene organisierter Kriminalität damit nach wie vor im Kern geprägt durch „ein grenzüberschreitendes, informelles Netzwerk gegenseitiger Bekanntschaften von sog. Vollzeit-Kriminellen, die in Kleingruppen arbeiten“<sup>122</sup>.

Das Tätigkeitsfeld transnationaler organisierter Kriminalität ist breit gefächert. Alle Betätigungen haben jedoch gemeinsam, dass es „in vorderster Linie [...] um den marktorientier-

<sup>116</sup> *Europol* (Hrsg.), *European Union Organised Crime Report 2004 (open version)*, S. 7 f.; *Europol* (Hrsg.), *EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2007*, S. 9 f.; *Europol* (Hrsg.), *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013*, S. 33 f.; zu regionalen Unterschieden innerhalb der Europäischen Union vgl. *Europol* (Hrsg.), *EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2007*, S. 23 ff.

<sup>117</sup> *Europol* (Hrsg.), *European Union Organised Crime Report 2004 (open version)*, S. 7; *Europol* (Hrsg.), *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013*, S. 34 f.

<sup>118</sup> *Europol* (Hrsg.), *EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2007*, S. 21; *Europol* (Hrsg.), *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013*, S. 34. Die in Europa organisiert agierende Kriminalität ist dabei in vielen Fällen lediglich Teil eines weltweiten kriminellen Netzwerkes, vgl. *Wittkämper/Krevert/Kohl*, *Europa und die innere Sicherheit*, S. 98 f.

<sup>119</sup> Dass sich die organisierte Kriminalität in ihren transnationalen Bezügen kontinuierlich ausgebreitet hat, belegen auch die Statistiken des deutschen Bundeskriminalamts: Während im Jahr 2000 „nur“ 78,4 % der Ermittlungsverfahren im Bereich der organisierten Kriminalität internationale Bezüge aufwiesen (*BKA* (Hrsg.), *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2000 (Kurzfassung)*, S. 10), lag dieser Wert im Jahre 2012 bei 84 % (*BKA* (Hrsg.), *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2012*, S. 20).

<sup>120</sup> *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 482.

<sup>121</sup> Siehe beispielsweise *Europol* (Hrsg.), *European Union Organised Crime Report 2004 (open version)*, S. 12.

Die Transnationalität der organisierten Kriminalität darf aber nicht dahingehend missverstanden werden, dass auch alle beteiligten Akteure (= Täter) transnational i.S.v. mobil tätig sind und physisch Grenzen überschreiten. In Bezug auf die Täter ist organisierte Kriminalität – bedingt gerade auch durch ihre Netzwerkstruktur und die Entwicklung moderner Kommunikationstechnologien – zu einem nicht unerheblichen Teil ein lokales bzw. nationales Phänomen; ausführlich zu diesem Aspekt, dargestellt am Beispiel des Drogenhandels, *Fijnaut*, in: *Rössner/Jehle*, *Kriminalität, Prävention und Kontrolle*, S. 117 ff.

<sup>122</sup> *Kerner*, in: *Kaiser u.a.*, *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*, Stichwort „Organisiertes Verbrechen“, S. 377 (381).



ten Handel mit Gütern und das Bereitstellen von Mitteln oder Dienstleistungen [geht], die zwar von Gesetz wegen eingeschränkt bzw. ganz verboten sind, nach denen aber aus der Bevölkerung heraus nichtsdestoweniger, unter der Decke der offiziellen ablehnenden Moral, ein beständiges Bedürfnis entsteht<sup>123</sup>. Der quantitative Schwerpunkt liegt dabei im Bereich des Rauschgifthandels<sup>124</sup>.

## b) Der (transnationale) Terrorismus

Wenn in der aktuellen öffentlichen Diskussion – nicht nur auf europäischer Ebene – von Terrorismus die Rede ist, so ist damit in erster Linie der „neue“, transnationale Terrorismus islamistischer Prägung angesprochen<sup>125</sup>. In den Medien wird diese spezielle Erscheinungsform des Terrorismus zudem vereinfachend auf Al-Qaida (die Basis) reduziert, lange Zeit verkörpert durch den Protagonisten *Osama bin Laden*<sup>126</sup>.

Noch unbeantwortet ist mit dieser Eingrenzung allerdings die Frage, welche konkreten Aktivitäten als terroristisch bzw. als (transnationaler) Terrorismus zu qualifizieren sind. Eine präzise und allgemein akzeptierte Definition dieses Terminus gestaltet sich EU-weit schon deshalb als schwierig, weil sich in den Mitgliedstaaten bisher noch kein einheitliches Begriffsverständnis herausgebildet hat<sup>127</sup>.

Immerhin konnten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter dem Eindruck der Anschläge des 11. September 2001 auf ein gemeinsames Problemverständnis einigen. Nach Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung<sup>128</sup> werden bestimmte schwerwiegende, vor allem gegen die Person

<sup>123</sup> Kerner, in: Kaiser u.a., Kleines Kriminologisches Wörterbuch, Stichwort „Organisiertes Verbrechen“, S. 377 (379).

<sup>124</sup> Vgl. – auch zu weiteren Betätigungsfeldern – *Europol* (Hrsg.), *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013*, S. 19 ff.; zur parallelen Situation in Deutschland *BKA* (Hrsg.), *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2012*, S. 19 ff.

Da es sich bei der organisierten Kriminalität nicht um einen abgrenzbaren Straftatbestand, sondern eher um eine Methode der Verbrechensbegehung handelt, können sich Überschneidungen mit der oben skizzierten Kriminalität zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union ergeben. So sind die von Wirtschaftsteilnehmern begangenen schädigenden Handlungen zu Lasten des EU-Haushalts geradezu ein spezifisches Betätigungsfeld organisierter Kriminalität, vgl. *Wittkämper/Krevert/Kohl*, *Europa und die innere Sicherheit*, S. 105 ff.

<sup>125</sup> Häufig synonym gebraucht wird die Bezeichnung „internationaler Terrorismus“; differenzierend dagegen *Schneckener*, *Transnationaler Terrorismus*, S. 40 ff.

Dass daneben der „alte“, hauptsächlich nationale Terrorismus (typisches Beispiel ist die baskische ETA) nach wie vor aktiv und für die Mehrzahl der Anschläge verantwortlich ist, gerät in der öffentlichen Wahrnehmung immer mehr in Vergessenheit; vgl. die Zahlenangaben in *Europol* (Hrsg.), *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2013*, S. 42.

Vom Terrorismus „alten“ und „neuen“ Typs als Grundformen des Terrorismus gegen die Machtausübenden („Terror von unten“) ist wiederum die staatliche Schreckensherrschaft gegen die Bevölkerung, der „Terror von oben“, abzugrenzen; vgl. hierzu *Schneckener*, *Transnationaler Terrorismus*, S. 21 f.

<sup>126</sup> Zu den Entwicklungsphasen von Al-Qaida *Schneckener*, *Transnationaler Terrorismus*, S. 51 ff.; zu weiteren transnationalen islamistischen Terrorgruppen *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 178 f.; *Schneckener*, *Transnationaler Terrorismus*, S. 86 ff.

<sup>127</sup> *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, § 11 Rn. 11; *Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 31 EUV Rn. 60.

<sup>128</sup> Rahmenbeschluss 2002/475/JI (ABIEG 2002 Nr. L 164, 3 = *Esser*, *Vorschriftensammlung*, Nr. 14; *Wasmeier/Möhlig*, *Textsammlung*, S. 359), geändert durch Rahmenbeschluss 2008/919/JI v. 28.11.2008 (ABIEU 2008 Nr. L 330, 21 = *Esser*, *Vorschriftensammlung*, 1. Auflage, Nr. 11a);

gerichtete Straftaten dann als terroristisch eingestuft, wenn sie (objektiv) „durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können“ und (subjektiv) „mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“.

Mit ihrem subjektiven Element benennt die definitorische Umschreibung das aus einer kriminologischen Perspektive zentrale Kriterium, durch das sich das Phänomen des Terrorismus von der „normalen“ Kriminalität unterscheidet. Diese terrorismusspezifische Motivation für die Tat lässt sich – jedenfalls theoretisch<sup>129</sup> – am besten in Abgrenzung zur organisierten Kriminalität verdeutlichen.

Während die Gruppierungen der organisierten Kriminalität mit ihren Aktivitäten in erster Linie wirtschaftliche Ziele verfolgen, folgen Terrorgruppen zumindest in ihrer Rhetorik primär einer politisch-ideologischen Programmatik. Nicht so sehr das Streben nach maximalem individuellem Vorteil, sondern das Bemühen, einer weltanschaulichen Idee zum Durchbruch zu verhelfen, ist somit Auslöser und Anlass für terroristische Taten<sup>130</sup>. Dazu wird durch öffentlichkeitswirksame Gewaltanwendung systematisch Furcht und Schrecken verbreitet, um so langfristig das bestehende politische System zu destabilisieren oder zu beseitigen. Demgegenüber ist den Akteuren der organisierten Kriminalität die offene Konfrontation mit dem politischen Status quo im Grundsatz fremd. Sie zielen vielmehr auf eine schleichende Unterwanderung der bestehenden Machtverhältnisse ab. Politische Einflussnahme sowie die Anwendung von Gewalt dienen ihnen lediglich als Mittel zum Zwecke der Absicherung ökonomischer Interessen<sup>131</sup>.

Trotz der aufgezeigten – idealtypisch zugespitzten – inneren Divergenzen zwischen Terrorismus und organisierter Kriminalität haben sich gewisse äußere Konvergenzen bzw. Ähnlichkeiten in der Struktur der beiden (transnationalen) Kriminalitätsphänomene herausgebildet. So weisen auch grenzüberschreitend operierende Terrorgruppen in der Realität eine Kombination aus Netzwerkelementen und hierarchischen Merkmalen auf<sup>132</sup>. Innerhalb des Gesamtnetzwerkes einer transnationalen terroristischen Organisation kann dabei zwischen folgenden, gleichwohl miteinander verzahnten Gruppierungsebenen unterschieden werden, die unter Umständen selbst wiederum netzwerkartig organisiert sind<sup>133</sup>: Die oberste Ebene bildet die Kommandozentrale, ein innerer Führungszirkel, an dessen Spitze meist ein charismatischer Führer steht, der die ideologische, strategische und taktische Richtung vorgibt. Daran schließen sich die global und weitgehend unabhängig voneinander agierenden terroristischen Zellen, die eigentlichen Terroristen, an, die als „Exekutive“ die Anschläge durchführen; gefolgt von der dritten Ebene, den aktiven Helfern, die die Organisation mit finanziellen und technischen Mitteln versorgen und logistisch

siehe hierzu v. *Bubnoff*, NJW 2002, 2672 ff.; *Zimmermann*, ZIS 2009, 1 ff.

<sup>129</sup> In der Praxis bestehen durchaus Querverbindungen zwischen der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus, wird doch letzterer häufig durch Einnahmen aus Drogengeschäften finanziert, vgl. *Coester/Bott/Kerner*, Prevention of Terrorism, S. 12; *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus, S. 155 f.; *Weißer*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 9 Rn. 85.

<sup>130</sup> *Kühne*, FS Schwind, S. 103 (103); *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus, S. 38.

<sup>131</sup> *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus, S. 36; *Coester/Bott/Kerner*, Prevention of Terrorism, S. 12; siehe auch *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 174 f.

<sup>132</sup> *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus, S. 72 ff.

<sup>133</sup> Zum Folgenden *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 177; *Bock*, Kriminologie, Rn. 1091: „pyramidenartiger Aufbau der Organisationsstruktur“; speziell am Beispiel Al-Qaida dargestellt bei *Schneckener*, Transnationaler Terrorismus, S. 75 ff.

unterstützen. Und schließlich gibt es noch die große Gruppe der passiven Helfer, der Sympathisanten, die der Organisation zwar nicht unmittelbar angehören, ihr jedoch positiv gegenüberstehen.

Für die Funktionsfähigkeit und den dauerhaften Bestand solch komplexer, sich – etwas plakativ ausgedrückt – von innen nach außen immer stärker verästelnder Netzwerkkonstruktionen kommt einer intakten informationellen Infrastruktur, die die Verknüpfungen zwischen den einzelnen Ebenen und Akteuren – unter Umständen über Mittelsmänner („Knotenpunkte“) – sicherstellt, entscheidende Bedeutung zu. Vergleichbar der Situation bei der organisierten Kriminalität greifen transnationale Terrororganisationen dazu auf das gesamte Spektrum moderner Kommunikationsmittel zurück<sup>134</sup>.

Als Bindeglied mindestens genauso wichtig ist die einheitliche ideologische Ausrichtung des Terrornetzwerkes, eine von allen Gruppierungen und Mitgliedern geteilte „Ideologie, eine klare Doktrin, die ungeachtet des [weit] verzweigten Netzwerks ein kohärentes und zielgerichtetes Vorgehen ermöglicht“<sup>135</sup>.

### c) Kriminalität im Grenzgebiet

Organisierte Kriminalität und (islamistischer) Terrorismus sind – auch durch ihren Stellenwert in der öffentlichen Diskussion und in den Massenmedien – zum Inbegriff der transnationalen Kriminalität geworden. Bei einer so starken Konzentration der Bekämpfungsstrategien auf diese beiden rechtspolitisch brisanten Kriminalitätsphänomene, deren Tätigkeitsfeld sich geografisch betrachtet auf ganz Europa erstreckt, gerät leicht aus dem Blickfeld, dass gleichermaßen auch die von Einzeltätern oder lokalen Banden mit regional begrenztem Aktionsradius länderübergreifend begangenen Straftaten, vor allem im grenznahen Bereich, bekämpft werden müssen<sup>136</sup>. Dem soll hier durch eine gesonderte Erwähnung dieser – regelmäßig weniger spektakulären und daher in der überregionalen Medienöffentlichkeit kaum beachteten – Form transnationaler Kriminalität unter einem eigenen Gliederungspunkt entgegengewirkt werden.

Die Kriminalität im Grenzgebiet<sup>137</sup> wird im Wesentlichen durch leichte bis mittelschwere Straftaten („Alltagskriminalität“) bestimmt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Vermögensdelikten (Kfz-Diebstahl, Einbruchsdiebstahl) sowie dem kleinen (Drogen-)Schmuggel („Ameisenhandel“)<sup>138</sup>. Der Täterkreis ist fast zwangsläufig gekennzeichnet durch eine besondere transnationale Mobilität, wobei die Grenzüberschreitungen oftmals bewusst in die Deliktsplanung miteinbezogen werden, um sich nach der begangenen Straftat (vermeint-

---

<sup>134</sup> Vgl. allgemein zur Nutzung neuer Medien durch terroristische Organisationen sowohl für die Kommunikation nach innen (Binnenkommunikation) als auch nach außen (insbesondere zur Verbreitung von Propaganda) *Schneckener*, *Transnationaler Terrorismus*, S. 141 ff.; siehe auch *Europol* (Hrsg.), *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2013*, S. 12; *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 176.

<sup>135</sup> *Schneckener*, *Transnationaler Terrorismus*, S. 74 und S. 60 ff.

<sup>136</sup> *Perron*, *ZStW* 112 (2000), 202 (204); *Bull*, in: *Baldus/Soiné*, *Internationale polizeiliche Zusammenarbeit*, S. 9 (10).

<sup>137</sup> Zu den Schwierigkeiten einer exakten Begriffsbestimmung vgl. *Wolf/Wojdalska*, *der kriminalist* 2004, 254 (254).

<sup>138</sup> *Brammertz*, *Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit*, S. 3; *Paasch*, *Kriminalistik* 1987, 481 (481).

lich) dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen oder diesen wenigstens zu erschweren<sup>139</sup>.

## II. Transnationale Kriminalität als Folge des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen?

Mit viel Symbolik wurde am 21. Dezember 2007 der Wegfall der Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen zu acht osteuropäischen Staaten sowie dem Inselstaat Malta gefeiert. Es war die größte Erweiterung des Schengen-Raums seit den allgemein sichtbaren Anfängen von „Schengen“ im März 1995<sup>140</sup>. Gleichzeitig hat auch die damalige Debatte darüber, ob und wenn ja wie sich die Abschaffung der Grenzkontrollen im Rahmen der Schengener Übereinkommen auf das transnationale Kriminalitätsgeschehen – abgesehen von der Kriminalität zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union – auswirkt, wieder Aktualität erlangt.

Schenkt man der den Printmedien nach zu schließenden öffentlichen Meinung nicht nur in Deutschland Glauben, dann hat die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen die Begehung von Straftaten mit grenzüberschreitendem Bezug zumindest gefördert<sup>141</sup>, wenn nicht sogar – wie es die nachfolgende Karikatur von *Burkhard Mohr* etwas pointiert zum Ausdruck bringt<sup>142</sup> – den transnational agierenden Straftätern erst Tür und Tor geöffnet und Europa so auch für Kriminelle buchstäblich zu einem „Land“<sup>143</sup> der unbegrenzten Möglichkeiten“ gemacht. Die offenen Grenzen machen – so die Befürchtung der Bevölkerung – den Weg frei für illegale Einwanderer, Menschenschlepper, Drogendealer, Waffenschlepper, Autodiebe, Terroristen und dergleichen<sup>144</sup>.

<sup>139</sup> *Brammertz*, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 3 f.; *Jaeger*, der kriminalist 2008, 264 (264); typischer Fall aus der Praxis bei *Brammertz*, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 128 f.; eine andere Variante der (Kinder-)Grenzkriminalität schildern *Schweiß/Dieterle*, Die Polizei 1999, 228 ff.; siehe auch das Fallbeispiel zu „Gras im Grenzverkehr“ zwischen Deutschland und den Niederlanden in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 02.04.2008, S. 9.

Diese Denkweise der Täter erinnert an die auf eine wahre Begebenheit zurückgehende Geschichte „Von einem Wilderer und einem Jäger“ des schwäbischen Heimatdichters und Schriftstellers *August Lämmle* (*August Lämmle*, Der Herrgott in Allewind, Stuttgart 1939, S. 18). Darin kann sich der vom Jäger auf frischer Tat erappte Wilderer – wie zuvor als Fluchtmöglichkeit in Erwägung gezogen – auf die andere Seite des Baches hinüberretten, der die Reviergrenze und damit das Ende des Hoheitsgebiets des Jägers markiert. Dort wiegt sich der Wilderer in Sicherheit und ist deshalb umso überraschter, als er – sehr zur Freude des Jägers – auch jenseits der Grenze von einem Schuss aus dessen Schrotflinte getroffen wird und so seiner gerechten Strafe nicht entgeht.

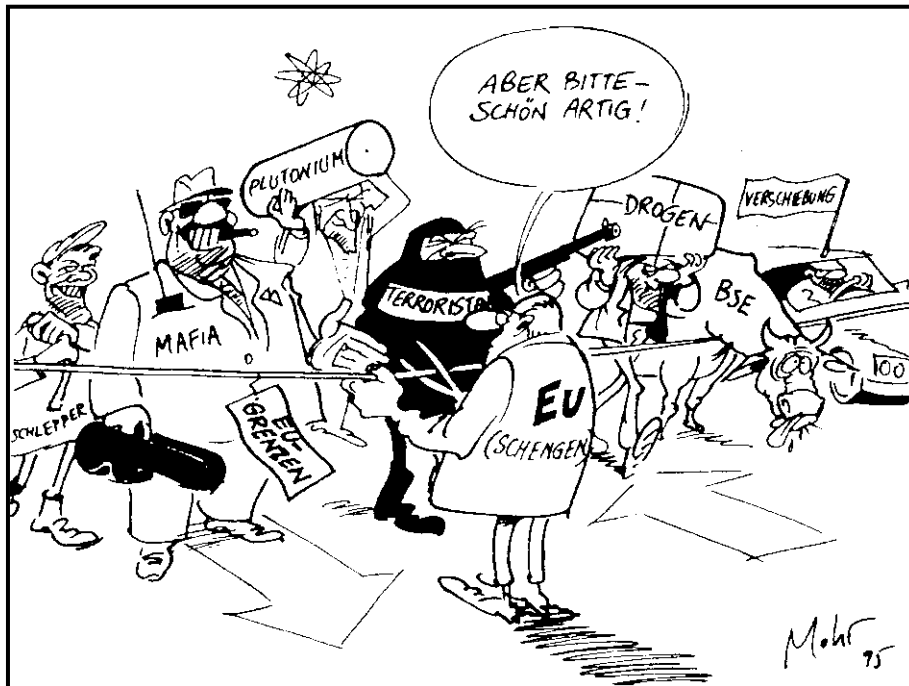
<sup>140</sup> Zur Entstehungsgeschichte der Schengener Übereinkommen siehe unten Seite 47 f.

<sup>141</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.12.2007, S. 3; DIE WELT v. 17.12.2007, S. 3.

<sup>142</sup> Abgedruckt in *Auswärtiges Amt* (Hrsg.), Fabelhaftes Europa: Glaubhaftes und Unglaubliches aus der Europäischen Union, Bonn 1995, S. 19; ähnliche Karikatur zur „[f]reie[n] Fahrt für Kriminelle“ (*Jaeger*, der kriminalist 1992, 158 (158)) bei *Schwind*, Kriminologie, § 31 Rn. 15.

<sup>143</sup> Dabei ist auch „Land“ durchaus wörtlich zu verstehen, denn der Abbau der innereuropäischen Personenkontrollen auf den Flughäfen (vgl. Süddeutsche Zeitung v. 27.03.2008, S. 7) bzw. an den Seegrenzen spielt bei den Kriminalitätsängsten der Bevölkerung allenfalls eine untergeordnete Rolle.

<sup>144</sup> Die befürchtete Zunahme der Kriminalität scheint sich im Falle illegaler Einreisen nach Deutschland auf den ersten Blick zu bestätigen. Nach dem Wegfall der Personenkontrollen an Deutschlands östlicher, 1.253 km langer Landgrenze zu Polen und Tschechien ist die registrierte Zahl illegaler Grenzübertritte sprunghaft angestiegen (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12.01.2008, S. 6). Bei einer Interpretation des Zahlenmaterials in diese Richtung ist allerdings



Unbeschadet der Frage ihrer Berechtigung ist diese Kriminalitätsfurcht der Bürger, also die subjektive Beurteilung und Bewertung der Sicherheitslage, auf jeden Fall ernst zu nehmen. Denn die falsche Vorstellung von der Wirklichkeit prägt diese Wirklichkeit genauso wie die richtige, weil die Menschen ihr Verhalten an der Situation, wie sie sie wahrnehmen und einschätzen, ausrichten<sup>145</sup>. Es reicht deshalb nicht, „eine tatsächliche (relative) Sicherheit vor Kriminalität zu bewirken, wenn [und solange] die Bürger diese Situation nicht auch rational und emotional rezipieren“<sup>146</sup>.

Ob sich durch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen die objektive Sicherheitslage<sup>147</sup> verändert hat und es tatsächlich zu der befürchteten Einbuße an innerer Sicherheit gekommen ist, wird in Deutschland unterschiedlich beurteilt<sup>148</sup>. Bei realistischer Betrachtung

Zurückhaltung geboten. Die statistisch erhöhte Zahl von Aufgriffen muss nicht zwangsläufig Veränderungen in der Verbrechenswirklichkeit widerspiegeln und damit als realer Anstieg zu deuten sein, sondern kann auch auf die – von der Europäischen Kommission kritisch betrachteten (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.10.2010, S. 6) – intensiveren Kontrollen in den Gebieten entlang der Grenze zurückzuführen sein (sog. Lüchow-Dannenberg-Effekt, vgl. *Schwind*, Kriminologie, § 2 Rn. 73). Das Ziel der verstärkten Kontrolltätigkeit, den Anwohnern der Grenzgebiete die Angst vor einem Anstieg der Kriminalität zu nehmen, wird damit freilich in sein Gegenteil verkehrt.

<sup>145</sup> Sog. Thomas-Theorem; hierzu *Kerner*, Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit, S. 47 ff.

<sup>146</sup> *Kühne*, Kriminalitätsbekämpfung, S. 33.

<sup>147</sup> Zum grundsätzlichen Problem einer Aufspaltung in (subjektiv) Sicherheitsgefühl/Kriminalitätsfurcht einerseits und objektive Sicherheitslage andererseits *Kühne*, Kriminalitätsbekämpfung, S. 34 f.; *Kerner*, Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit, S. 46; *Gusy*, der kriminalist 5/2011, 16 ff.

<sup>148</sup> Zum Meinungsstand (jeweils m.w.N.) *Aschmann*, Europol aus Sicht der deutschen Länder, S. 74 ff.; *Goy*, Vorläufige Festnahme und grenzüberschreitende Nacheile, S. 262 Fn. 523; siehe auch *Kattau*, Strafverfolgung, S. 21 ff.; *Kühne*, Kriminalitätsbekämpfung, S. 12 ff. Einigkeit besteht darüber, dass Grenzen zumindest theoretisch eine gewisse Kontrollfunktion haben, so dass jede Erleichterung der Mobilität zu einem allgemeinen Kontrollverlust und da-

dürfte – jedenfalls was die Situation in Deutschland anbetrifft<sup>149</sup> – die gefühlte Verschlechterung der Sicherheitslage als Folge der Öffnung der Binnengrenzen zu relativieren sein. Die Effektivität der vor Grenzöffnung durchgeführten Kontrollen wird im Allgemeinen überbewertet<sup>150</sup>.

Entgegen der Darstellung in der obigen Karikatur bestand vor dem Abbau der Kontrollen keineswegs eine durchgehende hermetische Abriegelung der Grenzen. Die Grenzabschnitte außerhalb der Grenzübergangsstellen („grüne Grenze“) waren schon zuvor größtenteils nicht gegen (unerlaubte) Grenzübertritte gesichert, sondern in gewissem Maße durchlässig und dadurch nur schwer zu kontrollieren. Eine lückenlose Überwachung war faktisch unmöglich.

Aber selbst an den Grenzübergangsstellen fand keine Totalkontrolle des gesamten grenzüberschreitenden Verkehrs statt, obwohl dies die technischen Gegebenheiten durchaus zugelassen hätten. Die Kontrollintensität wurde über die Jahre immer weiter reduziert, um bei stetig zunehmenden Verkehrsfrequenzen an den Grenzübergängen den Verkehrsfluss nicht über Gebühr zu behindern<sup>151</sup>.

Bei der Auswahl der verbliebenen stichprobenartigen Kontrollen waren die Kontrollbeamten dann zwangsläufig auf ihr Erfahrungswissen und äußerlich wahrnehmbare Selektionskriterien („Auffälligkeiten“) angewiesen<sup>152</sup>. Mit einem solch grobmaschigen Raster, für dessen Erfolg die äußerliche Erkennbarkeit bzw. das Zufallsprinzip ausschlaggebend ist, konnte allenfalls ein Teil der kleineren und mittleren „Alltagskriminalität“ aufgedeckt werden. Für die Bekämpfung der als besonders gefährlich eingestuften Kriminalitätsphänomene der organisierten Kriminalität und des Terrorismus hatte diese Kontrollpraxis dagegen keine signifikante Filterfunktion<sup>153</sup>, auch wenn die obige Karikatur etwas anderes suggeriert. Professionelle Täter und Tätergruppen hatten sich längst auf die stationären und deshalb kalkulierbaren Grenzkontrollen eingestellt.

In der praktizierten Form waren die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen damit schon vor Inkrafttreten der Schengener Abkommen als Mittel zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit bzw. als Hindernis für die grenzüberschreitende Kriminalität nur von geringer Bedeutung. Was der Polizei allerdings seit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen fehlt, ist eine „natürliche strategische Linie“<sup>154</sup> für sog. Fahndungsaufgriffe<sup>155</sup>, die aus praktischen Gründen an den Grenzübergängen durchgeführt wurden, die der Sache nach aber

---

mit auch zu einem Verlust an kriminalistischer Kontrolle führt, vgl. *Kühne*, in: Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit, S. 85 (90).

Zu Aufgabe und Funktion von Staatsgrenzen allgemein *Kattau*, Strafverfolgung, S. 5 ff.

<sup>149</sup> Zusammenfassend hierzu *Hellenthal*, Die Polizei 1995, 1 ff.

<sup>150</sup> Ausführliche Analysen – zwar unmittelbar bezogen auf die ersten Grenzöffnungen im Jahre 1995, aber in ihren Grundaussagen auf die Osterweiterung des Schengen-Raums übertragbar – bei *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 37 ff.; *Kattau*, Strafverfolgung, S. 24 ff.; *Kühne*, Kriminalitätsbekämpfung, S. 40 ff.

<sup>151</sup> Siehe *Kattau*, Strafverfolgung, S. 55, wonach die Kontrolldichte an verschiedenen bundesdeutschen Grenzen bei lediglich 3-4 % aller Reisenden lag; *Kühne*, in: Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit, S. 85 (90): „absolute Kontrolldünne“.

<sup>152</sup> Zu den Selektionskriterien im Einzelnen *Kattau*, Strafverfolgung, S. 31 ff.; *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 49.

<sup>153</sup> Vgl. hierzu *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 50 ff.; *Kattau*, Strafverfolgung, S. 42 ff.; *Kühne*, in: Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit, S. 85 (90 f.).

<sup>154</sup> *Rupprecht*, Kriminalistik 1989, 263 (263).

<sup>155</sup> Fahndungsaufgriffe sind Aufgriffe, die an der Grenze aufgrund vorangegangener Informationen erfolgen, bei denen also der Grenzübertritt lediglich zum Aufgriffsanlass genommen wird. Aufgriffe, die ohne Vorinformationen allein aufgrund (des Ergebnisses) der Grenzkontrolle erfolgen, werden demgegenüber als Initiativaufgriffe bezeichnet, vgl. *Kühne*, in: Müller-Graff, Europäische Zusammenarbeit, S. 85 (91); *Kühne*, Kriminalitätsbekämpfung, S. 45.

auch im Rahmen allgemeiner polizeilicher Maßnahmen, wenn auch mit zusätzlichem Personal- und Sachaufwand, erfolgen können.





## I. Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation – Interpol

Die „Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation – Interpol“ (IKPO-Interpol) ist nach den Vereinten Nationen der geografisch weitreichendste und gleichzeitig der älteste Kooperationsrahmen auf dem Gebiet der transnationalen Verbrechensbekämpfung<sup>159</sup>.

Bereits im Jahre 1923 wurde die „Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission“ (IKPK), der Vorläufer von Interpol, mit Sitz in Wien gegründet. Diese erste Organisation setzte sich (noch) überwiegend aus europäischen Mitgliedern zusammen. Als Folge der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich kam der Organisationssitz 1938 in den Einflussbereich der Nationalsozialisten, die die Einrichtung fortan für ihre Zwecke missbrauchten und deren Sitz 1942 nach Berlin verlegten. Die Arbeit der IKPK kam daraufhin fast vollständig zum Erliegen.

Schon bald nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde im Jahre 1946 mit dem Wiederaufbau der Organisation begonnen. Die ständige Zunahme an neuen, hauptsächlich außereuropäischen Mitgliedern in der Folgezeit machte 1956 eine Anpassung der Statuten an die veränderten Zusammenarbeitserfordernisse notwendig. Parallel zur vollständigen Überarbeitung der Statuten<sup>160</sup>, die in dieser Form im Wesentlichen bis heute als Grundlage der Zusammenarbeit dienen, wurde die IKPK in „Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation – Interpol“ umbenannt. Im allgemeinen Sprachgebrauch hat sich jedoch statt dieser offiziellen Bezeichnung die 1946 für telegrafische und postalische Zwecke gewählte Kurzbezeichnung „Interpol“<sup>161</sup> eingebürgert. Das Hauptquartier von Interpol befindet sich seit 1989 in Lyon.

Völkerrechtlich betrachtet ist Interpol keine Polizeibehörde, sondern nach überwiegender Meinung eine internationale Organisation, wenngleich eine internationale Organisation sui generis<sup>162</sup>. Deren Eigenart besteht darin, dass es sich – anders als bei klassischen internationalen Organisationen – nicht um einen Zusammenschluss von Staaten handelt, sondern die Mitgliedschaft bei Interpol allein nationalen Polizeibehörden vorbehalten ist (Art. 4 IKPO-Statuten)<sup>163</sup>. Gleichwohl bedarf die Organisation auch der Mitwirkung der beteiligten Staaten<sup>164</sup>. Diese haben unter anderem die Aufgabe, jeweils eine nationale Dienststelle als Nationales Zentralbüro zu benennen, das den Interpol-Kommunikationsverkehr mit

---

<sup>159</sup> Für einen Überblick über Interpol siehe *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. O Rn. 81 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 3 f.; *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (402 ff.); ausführlicher *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 3. Auflage, Kap. O Rn. 168 ff.; *Stock/Herz*, Die Polizei 2011, 129 ff.; *dies.*, Die Polizei 2011, 157 ff.; *dies.*, Kriminalistik 2008, 594 ff.; *dies.*, Kriminalistik 2008, 651 ff.; *BKA*, IKPO-Interpol; zur Entstehungsgeschichte von Interpol eingehend *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 264 ff.

<sup>160</sup> Die Statuten der IKPO-Interpol sind abgedruckt bei *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 40.

<sup>161</sup> Der Name „Interpol“ leitet sich von der englischen Bezeichnung „International Police“ ab.

<sup>162</sup> Zum völkerrechtlichen Status von Interpol vgl. *Milke*, Europol und Eurojust, S. 118 f. m.w.N.; *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. O Rn. 83: „[D]ie Organisation [ist] heute kraft der normativen Kraft des Faktischen als eine mit Völkerrechtssubjektivität versehene ‚Intergovernmental Organization‘ anerkannt“.

<sup>163</sup> Interpol zählt gegenwärtig 190 Mitglieder, darunter Polizeiorganisationen aus allen EU-Mitgliedstaaten. Die „Bundesrepublik Deutschland“ gehört dem Gremium seit 1952 an. Eine aktuelle Aufstellung aller beteiligten Staaten findet sich auf der Homepage der Organisation unter <<http://www.interpol.int/Member-countries/World>> (Stand 03/2014).

<sup>164</sup> Wohl nicht zuletzt deshalb hat sich in der Praxis – juristisch ungenau – der Begriff „Mitgliedstaat“ durchgesetzt; selbst auf der offiziellen Internetseite der Organisation ist von „member countries“ die Rede.

anderen Nationalen Zentralbüros sowie mit der Zentrale in Lyon durchführt (Art. 32 IKPO-Statuten)<sup>165</sup>.

Die besondere Mitgliederstruktur wirkt sich vor allem auf die Rechtsqualität der Interpol-Statuten aus. Da diese nicht von Regierungsmitgliedern, sondern von Vertretern der nationalen Polizeibehörden abgeschlossen wurden, haben die Statuten auch nicht den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages. Sie sind daher weder völkerrechtlich noch innerstaatlich verbindlich. Die gesamte Zusammenarbeit im Interpol-Verbund beruht folglich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit<sup>166</sup>.

Die Hauptaufgabe von Interpol ist – neben der Bereitstellung eines weltumspannenden, modernen Kommunikationsnetzes – die Sammlung, Analyse und Übermittlung von Informationen zur möglichst umfassenden Unterstützung der nationalen Polizeibehörden, und zwar sowohl im Bereich der präventiven als auch der repressiven Verbrechensbekämpfung<sup>167</sup>.

## II. Europarat

Im Unterschied zu Interpol ist der am 05. Mai 1949 gegründete Europarat<sup>168</sup> mit Sitz in Straßburg (Art. 11 EuRat<sup>169</sup>) eine internationale Organisation klassischen Zuschnitts. Von den ursprünglich zehn Gründungsmitgliedern wuchs die Zahl der Mitgliedstaaten auf mittlerweile 47 Vollmitglieder an, darunter alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>170</sup>. Der Europarat stellt damit die umfassendste Staatenvereinigung des europäischen Kontinents dar.

Ziel dieser paneuropäischen zwischenstaatlichen Organisation ist die Stärkung der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sowie, dem dienend, ein engerer Zusammenschluss der Mitgliedstaaten (Art. 1 und 3 EuRat). Schon früh bemühte sich der Europarat dabei auch<sup>171</sup> auf strafrechtlichem Gebiet um eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften und die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck wurde Ende der 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts der Europäische Ausschuss für Strafrechtsfragen (European Committee on Crime Problems, CDPC) geschaffen, der seitdem die Arbeit in Fragen des Straf- und Strafverfahrensrechts einschließlich der Strafvollstreckung ebenso wie die des Strafvollzugs, der Kriminologie und der Kriminalpolitik koordiniert<sup>172</sup>.

<sup>165</sup> In Deutschland wurde das Bundeskriminalamt zum Nationalen Zentralbüro bestimmt (§ 3 Abs. 1 BKAG).

<sup>166</sup> *Sturm*, Kriminologie 1997, 99 (100).

<sup>167</sup> *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. O Rn. 84; *BKA*, IKPO-Interpol, S. 8 ff.

<sup>168</sup> Allgemein zum Europarat *Oppermann*, Europarecht, 3. Auflage, § 2; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 10 Rn. 1 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 3 Rn. 1 ff. SEV Nr. 1.

<sup>170</sup> Vgl. Art. 26 EuRat; siehe auch BGBl II 2008, 129; eine aktuelle Übersicht aller Mitgliedstaaten einschließlich ihres jeweiligen Beitrittsdatums ist auf der Homepage des Europarates unter <<http://www.coe.int/de/web/portal/47-members-states>> (Stand 03/2014) abrufbar. Die Bundesrepublik Deutschland ist am 13.07.1950 assoziiertes und am 02.05.1951 Vollmitglied des Europarates geworden (BGBl 1950, 263 i.V.m. BGBl II 1953, 558).

<sup>171</sup> Überblick über die Tätigkeitsfelder des Europarates insgesamt bei *Oppermann*, Europarecht, 3. Auflage, § 2 Rn. 8 ff.

<sup>172</sup> *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 65; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 3 Rn. 10.

Die Tätigkeit des Europarates findet ihren Ausdruck vor allem in (rechtlich unverbindlichen) Empfehlungen des Ministerkomitees<sup>173</sup> (Art. 15 lit. b) Satz 1 EuRat) sowie in der Ausarbeitung völkerrechtlicher Verträge<sup>174</sup>, die den Mitgliedstaaten<sup>175</sup> zur Zeichnung und Ratifikation angeboten werden. Im Rahmen dieser Untersuchung sind insbesondere die verfahrensbezogenen Konventionen zur Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten von Bedeutung<sup>176/177</sup>.

### III. Europäische Union

Den nächst engeren Kreis des Kooperationsnetzwerkes bildet die (heutige) Europäische Union. Sie ist momentan der „Schrittmacher“ bei der Entwicklung einer intensiveren Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der transnationalen Verbrechensbekämpfung.

Entsprechend ihrer praktischen Bedeutung wird die Kooperationsebene der Europäischen Union im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt. Zunächst werden anhand der Integrationsverträge die (verfassungsvertraglichen) Entwicklungsstufen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nachgezeichnet, bevor dann im Anschluss auf einige grundlegende Aspekte des derzeit geltenden primärrechtlichen Rahmens näher eingegangen wird.

---

<sup>173</sup> Zum Handlungsinstrument der Empfehlungen allgemein *Jung*, FS Ress, S. 519 ff.; *Wittinger*, Europarat, S. 202 ff.

<sup>174</sup> Die Betitelung der völkerrechtlichen Verträge kann variieren, ohne dass damit sachliche Unterschiede verbunden sind: Übereinkommen, Konvention, (Zusatz-)Protokoll, Abkommen, Vereinbarung, Deklaration, Pakt, Vertrag oder Ähnliches, vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 9.

<sup>175</sup> Soweit es sich nicht ausnahmsweise um „geschlossene“ Übereinkommen handelt, stehen die Abkommen des Europarates auch Nicht-Mitgliedstaaten zum Beitritt offen, vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 12.

<sup>176</sup> Eine Auflistung der allgemeinen strafverfahrensbezogenen Übereinkommen findet sich unter Angabe des Zeichnungs- und Ratifikationsstandes in Bezug auf Deutschland sowie gegebenenfalls des Datums des Inkrafttretens bei *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 9; siehe auch *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 85 f.; der jeweils aktuelle Stand ist abrufbar unter <<http://www.conventions.coe.int/>> (Stand 03/2014).

Neben diese deliktsneutralen Übereinkommen, die Instrumentarien für die Kooperation in allen Kriminalitätsfeldern enthalten, treten allerdings zunehmend deliktsspezifische Übereinkommen, die auf bestimmte Straftaten oder Deliktskategorien zugeschnitten sind und – freilich auf den jeweiligen Deliktsbereich beschränkt – spezielle Regelungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der repressiven Verbrechensbekämpfung treffen (Bsp.: Art. 7 ff. des Geldwäscheübereinkommens v. 08.11.1990, SEV Nr. 141 = *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 341), vgl. *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 86; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 11.

<sup>177</sup> Rechtsdogmatisch handelt es sich bei diesem verfahrensbezogenen Regelungswerk des Europarates um Rechtshilfeübereinkommen, wobei alle drei traditionellen Formen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen – Auslieferung, Vollstreckungshilfe und sonstige („kleine“) Rechtshilfe oder Rechtshilfe i.e.S. – abgedeckt werden. Zum überkommenen (deutschen) Begriff der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen siehe *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 1 f.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 62; *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 1 f.

1. Die primärrechtlichen Entwicklungsstufen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen<sup>178</sup>
  - a) Der Vertrag von Maastricht

Eine umfassende primärrechtliche Verankerung erhielt die Kooperation der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung erstmals durch den am 07. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten und am 01. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag über die Europäische Union<sup>179</sup> (sog. Vertrag von Maastricht).

Faktisch, d.h. ohne jegliche gesetzliche Grundlage<sup>180</sup>, bestand eine (politische) Zusammenarbeit auf diesem souveränitätssensiblen Feld allerdings bereits vorher. Die anwachsende Gefährdung der inneren Sicherheit durch den aufkommenden politisch motivierten Terrorismus war für die zuständigen Minister der (damals noch) EG-Mitgliedstaaten der äußere Anlass, Mitte der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts ein informelles sicherheitspolitisches Kooperationsforum, die sog. TREVI-Zusammenarbeit, einzurichten<sup>181</sup>. Unter der Ägide dieser Regierungskooperation entwickelten sich in der Folgezeit auf polizeifachlicher Ebene sukzessive mehrere Arbeitsgruppen mit verschiedenen Schwerpunktthemen, wobei die Bereiche der einzelnen Arbeitsgruppen schon bald über das ursprüngliche Aufgabenfeld von TREVI, die Terrorismusbekämpfung, hinausgingen<sup>182</sup>. Die Haupttätigkeit der TREVI-Zusammenarbeit bestand in einer engen politischen Abstimmung, dem Informations- und Erfahrungsaustausch sowie der Planung und Koordination gemeinsamer Maßnahmen<sup>183</sup>.

Neben der TREVI-Gruppe als Gremium zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit wurde in den 1970er Jahren auch eine ebenso informelle Arbeitsgruppe für justizielle Zusammenarbeit geschaffen. In deren Rahmen wurden zahlreiche völkerrechtliche Übereinkommen auf dem Gebiet des Strafrechts erarbeitet, die von den EG-Mitgliedstaaten

<sup>178</sup> Zusammenfassend zur historischen Entwicklung der europäischen Justiz- und Innenpolitik *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 8 ff.; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, Art. 67 AEUV Rn. 5 ff.; *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 67 AEUV Rn. 1 ff.; *Wasielewski*, Rechtsdifferenzierungen, S. 39-54.

<sup>179</sup> ABIEG 1992 Nr. C 191, 1; BGBl II 1992, 1251; 1993, 1947.

<sup>180</sup> *Nelles*, ZStW 109 (1997), 727 (734) spricht von einer „exekutivischen Grauzone“.

<sup>181</sup> *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. O Rn. 1 f.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 26 f.; *Aden*, Polizeipolitik in Europa, S. 76 ff.

Der informelle Charakter der TREVI-Zusammenarbeit, deren Aktivitäten der Öffentlichkeit über lange Zeit weitgehend verborgen blieben, erklärt auch die letztlich unbedeutenden Spekulationen über die Herkunft der Bezeichnung „TREVI“. Zwei Interpretationsvarianten stehen zur Auswahl: Entweder wurde der Begriff in Anlehnung an den ersten Tagungsort nahe der „Fontana di Trevi“ in Rom gewählt, oder er ist ein Akronym von „Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale“, vgl. *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 11 Fn. 20.

<sup>182</sup> Für einen ersten Überblick über die Struktur der TREVI-Gruppe siehe *Aden*, Polizeipolitik in Europa, S. 79 (dort Abbildung 7). Nacheinander wurden folgende fünf Arbeitsgruppen gebildet:

AG TREVI I: Bekämpfung des Terrorismus (ab 1975); AG TREVI II: Polizeitechnik und -ausbildung, Öffentliche Ordnung (ab 1975); AG TREVI III: Bekämpfung der organisierten Kriminalität (ab 1985); AG TREVI '92: Koordination der Ausgleichsmaßnahmen für den Abbau der Binnengrenzkontrollen (ab 1988); AG Europol: Vorbereitung der Gründung von Europol (ab 1991).

Weitere Einzelheiten zur Struktur und den Aktivitäten der einzelnen Arbeitsgruppen bei *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, S. 131 ff.; *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 306 ff.

<sup>183</sup> Als Planungs- und Koordinationsinstanz kann die TREVI-Kooperation mit der ständigen Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder in Deutschland verglichen werden, vgl. *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 308.

größtenteils zwar unterzeichnet, aber nur von einem (kleinen) Teil auch ratifiziert wurden und deshalb bislang nicht in Kraft treten konnten, sondern allenfalls zwischen einzelnen Staaten vorzeitig Anwendung finden<sup>184</sup>.

Der Status quo dieser ohne rechtliche Legitimationsbasis praktizierten Formen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit wurde durch den Vertrag von Maastricht auf eine völkerrechtliche Grundlage gestellt und in den institutionellen Rahmen der neu gegründeten Europäischen Union mit ihren „drei Säulen“<sup>185</sup> integriert. Allerdings wurde die rechtspolitisch sensible Materie, die den Kernbereich nationaler Souveränität berührt, nicht Gegenstand des (supranationalen) Gemeinschaftsrechts (erste Säule), sondern ebenso wie andere bislang informelle Kooperationsforen lediglich dem intergouvernemental, d.h. weitgehend völkerrechtlich geprägten Unionsrecht der dritten Säule zugeordnet<sup>186</sup>.

Der abgestuften Integrationsdichte entsprechend hatte die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in erster Linie eine gegenüber dem Binnenmarktziel der ersten Säule untergeordnete, dienende Funktion<sup>187</sup>. Die dritte Säule lässt sich in der Maastrichter Fassung zutreffend als „binnenmarktstabilisierend und auch binnenmarkt begründet“<sup>188</sup> bzw. etwas plakativ als „Subkonzept des Binnenmarktes“<sup>189</sup> beschreiben.

Trotz der primärrechtlichen Verankerung entwickelte sich der rechtliche Besitzstand der europäischen Justiz- und Innenpolitik nur zögerlich, unter anderem deshalb, weil die durch den Maastricht-Vertrag geschaffenen besonderen Handlungsinstrumente der dritten Säule überwiegend für ungeeignet befunden wurden: (rechtlich verbindliche) Übereinkommen erwiesen sich wegen ihrer Ratifizierungsbedürftigkeit als zu langwierig und schwerfällig; Gemeinsame Maßnahmen und Gemeinsame Standpunkte blieben in ihrer rechtlichen Bindungswirkung umstritten<sup>190</sup>.

## b) Der Vertrag von Amsterdam

Um die strukturellen Mängel des Maastricht-Systems – zumindest teilweise – zu beheben und die europäische Justiz- und Innenpolitik effizienter zu gestalten, reformierte der am

<sup>184</sup> Vgl. *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 13 ff., die in Rn. 15 die wichtigsten der ausgearbeiteten Konventionen auflisten.

<sup>185</sup> Vgl. zum Drei-Säulen-Modell („Tempelmodell“) der Europäischen Union *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, 2. Auflage, § 4 Rn. 106 ff. Nach dem Bild einer Tempelkonstruktion ruht(e) das gemeinsame Dach „Europäische Union“ auf drei, rechtlich unterschiedlich ausgestalteten Säulen bzw. Pfeilern: Die erste – tragende, da am stärksten integrierte – Säule (*Oppermann*, *Europarecht*, 3. Auflage, § 1 Rn. 35: „Stützpfiler“) umfasst(e) die bisherigen, ursprünglich drei, seit dem Auslaufen des EGKS-Vertrages im Juli 2002 noch zwei Europäischen Gemeinschaften (EG und Euratom/EAG); daneben treten bzw. traten als zweite Säule die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und als dritte Säule die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI).

<sup>186</sup> Zum Kreis aller von der dritten Säule erfassten Sachgegenstände siehe *Müller-Graff*, in: ders., *Europäische Zusammenarbeit*, S. 11 (14 ff.).

<sup>187</sup> *Müller-Graff*, in: ders., *Europäische Zusammenarbeit*, S. 11 (20 f.); vgl. zum dienenden Charakter der dritten Säule auch den Anfangswortlaut von Art. K.1 EUV-Maastricht: „Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, [...]“.

<sup>188</sup> *Müller-Graff*, in: ders., *Europäische Zusammenarbeit*, S. 11 (24).

<sup>189</sup> *Müller-Graff*, in: ders., *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, S. 11 (19).

<sup>190</sup> Eine Liste aller Übereinkommen und Gemeinsamen Maßnahmen, die unter der Geltung des Maastricht-Vertrages verabschiedet wurden (aber vielfach mangels Ratifizierung nicht in Kraft treten konnten), findet sich bei *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 72.

01. Mai 1999 in Kraft getretene (Änderungs-)Vertrag von Amsterdam<sup>191</sup> weite Teile der dritten Säule. So wurden jene Teilbereiche, die sich vorrangig auf Grenz- und Migrationsfragen beziehen (Asyl-, Einwanderungs- und Visumpolitik, Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen und partiell die Zusammenarbeit im Zollwesen), sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen aus der (intergouvernementalen) dritten Säule herausgelöst und in die Zuständigkeit der (supranationalen) Gemeinschaft überführt („vergemeinschaftet“).

Die im Rahmen dieser Untersuchung zentralen „Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“<sup>192</sup> verblieben dagegen in der dritten Säule. Jedoch wurde auch die polizeiliche und justizielle Kooperation der Mitgliedstaaten durch eine gewisse Annäherung an das System des Gemeinschaftsrechts weiterentwickelt und qualitativ aufgewertet<sup>193</sup>. Insbesondere<sup>194</sup> die neuen, besser handhabbaren und schnelleren Handlungsformen (Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse)<sup>195</sup>, die den Instrumenten des EG-Vertrages strukturell sehr ähnlich waren, deuteten auf eine höhere Integrationsstufe hin. Die dritte Säule präsentierte sich fortan als eine Mischung aus (noch überwiegend) völkerrechtlichen und (zunehmend) gemeinschaftsrechtlichen Elementen<sup>196</sup>.

Wie bereits angedeutet hatten die mit dem Amsterdamer Vertrag verbundenen tief greifenden Veränderungen ihren regelungstechnischen Preis. Waren die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zuvor in einem einheitlichen Vertragskapitel des EU-Vertrages zusammengefasst gewesen, waren die Einzelthemen nunmehr zwischen Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht aufgeteilt.

Als prägnante begriffliche Klammer für diese unübersichtliche Vertragslage schuf die Vertragsrevision von Amsterdam den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, dessen Funktion sich jedoch nicht in der formalen Verklammerung aller Teilbereiche der bisherigen Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik erschöpfte. Vielmehr wurde mit dem beabsichtigten Aufbau eines säulenübergreifenden Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch und in erster Linie ein neues, grundlegendes Vertragsziel einge-

<sup>191</sup> ABIEG 1997 Nr. C 340, 1; BGBl II 1998, 386; 1999, 296; vgl. hierzu *Hilf/Pache*, NJW 1998, 705 ff.

Zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Gemeinschafts- bzw. Unionsrahmen durch den Vertrag von Amsterdam siehe unten Seite 48 f.

<sup>192</sup> So die enger gefasste amtliche Überschrift von ex-Titel VI EUV.

<sup>193</sup> Das fortgeschrittene Stadium der Integration kam auch sprachlich in der veränderten Formulierung der Eingangsvorschrift der dritten Säule zum Ausdruck. War in Art. K.1 EUV-Maastricht noch von „Angelegenheiten [scil.: der Mitgliedstaaten] von gemeinsamem Interesse“ die Rede gewesen, sprach ex-Art. 29 EUV davon, dass die Union als Handlungssubjekt ein „gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten“ entwickelt.

<sup>194</sup> Zu weiteren inhaltlichen Aspekten, die auf eine erhöhte Integration schließen ließen (darunter die fakultative Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof), siehe die Auflistung bei *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 32.

<sup>195</sup> Zu den Handlungsformen im Einzelnen siehe unten Seite 43 ff.

Eine Zusammenstellung des Sekundärrechts, das unter der Geltung des Amsterdamer Vertrages im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen bis zum 31.12.2002 verabschiedet wurde, findet sich bei *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 74; vgl. auch *Wilms*, in: Hailbronner/Wilms, Art. 34 EUV Rn. 36 ff.

<sup>196</sup> *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 12 Rn. 4: „intergouvernementale Kooperation mit hybridem Charakter“.

führt, eine „programmatische Formel“<sup>197</sup>, mit der weitere Integrationseffekte erzielt werden soll(t)en<sup>198</sup>.

Der plastische Begriff des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stellt seitdem das allgemeinpolitische Pendant zum Begriff des Binnenmarktes sowie der Wirtschafts- und Währungsunion im wirtschaftlichen Sektor dar. An ihm manifestiert sich die Entwicklung der Union von einem ursprünglich weitgehend wirtschaftlich ausgerichteten Zusammenschluss hin zu einer Union gemeinsamer Werte und Rechtsgrundsätze<sup>199</sup>. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ist – jedenfalls bezüglich des im vorliegenden Zusammenhang relevanten Teilgebiets der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen<sup>200</sup> – nicht länger nur eine flankierende Maßnahme der Binnenmarktkonzeption, sondern hat sich von der wirtschaftlichen Integration emanzipiert und steht seither als eigenständiges Ziel neben der Gewährleistung eines funktionierenden Binnenmarktes<sup>201</sup>.

Was allerdings trotz der Parallelen zum Binnenmarktkonzept nach wie vor fehlt, ist eine umfassende zielleitende Definition des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Primärrecht. Der bislang weitestgehende Versuch, die namensgebenden Leitbegriffe näher zu definieren, wurde im (sekundärrechtlichen) sog. Wiener Aktionsplan<sup>202</sup> unternommen. Dieser hat zwar keinen rechtlich bindenden Charakter, kann aber gleichwohl zumindest als Auslegungshilfe herangezogen werden.

Im Einzelnen umfasst die Zielbestimmung demnach unter dem Begriff „Raum der Freiheit“ die Gewährleistung des (allgemeinen) freien Personenverkehrs, darüber hinaus aber auch die Anerkennung der persönlichen Grundrechte (umfassender Freiheitsbegriff). Der „Raum des Rechts“ soll allen Bürgern gleichen Zugang zum Recht ermöglichen und die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden in Zivil- und Strafsachen erleichtern. Im Mittelpunkt der Trias der öffentlichen Güter steht jedoch nicht nur sprachlich (und im Rahmen dieser Untersuchung) der „Raum der Sicherheit“, der die Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Vorgehen bei der Verbrechensbekämpfung verpflichtet. Auch in der Rechtswirklichkeit spielt die Gewährleistung eines hohen Maßes an innerer Sicherheit bislang eine (wenn nicht sogar die) zentrale Rolle<sup>203</sup>, obwohl der Wiener Aktionsplan ausdrücklich betont, dass das vereinbarte Integrationsziel gerade nicht in der Schaffung eines „europäischen Raums der Sicherheit“ besteht<sup>204</sup>.

<sup>197</sup> *Blanke*, in: Calliess/Ruffert, 3. Auflage, Art. 2 EUV Rn. 12.

<sup>198</sup> Zur politischen Konzeption des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts siehe *Monar*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 29 ff.; *Götz*, FS Rauschning, S. 185 ff.

<sup>199</sup> *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 2; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, Art. 67 AEUV Rn. 73 und Rn. 75 f.; besonders deutlich nunmehr Art. 3 EUV, der im Unterschied zu ex-Art. 2 Abs. 1 EUV den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sogar noch vor dem Binnenmarkt anführt.

<sup>200</sup> Während in ex-Art. 29 EUV nicht mehr auf den spezifisch binnenmarktlichen freien Personenverkehr Bezug genommen wurde, hatte sich ex-Art. 61 lit. a) EGV zumindest seinem Wortlaut nach noch nicht gänzlich von den binnenmarktlichen Grundlagen gelöst. In der Praxis hat(te) jedoch die Justiz- und Innenpolitik insgesamt eine weitgehend eigenständige, binnenmarktunabhängige Entwicklung genommen.

<sup>201</sup> *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 2.

<sup>202</sup> Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABIEG 1999 Nr. C 19, 1); hierzu *Monar*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 29 (33 ff.); *Götz*, FS Rauschning, S. 185 (187 ff.).

<sup>203</sup> *Monar*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 29 (35): „Prädominanz der Sicherheit in der bisherigen Konzeption des RFSR“; siehe auch *Weiß/Satzger*, in: Streinz, Art. 67 AEUV Rn. 33 a.E.

<sup>204</sup> ABIEG 1999 Nr. C 19, 1 (3).

Die getrennte Darstellung der Begriffselemente Freiheit, Sicherheit und Recht darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich nicht um drei beziehungslos nebeneinanderstehende Räume handelt, sondern um einen einzigen Raum, in dem die einzelnen Aspekte untrennbar miteinander verknüpft und wechselseitig aufeinander bezogen sind<sup>205</sup>.

### c) Der Vertrag von Nizza

Der am 01. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza<sup>206</sup> entwickelte den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nur punktuell weiter, ließ ihn in seiner Kernsubstanz aber unverändert. Von Bedeutung ist vor allem die primärrechtliche Verankerung von Eurojust.

### d) Der Vertrag von Lissabon

Die vorerst (und wohl auch bis auf Weiteres) letzte grundlegende Änderung der Gründungsverträge markiert der am 13. Dezember 2007 in der portugiesischen Hauptstadt feierlich unterzeichnete<sup>207</sup> EU-Reformvertrag von Lissabon<sup>208</sup>, der nach Überwindung diverser Hürden während des Ratifikationsprozesses<sup>209</sup> am 01. Dezember 2009 in Kraft

<sup>205</sup> *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 3; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, Art. 67 AEUV Rn. 74. Eine eindeutige Zuordnung einzelner Aufgabenbereiche zu einem der drei Teilaspekte ist freilich nicht immer möglich, aufgrund der Wechselbezüglichkeit der drei öffentlichen Güter aber auch nur von untergeordneter Bedeutung. So wird beispielsweise die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Wiener Aktionsplan unter dem Raum des Rechts aufgeführt (ABIEG 1999 Nr. C 19, 1 (4)), in Art. 67 Abs. 3 AEUV dagegen dem Raum der Sicherheit zugeordnet.

<sup>206</sup> ABIEG 2001 Nr. C 80, 1; BGBl II 2001, 1666; 2003, 1477; hierzu *Pache/Schorkopf*, NJW 2001, 1377 ff.; *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 75; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, Art. 67 AEUV Rn. 17.

<sup>207</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.12.2007, S. 1 f.

<sup>208</sup> ABIEU 2007 Nr. C 306, 1; BGBl II 2008, 1038; konsolidierte Fassung der Verträge zuletzt in ABIEU 2012 Nr. C 326, 1; einen allgemeinen Überblick über die Neuerungen des Vertrages von Lissabon geben etwa *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, 473 ff.; *Bergmann*, DÖV 2008, 305 ff.; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, 1761 ff.; *Mayer*, JuS 2010, 189 ff.

<sup>209</sup> In erster Linie verzögerte der negative Ausgang des (ersten) Referendums der Iren am 12.06.2008 (vgl. die Berichte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 14.06.2008, v. 16.06.2008 und v. 17.06.2008) das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages. Nachdem die irische Bevölkerung im zweiten Anlauf am 02.10.2009 für den Vertrag gestimmt hatte (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 05.10.2009, S. 1 und S. 8), nahmen ihn anschließend auch die EU-Reformkritiker Polen (zum Ratifizierungsverfahren dort siehe *Bainczyk*, EuR 2009, 145 ff.) und Tschechien an.

Unabhängig davon verhinderten Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht einen schnellen Abschluss des deutschen Ratifizierungsverfahrens. Mit Urteil vom 30.06.2009 (BVerfG NJW 2009, 2267; vgl. hierzu statt aller die Abhandlungen in ZEuS 2009, Heft 4; DÖV 2010, Heft 7 sowie – speziell zu den strafrechtlichen Aspekten der Entscheidung – die Beiträge in ZIS 2009, Heft 8-9) hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass zwar das deutsche Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BGBl I 2008, 1926) verfassungskonform sind, das sog. Begleitgesetz (Gesetzentwurf: BT-Drs. 16/8489; Beschlussempfehlung und Bericht: BT-Drs. 16/8919) aber teilweise gegen das Grundgesetz verstößt. Erst nach Änderung und Inkrafttreten der neuen Begleitgesetzgebung (BGBl I 2009, 3022; 2009, 3026; 2009, 3031) durfte die deutsche Ratifikationsurkunde hinterlegt werden.



treten konnte<sup>210</sup>. Er dient als Ersatz für den an ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005 gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa<sup>211</sup> (EVV).

Unter Verzicht auf jegliche staatsähnliche Symbolik und Rhetorik übernimmt der Vertrag von Lissabon inhaltlich weitgehend die Errungenschaften des Verfassungsvertrages, so auch auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen<sup>212</sup>. Die Drei-Säulen-Struktur der Europäischen Union wird in ihrer bisherigen Form aufgelöst. An die Stelle der Europäischen Gemeinschaft tritt als deren Rechtsnachfolgerin die Europäische Union. Aus dem EG-Vertrag wird der „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV).

Die bislang in der dritten Säule verbliebene polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird in den umbenannten EG-Vertrag überführt und dadurch – wenn auch mit einigen fortbestehenden Besonderheiten – der „Gemeinschaftsmethode“ unterworfen<sup>213/214</sup>. Auswirkungen hat dies insbesondere auf die Rechtssetzung und den Rechtsschutz: allgemeine rechtliche Handlungsformen (Art. 288 AEUV) statt spezieller Rechtsformen (ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV); Beschlussfassung im Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV) statt mit Einstimmigkeit (ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV); uneingeschränkte obligatorische Rechtskontrolle, die vor allem auch Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 ff. AEUV) miteinschließt statt im Wesentlichen auf Vorabentscheidungsverfahren begrenzter und insoweit zudem nur optionaler<sup>215</sup> Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (ex-Art. 35 EUV).

Gleichzeitig führt der Lissabon-Vertrag die seit Amsterdam formal getrennten Regelungen des Gesamtkomplexes Justiz und Inneres auf höherer Integrationsstufe wieder in einem einzigen Vertragsabschnitt zusammen (Dritter Teil, Titel V AEUV = Art. 67 bis 89 AEUV). Dieser enthält nun erstmals auch eine Rechtsgrundlage, um ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einzusetzen (Art. 86 AEUV).

<sup>210</sup> BGBl II 2009, 1223.

<sup>211</sup> ABIEU 2004 Nr. C 310, 1.

<sup>212</sup> Näher hierzu *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, Art. 67 AEUV Rn. 38 ff.; *Zeder*, EuR 2012, 34 (41 ff.); *ders.*, JSt 2010, 66 (66 f.); *Müller-Graff*, EuR Beiheft 1/2009, 105 (113 ff.); *Heger*, ZIS 2009, 406 ff.; *Zimmermann*, Jura 2009, 844 (844 ff.); *Beukelmann*, NJW 2010, 2081 ff.

<sup>213</sup> Vorangegangene Bestrebungen der finnischen Ratspräsidentschaft im September 2006, nach dem endgültigen Scheitern des Verfassungsvertrages als Ganzem zumindest die dritte Säule in Anwendung des ex-Art. 42 EUV (sog. Passerelle-Klausel oder Brückenklausel) zu „vergemeinschaften“, waren – wohl aus Furcht vor Souveränitätseinbußen – bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten, allen voran bei Deutschland, auf Ablehnung gestoßen, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 23.09.2006, S. 4.

<sup>214</sup> Weitreichende Ausnahmeregelungen gelten allerdings für Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland (vgl. im Einzelnen *Zeder*, JSt 2012, 236 ff.; *Herrfeld*, in: Schwarze u.a., Art. 67 AEUV Rn. 34 ff.; *Weiß/Satzger*, in: Streinz, Art. 67 AEUV Rn. 48 ff.):

Während sich Dänemark grundsätzlich überhaupt nicht an der Rechtssetzung im gesamten Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligt (Protokoll Nr. 22 über die Position Dänemarks, ABIEU 2012 Nr. C 326, 299), entscheiden das Vereinigte Königreich und Irland von Fall zu Fall über ihre Mitwirkung an Maßnahmen nach Titel V des Dritten Teils des AEUV (Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABIEU 2012 Nr. C 326, 295). Unabhängig davon hat (nur) das Vereinigte Königreich zeitlich befristet die Möglichkeit, en bloc aus allen Rechtsakten, die vor dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erlassen wurden, auszusteigen (Art. 10 Abs. 4 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, ABIEU 2012 Nr. C 326, 322).

<sup>215</sup> Insgesamt haben rund zwei Drittel der Mitgliedstaaten eine Zuständigkeitserklärung nach ex-Art. 35 Abs. 2 EUV abgegeben (vgl. die Zusammenstellung in ABIEU 2010 Nr. L 56, 14); zur deutschen Erklärung siehe BGBl I 1998, 2035.

Am Ende der „Städtereise“ von Maastricht über Amsterdam und Nizza nach Lissabon bleibt festzuhalten: Bereits an den in chronologischer Reihenfolge dargestellten großen Reformverträgen lässt sich die schritt- bzw. stufenweise Integrationsvertiefung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres, insbesondere im Teilbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, dem klassischen Kernbereich staatlicher Souveränität, ablesen<sup>216</sup>. In diese Entwicklung einer immer weiteren Verdichtung der europäischen Integration auf dem Gebiet der transnationalen Verbrechensbekämpfung bis hin zu einer vollständigen Supranationalisierung („Vergemeinschaftung“) fügt sich der Vertrag von Lissabon nahtlos ein.

## 2. Der primärrechtliche Rahmen des Raums [der Freiheit,] der Sicherheit [und des Rechts]

An der Grundausrichtung des durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten politischen Gesamtkonzepts eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat der Lissabon-Vertrag nichts geändert. Zudem entfalten die zahlreichen Rechtsakte, die unter der Geltung des ex-Titels VI EUV angenommen wurden und die zentraler Bestandteil dieser Untersuchung sind, noch so lange Rechtswirkung, „bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden“<sup>217</sup>. Auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon bleibt das Amsterdamer Vertragswerk damit weiterhin von Bedeutung. Den Ausgangspunkt bilden deshalb zwar die neuen primärrechtlichen Grundlagen; zum besseren Verständnis wird jedoch ergänzend auch auf die „alte“, aber keineswegs veraltete Rechtslage nach Amsterdam (und Nizza) eingegangen, d.h. hauptsächlich auf den bisherigen Regelungsstandort hingewiesen.

Der Gesamtrahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird von Titel V des Dritten Teils des AEUV (Art. 67 bis 89 AEUV) abgesteckt<sup>218</sup>. Anknüpfend an die allgemeine Zielbestimmung in Art. 3 Abs. 2 EUV (ex-Art. 2 Satz 1 tir. 4 EUV) gibt die einleitende Vorschrift des Art. 67 AEUV (ex-Art. 61 EGV und ex-Art. 29 EUV) in den Absätzen 2 bis 4 einen Überblick über die wesentlichen Regelungsgegenstände der drei Teilbereiche des Raumkonzepts. Die nähere Ausgestaltung übernehmen dann die nachfolgenden Kapitel 2 bis 5 des Dritten Teils, Titel V AEUV.

Während in Art. 67 Abs. 2 und 4 i.V.m. Art. 77 ff. AEUV (ex-Art. 62 ff. EGV) die Elemente der Freiheit und des Rechts geregelt sind, umreißt Art. 67 Abs. 3 AEUV (ex-Art. 29 EUV) das vorliegend relevante Teilziel, den Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Konkretisiert wird der damit angesprochene Raum der Sicherheit, auf den sich die anschließende Darstellung einiger Eckpunkte beschränkt<sup>219</sup>, vornehmlich<sup>220</sup> durch den Nor-

<sup>216</sup> *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 8; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, 473 (480): „kontinuierliche Evolution“.

<sup>217</sup> Art. 9 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen (ABIEU 2012 Nr. C 326, 322). Auch die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs bestimmt sich bis zur Änderung solcher Rechtsakte (längstens jedoch bis zum 30.11.2014) weiterhin nach ex-Art. 35 EUV (Art. 10 Abs. 1 bis 3 Protokoll Nr. 36).

<sup>218</sup> Zur Struktur des Dritten Teils, Titel V AEUV vgl. *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, Art. 67 AEUV Rn. 1 ff.; *Herrnfeld*, in: Schwarze u.a., Art. 67 AEUV Rn. 1 f.; *Weiß/Satzger*, in: Streinz, Art. 67 AEUV Rn. 1.

<sup>219</sup> Um diese Schwerpunktsetzung zum Ausdruck zu bringen, wurden in der Überschrift zu diesem Abschnitt die beiden anderen Teilaspekte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts optisch in den Hintergrund gerückt.

<sup>220</sup> Vereinzelt finden sich daneben aber auch außerhalb von Titel V des Dritten Teils des AEUV Bestimmungen mit unmittelbarem Bezug zum Raum der Sicherheit, siehe etwa Art. 325

menblock der Art. 82 bis 89 AEUV (ex-Art. 30 bis 32 EUV), wobei den Bestimmungen über die polizeiliche (Art. 87 bis 89 AEUV) und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen<sup>221</sup> (Art. 82 bis 86 AEUV) jeweils ein eigenes Kapitel gewidmet ist.

#### a) Materiell – die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität

Das Ziel der Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit soll erreicht werden „durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität“ (Art. 67 Abs. 3 AEUV). Anders als nach Art. K.1 Nr. 9 EUV-Maastricht bezieht sich die Kooperation der Mitgliedstaaten umfassend auf alle Erscheinungsformen der Kriminalität<sup>222</sup>. Bereits in ex-Art. 29 Abs. 2 EUV hatte die Aufzählung einzelner Kriminalitätsformen keine eingrenzende Funktion mehr, sondern gab lediglich die Tätigkeitsschwerpunkte der Union vor<sup>223</sup>.

Im Hinblick auf die einzelnen Stadien der Verbrechensbegehung wird der Umfang der Zusammenarbeit durch das Begriffspaar „Verhütung und Bekämpfung“ der Kriminalität bestimmt. Beide Begriffe sind indes auf europäischer Ebene nicht ausdrücklich definiert<sup>224</sup>.

Weitgehende Einigkeit besteht in Deutschland zumindest über den Bedeutungsgehalt der „Maßnahmen zur Bekämpfung von Kriminalität“ (engl. measures to combat crime). Wie sich der Formulierung in Art. 87 Abs. 1 AEUV (ex-Art. 30 Abs. 1 lit. a) EUV) entnehmen lässt – dort ist auf den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit zugeschnitten von „Aufdeckung von Straftaten“ und „Ermittlungen“ (engl. detection and investigation of criminal offences) die Rede –, knüpft die „Bekämpfung“ stets an eine bereits begangene Straftat an. Nach deutschem Rechtsverständnis unterfallen dem Begriff „Bekämpfung“ somit alle repressiven Maßnahmen der Strafverfolgung und der Strafvollstreckung (vgl. auch Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 lit. d) AEUV; ex-Art. 31 Abs. 1 lit. a) EUV)<sup>225</sup>.

Demgegenüber bleibt die genaue Reichweite des europarechtlichen Begriffs „Verhütung“ von Kriminalität in der deutschen Literatur überaus unklar. Meist wird lapidar auf dessen präventive Ausrichtung verwiesen.

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Begriffsbestimmung ist die Bedeutung des gleichlautenden Terminus in der nationalen Rechtsordnung. Nach deutschem Polizeirecht erfasst die Verhütung von Straftaten alle polizeilichen Maßnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren (hier in Form der Begehung von Straftaten), die darauf abzielen, es erst gar nicht zu dem schädigenden Ereignis kommen zu lassen<sup>226</sup>. Würde man dieses Verständ-

---

AEUV (ex-Art. 280 EGV) über die Bekämpfung der Kriminalität zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union.

<sup>221</sup> Zum Begriff der „Strafsachen“ vgl. einerseits *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 82 AEUV Rn. 12; andererseits *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 21 ff.

<sup>222</sup> *Weiß/Satzger*, in: Streinz, Art. 67 AEUV Rn. 33; enger *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 67 AEUV Rn. 112 ff.

<sup>223</sup> *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 32; *Suhr*, in: Callies/Ruffert, 3. Auflage, Art. 29 EUV Rn. 31; *Wilms*, in: Hailbronner/Wilms, Art. 29 EUV Rn. 9.

<sup>224</sup> Zur Begriffsbestimmung insgesamt *Gärditz*, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 192 (208 ff.).

<sup>225</sup> *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 27; *Wilms*, in: Hailbronner/Wilms, Art. 29 EUV Rn. 9.

<sup>226</sup> Zur Einordnung der Verhütung von Straftaten in das Aufgabengefüge der deutschen Polizei vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 5 Rn. 1 ff.; *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 81 ff.; siehe auch BR-Drs. 418/94, S. 39: „Die Verhütung von Straftaten ist dadurch gekennzeichnet, daß es um polizeilich relevante Sachverhalte geht,

nis dem wortgleichen unionsrechtlichen Begriff zugrunde legen<sup>227</sup>, könnte die Union zwar sowohl im Vorfeld der Gefahrenabwehr tätig werden („Verhütung“) als auch dann, wenn sich die Gefahr tatsächlich realisiert hat, d.h. nach begangener Straftat („Bekämpfung“); die dazwischenliegende Phase der konkret drohenden Begehung von Straftaten als Teilaspekt der klassischen Gefahrenabwehr fiele dagegen nicht in ihren Aufgabenbereich<sup>228</sup>.

Die deutsche, spezifisch polizeirechtliche Terminologie kann jedoch nicht unreflektiert auf das Unionsrecht übertragen werden, zumal wenn man berücksichtigt, dass sich die das deutsche Recht prägende strikte funktionelle Trennungssystematik zwischen Regelungen zum Zwecke der Strafverfolgung und solchen, die der Gefahrenabwehr dienen, in anderen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen nicht immer deckungsgleich wiederfindet<sup>229</sup>. Dies gilt erst recht für die weitere Ausdifferenzierung der präventiv-polizeilichen Tätigkeit. Nichts spricht dafür, dass auf europäischer Ebene ein an den Besonderheiten einzelner Mitgliedstaaten ausgerichteter Begriff der „Verhütung“ von Straftaten Verwendung finden sollte. Vielmehr ist auch dieser Begriff, wie grundsätzlich alle Rechtsbegriffe des Unionsrechts, autonom auszulegen<sup>230</sup>.

Ein Blick auf andere, mit dem deutschen Wortlaut gleichberechtigte Sprachfassungen<sup>231</sup> zeigt, dass der in der deutschen Textfassung verwendete Ausdruck hier in einem übergreifenden, natürlichen Sinne zu verstehen ist. Die englische ebenso wie die französische Fassung spricht von „measures to prevent crime“ bzw. „mesures de prévention de la criminalité“. Diese Formulierungen haben jeweils eine gegenüber dem deutschen Pendant „Verhütung“ weiter reichende Bedeutung. Sie bezeichnen allgemein ein präventives Vorgehen gegen Kriminalität, d.h., sie erfassen alle Maßnahmen, die einer (drohenden) Straftat im wahrsten Sinne des Wortes zuvorkommen, also zeitlich vorgelagert sind und schwerpunktmäßig darauf abzielen, es gar nicht erst zu einer Tatbegehung kommen zu lassen. Nimmt man hinzu, dass dem Raum der Sicherheit insgesamt ein umfassender Ansatz zugrunde liegt, so legen auch systematische und teleologische Gesichtspunkte ein von der engen Terminologie des deutschen Polizeirechts gelöstes weites Begriffsverständnis nahe<sup>232</sup>, das aus deutscher Perspektive sowohl die allgemeine Kriminalprävention als auch die straftatbezogene Gefahrenabwehr einschließlich der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten umfasst. Art. 72 AEUV (ex-Art. 33 EUV) steht dieser Auslegung nicht entgegen<sup>233</sup>.

---

die sich zum einen noch nicht zu einer konkreten Gefahr verdichtet haben, zum anderen aber auf Grund einer Prognose den Eintritt eines schädigenden Ereignisses (Begehung einer Straftat) erwarten lassen. Die zu verhütenden Straftaten müssen damit nicht unmittelbar bevorstehen, vielmehr reicht es aus, daß auf Grund bestimmter Umstände nach polizeilicher Erfahrung mit der Begehung von Straftaten gerechnet werden muß“.

<sup>227</sup> So wohl *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 426 f.

<sup>228</sup> Dieses bemerkenswerte Ergebnis beruht darauf, dass der Begriff „Verhütung“ von Straftaten im innerstaatlich deutschen Kontext einen (als Folge des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts inzwischen gesetzlich geregelten) speziellen Aspekt bereits bestehender präventiv-polizeilicher Aufgaben beschreibt, während er im europäischen Kontext die erstmalige Übertragung von Aufgaben betrifft.

<sup>229</sup> *Kugelman*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 17 Rn. 55; *Hecker*, EuR 2001, 826 (827).

<sup>230</sup> Zu den „europäischen“ Auslegungsmethoden siehe *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 9 Rn. 165 ff.

<sup>231</sup> Zur grundsätzlichen Problematik der unterschiedlichen, gleich verbindlichen Sprachfassungen vgl. den amüsanten Beitrag von *Däubler* in NJW 2006, 2608 f.

<sup>232</sup> *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 27, die den Begriff dann allerdings gleichwohl ohne nähere Begründung auf die allgemeine Kriminalprävention beschränken.

<sup>233</sup> *Weiß*, in: Streinz, Art. 72 AEUV Rn. 2 ff.; *Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 33 EUV Rn. 1; anders dagegen (noch zu ex-Art. 33 EUV) *Wolter*, FG Hilger, S. 275 (289), der die in ex-Art. 29 ff. EUV angesprochene Verhütung von Kriminalität deshalb auf die allgemeine Kriminalprävention reduziert.

Damit ergibt sich für das europarechtliche Begriffspaar „Verhütung und Bekämpfung“ der Kriminalität eine in sich stimmige Interpretation. Die in einem Atemzug genannten Begriffe beschreiben eine einheitliche, umfassend angelegte Aufgabenkategorie<sup>234</sup> und ergänzen einander, wobei – dem chronologischen Ablauf der Tatbegehung folgend – Maßnahmen der „Verhütung“ vor, Maßnahmen der „Bekämpfung“ spiegelbildlich nach dem Ereignis der Straftat ansetzen. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erstreckt sich demnach auf alle Stadien der – in dieser Arbeit so bezeichneten<sup>235</sup> – Verbrechensbekämpfung im weiteren Sinne.

## b) Institutionell – die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden

Mit diesem sachlich-gegenständlich umfassenden Ansatz des gemeinsamen Vorgehens der Mitgliedstaaten korrespondiert ein weites Verständnis der in die Zusammenarbeit einbezogenen Behörden (Art. 67 Abs. 3 AEUV; ex-Art. 29 Abs. 2 tir. 1 und 2 EUV).

Erfasst werden zum einen alle Behörden der vollziehenden Gewalt (erste Gewalt), die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zuständig sind<sup>236</sup>. Die beispielhaft genannte Polizei ist daher im schutz- und kriminalpolizeilichen Sinne zu verstehen.

Zum anderen erstreckt sich die Zusammenarbeit auf die Justizebene (dritte Gewalt). Während in Art. 67 Abs. 3 AEUV von „Organen der Strafrechtspflege“ (engl. *judicial authorities*; frz. *autorités judiciaires*) die Rede ist, sprach ex-Art. 29 Abs. 2 tir. 2 EUV und spricht Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 lit. d) AEUV (ex-Art. 31 Abs. 1 lit. a) EUV) abweichend von „Justizbehörden“ (engl. *judicial authorities*; frz. *autorités judiciaires*). Inhaltliche Unterschiede ergeben sich hieraus jedoch nicht, denn für den unionsrechtlichen Begriff der Justizbehörde war und ist nicht die Stellung der handelnden Behörde im nationalen Organisationsgefüge maßgebend, sondern ihre tatsächliche Funktion (funktionale Betrachtungsweise). Justizbehörden sind demnach zunächst und in Abgrenzung zu den Polizei- und Sicherheitsbehörden diejenigen Stellen, die mit der Einleitung und Führung eines förmlichen Ermittlungsverfahrens betraut sind, in Deutschland also vor allem die Staatsanwaltschaften. Der Begriff beschränkt sich indes nicht auf das Ermittlungsverfahren, sondern betrifft – wie der Terminus „Organ der Strafrechtspflege“ kraft Natur der Sache – die gesamte Strafrechtspflege einschließlich der Rechtsprechung, somit auch die Zusammenarbeit der Gerichte und Strafvollstreckungsbehörden<sup>237</sup>.

## c) Formell – das Handlungsinstrumentarium

Zur Erfüllung der umfangreichen Aufgaben im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen stehen der Union seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages die allgemeinen, aus der vormals ersten Säule vertrauten Handlungsformen zur Verfügung (Art. 288 Abs. 1 AEUV; ex-Art. 249 Abs. 1 EGV), also insbesondere die in allen

<sup>234</sup> Mokros, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 20 spricht von einem „integrierten Ansatz“, der „Prävention und Repression zusammenführen [will]“.

<sup>235</sup> Siehe oben Seite 6 f.

<sup>236</sup> Wasmeier/Jour-Schröder, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 7; Wilms, in: Hailbronner/Wilms, Art. 29 EUV Rn. 11 f.

<sup>237</sup> Wasmeier/Jour-Schröder, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 11 ff.; Wilms, in: Hailbronner/Wilms, Art. 29 EUV Rn. 14; siehe auch Vogel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 82 AEUV Rn. 15.

Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) und die von den Mitgliedstaaten erst in nationales Recht umzusetzende Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 AEUV)<sup>238</sup>. Für einen (längeren) Übergangszeitraum<sup>239</sup> bleiben daneben aber auch die spezifischen Handlungsformen der ehemaligen dritten Säule weiter relevant, die deshalb im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Als mögliche Handlungsinstrumente, die sich entsprechend der Zwitterstellung der früheren dritten Säule<sup>240</sup> sowohl von denen des (bisherigen) Gemeinschaftsrechts als auch von denen des klassischen Völkerrechts unterschieden, benannte ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse, Übereinkommen und Gemeinsame Standpunkte<sup>241</sup>.

Die durch den Vertrag von Amsterdam neu geschaffene Handlungsform des Rahmenbeschlusses sollte zusammen mit dem (einfachen) Beschluss die hinter den Erwartungen zurückgebliebene Gemeinsame Maßnahme (Art. K.3 Abs. 2 lit. b) EUV-Maastricht) ersetzen. Während die rechtliche Bindungswirkung Gemeinsamer Maßnahmen bis zuletzt umstritten war, sind Rahmenbeschlüsse hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten ausdrücklich verbindlich, überlassen diesen jedoch die Wahl der Form und Mittel. Rahmenbeschlüsse lehnten sich insoweit eng an die gemeinschaftsrechtliche Richtlinie (ex-Art. 249 Abs. 3 EGV) an.

Im Unterschied zur Richtlinie, der durch richterliche Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs<sup>242</sup> bei fehlender oder fehlerhafter Umsetzung nach Ablauf der Umsetzungsfrist unter bestimmten Voraussetzungen eine unmittelbare Wirkung zuerkannt wird, war diese Möglichkeit für Rahmenbeschlüsse gemäß ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 2 lit. b) EUV ausdrücklich ausgeschlossen. Ungeachtet der dadurch zum Ausdruck gebrachten völkerrechtlichen Natur des Rahmenbeschlusses hat der Europäische Gerichtshof in der bereits erwähnten Rechtssache „*Pupino*“<sup>243</sup> jedoch dessen Ähnlichkeiten mit der Richtlinie betont und entschieden, dass der zur supranationalen Richtlinie entwickelte richterrechtliche Grundsatz gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung des nationalen Rechts auch in Bezug auf die im Kern völkerrechtlich geprägten Rahmenbeschlüsse anzuwenden sei. Inhaltlich dienten Rahmenbeschlüsse der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten.

Die zweite und zusammen mit den Rahmenbeschlüssen praktisch wichtigste Handlungsform bildeten die (einfachen) Beschlüsse. Sie sind ebenfalls rechtlich verbindlich, allerdings erstreckt sich ihre Verbindlichkeit nicht nur auf das Ziel, sondern auf den gesamten Inhalt. Von den Rahmenbeschlüssen unterschieden sie sich außerdem durch ihre Zielsetzung. So dienten Beschlüsse nicht der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, sondern jedem anderen Zweck und erfüllten insoweit eine Auffangfunktion.

Beibehalten wurde die schon nach dem Vertrag von Maastricht vorgesehene Möglichkeit, Übereinkommen auszuarbeiten, die den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren ver-

<sup>238</sup> Für einen Überblick über die neuen Handlungsformen siehe *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 4 Rn. 50 ff.; *Safferling*, Internationales Strafrecht, § 9 Rn. 80 ff.

<sup>239</sup> Vgl. Art. 9 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen (ABIEU 2012 Nr. C 326, 322).

<sup>240</sup> Siehe oben Seite 36.

<sup>241</sup> Zu den „alten“ Handlungsformen vgl. *Satzger*, in: *Streinz*, 1. Auflage, Art. 34 EUV Rn. 6 ff.; *Suhr*, in: *Calliess/Ruffert*, 3. Auflage, Art. 34 EUV Rn. 10 ff.; *Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 34 EUV Rn. 1 ff.

<sup>242</sup> Ständige Rspr. seit EuGH NJW 1970, 2182 (Rs. 9/70 *Leberpfennig*); zu Einzelheiten der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien (synonym wird auch von unmittelbarer Anwendung oder Direktwirkung gesprochen) siehe *Streinz*, Europarecht, Rn. 484 ff.

<sup>243</sup> Vgl. hierzu oben Seite 3 m.w.N.

fassungsrechtlichen Vorschriften empfohlen werden. Allerdings wurde dieses Instrumentarium durch den Amsterdamer Vertrag modifiziert. Angesichts der Langwierigkeit der nationalen Ratifizierungsverfahren wurde vor allem eine Erleichterung eingeführt, die verhindern sollte, dass immer der langsamste Mitgliedstaat den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt. Anders als bei traditionellen völkerrechtlichen Übereinkommen trat ein Übereinkommen – soweit dieses keine hiervon abweichende Regelung enthielt – bereits nach Ratifizierung durch die Hälfte der Mitgliedstaaten dort in Kraft (ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 3 EUV)<sup>244</sup>.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf das durch den Amsterdamer Vertrag nahezu unverändert gebliebene Instrument des Gemeinsamen Standpunkts hingewiesen. Dieser brachte eine gemeinsame politische Überzeugung und einen entsprechenden Handlungswillen der Union zum Ausdruck. Er war die geeignete Handlungsform, um programmatisch das zukünftige Verhalten der Union („große Linie“) abzustecken<sup>245</sup>. Eingesetzt wurden Gemeinsame Standpunkte bisher hauptsächlich im Zusammenhang mit Beziehungen zu Drittstaaten (siehe auch ex-Art. 37 EUV). Inwieweit ihnen eine rechtliche Bindungswirkung zukommt, blieb umstritten<sup>246</sup>.

Der primärrechtlich festgelegte Katalog an Handlungsformen war und ist indes nicht abschließend, so dass die Unionsorgane auch vertraglich nicht geregelte sog. unbenannte, unspezifische, ungekennzeichnete oder uneigentliche<sup>247</sup> Rechtsakte sui generis annehmen konnten und können<sup>248</sup>. Ebenso vielfältig wie dieser Oberbegriff sind die Bezeichnungen für die einzelnen Rechtshandlungen<sup>249</sup>. Dem europäischen Erfindungsreichtum sind (fast) keine Grenzen gesetzt: Empfehlungen, Berichte, Erklärungen, Pläne, Aktionspläne, Mitteilungen, Programme, Grünbücher, Weißbücher und anderes mehr. Alle diese sonstigen, „weichen“ Handlungsformen haben gemeinsam, dass es sich nicht um normative Rechtsakte mit verbindlicher Außenwirkung handelt, sondern diese allenfalls eine (mehr oder weniger erhebliche) politische Bindungswirkung entfalten bzw. eine (interne) Selbstbindung der Unionsorgane bewirken (sog. soft law)<sup>250</sup>.

<sup>244</sup> Außerdem war regelmäßig vorgesehen, dass ein Übereinkommen bereits vor seinem Inkrafttreten vorzeitig Anwendung findet zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, in denen die Ratifizierung abgeschlossen ist und die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben (Bsp.: Art. 27 Abs. 5 des EU-Rechtshilfeübereinkommens v. 29.05.2000, ABIEG 2000 Nr. C 197, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 8; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 132). Dieser Mechanismus führt(e) allerdings ebenso wie ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 3 EUV zumindest vorübergehend – bei Fehlschlägen des Ratifizierungsverfahrens in einzelnen Mitgliedstaaten auch dauerhaft – zu einer uneinheitlichen Rechtslage.

<sup>245</sup> *Satzger*, in: *Streinz*, 1. Auflage, Art. 34 EUV Rn. 7.

<sup>246</sup> *Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 34 EUV Rn. 5; *Satzger*, in: *Streinz*, 1. Auflage, Art. 34 EUV Rn. 8; *Suhr*, in: *Calliess/Ruffert*, 3. Auflage, Art. 34 EUV Rn. 12.

<sup>247</sup> *Oppermann*, *Europarecht*, 3. Auflage, § 6 Rn. 105.

<sup>248</sup> *Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 34 EUV Rn. 26; *Satzger*, in: *Streinz*, 1. Auflage, Art. 34 EUV Rn. 6.

<sup>249</sup> *Oppermann*, *Europarecht*, 3. Auflage, § 6 Rn. 19: „verwirrende Fülle von Titulaturen“.

<sup>250</sup> *Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 34 EUV Rn. 26 f.; eingehend *Schwarze*, *EuR* 2011, 3 ff.

Für zusätzliche Verwirrung sorgt dabei, dass die Union außerordentlich publikationsfreudig ist und deshalb teilweise auch diese Rechtsakte – obwohl nicht rechtsverbindlich – ohne Rechtspflicht hierzu aus integrationspolitischen Gründen, d.h. zur Information, im Amtsblatt veröffentlicht, vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, § 9 Rn. 146 und § 11 Rn. 93.

Zur formalen Unübersichtlichkeit durch die Vielzahl möglicher Handlungsformen der Union kommt noch eine inhaltliche Rechtszersplitterung hinzu. Vergleichbar der Situation im Rechtsrahmen des Europarates (siehe oben Fn. 176) treten neben allgemeine Rechtsakte, die sich

#### IV. Multilaterale Verträge

Mit dem Rechtskreis der (sonstigen) multilateralen Verträge sind diejenigen völkerrechtlichen Verträge zwischen mehr als zwei, aber nicht allen EU-Mitgliedstaaten angesprochen, die zwar formal außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union (und auch außerhalb des Europarates) abgeschlossen werden, aber gleichwohl inhaltlich einen engen Bezug zur Europäischen Union aufweisen.

Wie die Erfahrung zeigt, sind gerade im rechtspolitisch sensiblen Bereich der transnationalen Verbrechensbekämpfung nicht immer alle Mitgliedstaaten in allen Teilbereichen gleichermaßen integrationsfreudig. Stärker integrationswilligen EU-Staaten stehen solche gegenüber, die (noch) nicht zu Integrationsfortschritten bereit sind. Bei dieser Sachlage übernehmen klassische völkerrechtliche Verträge zwischen den besonders integrationswilligen Mitgliedstaaten gewissermaßen eine „Laborfunktion“ für ein späteres gemeinsames Vorgehen aller EU-Staaten<sup>251</sup>. Die Verträge werden in der Erwartung abgeschlossen, dass nach einer gewissen Erprobungsphase die zunächst nicht beteiligten Mitgliedstaaten ihre ursprünglich ablehnende Haltung zur Integration in den betroffenen Sachgebieten revidieren und zu den voranschreitenden Mitgliedstaaten aufschließen, damit der Inhalt der Verträge in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden kann<sup>252</sup>. Für eine Übergangszeit entsteht so ein „Europa der zwei (auch: verschiedenen oder unterschiedlichen) Geschwindigkeiten“<sup>253</sup>.

Obwohl sie kein Europarecht im engeren Sinne darstellen, sind diese multilateralen völkerrechtlichen Verträge durch ihre Zielsetzung in den Integrationsrahmen der Europäischen Union eingebunden. Sie lassen sich deshalb als „funktionelles Nebenrecht“<sup>254</sup> zum Recht der Europäischen Union kennzeichnen<sup>255</sup>.

Prototyp derartiger völkerrechtlicher Vereinbarungen mit Unionsbezug sind die Schengener Übereinkommen. Dem Pilotprojekt des Schengen-Systems nachgebildet ist der Prümer Vertrag.

---

auf bestimmte Sachgebiete der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beziehen, zunehmend Rechtsakte, die auf bestimmte Gefährdungslagen bzw. auf bestimmte Straftaten oder Deliktskategorien zugeschnitten sind und die auf ihren Anwendungsbereich beschränkt spezielle Regelungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit enthalten (Bsp.: Art. 5 ff. der PIF-Konvention v. 26.07.1995, ABIEG 1995 Nr. C 316, 48 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 50; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 274), vgl. *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 86; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 11.

<sup>251</sup> *Schreckenberger*, *VerwArch.* 1997, 389 (400): „Antizipation von Gemeinschafts[- und Unions]recht“.

<sup>252</sup> Die Verträge stehen deshalb allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Beitritt offen (vgl. Art. 140 Abs. 1 SDÜ sowie Art. 51 Abs. 1 Prümer Vertrag).

<sup>253</sup> *Wasielewski*, *Rechtsdifferenzierungen*, S. 37; *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, § 5 Rn. 29.

<sup>254</sup> *Di Fabio*, *DÖV* 1997, 89 (92).

<sup>255</sup> Zur Zulässigkeit dieser Form von Rechtsdifferenzierungen allgemein und seit der Einführung der verstärkten Zusammenarbeit durch den Amsterdamer Vertrag im Besonderen (ex-Art. 43 ff. EUV) *Wasielewski*, *Rechtsdifferenzierungen*, S. 87 ff. und S. 119 ff.



## 1. Die Schengener Übereinkommen („Schengen I“ und „Schengen II“)

Ihren Ursprung haben die Schengener Übereinkommen<sup>256</sup> in dem Wunsch der (damals noch) EG-Mitgliedstaaten, die europäische Integration über ihren wirtschaftlichen Ausgangspunkt hinaus auf weitere, allgemeinpolitische Bereiche auszudehnen. Ziel war die Verwirklichung eines „Europas der Bürger“ mit einem (allgemeinen) freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, um so das gemeinschaftliche Europa auch für den einzelnen Bürger buchstäblich erfahrbar zu machen.

Die Zielvorstellung einer Erleichterung bzw. Abschaffung der Binnengrenzkontrollen wurde bereits auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs im Jahre 1974 in Paris diskutiert<sup>257</sup>. Über den daraufhin von der Kommission ausgearbeiteten Vorschlag, nach dem Vorbild der Benelux-Passunion eine Passunion innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einzuführen, konnte jedoch zwischen den Mitgliedstaaten kein Einvernehmen erzielt werden.

Als Reaktion auf die negativen Erfahrungen mit dem Entscheidungsprozess innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entschlossen sich Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, außerhalb des Gemeinschaftsrahmens im Alleingang vollendete Tatsachen zu schaffen, und unterzeichneten 1984 das bilaterale Saarbrücker Abkommen über den schrittweisen Abbau der beiderseitigen Grenzkontrollen<sup>258</sup>.

Auf dessen inhaltlicher Grundlage schlossen die Regierungen Frankreichs, Deutschlands und der Benelux-Staaten (die schon seit langem die Benelux-Passunion bildeten) am 14. Juni 1985 das nach dem luxemburgischen Ort der Vertragsunterzeichnung benannte Schengener Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen („Schengen I“)<sup>259</sup>. Darin verständigten sich die Vertragsparteien in einem ersten Schritt über kurzfristige Maßnahmen zur Erleichterung der Grenzkontrollen (Beschränkung auf einfache Sichtkontrollen, stichprobenartige nähere Untersuchungen), die auch sofort umgesetzt wurden. Des Weiteren bekundeten sie ihr langfristiges Ziel, die Binnengrenzkontrollen nach Durchführung geeigneter Sicherheitsvorkehrungen vollständig abzuschaffen. Konkrete und verbindliche Regelungen hierzu wurden jedoch nicht getroffen, sondern blieben einer gesonderten Vereinbarung vorbehalten. Insoweit ist das Schengener Übereinkommen als bloße Absichtserklärung zu qualifizieren.

Die konkrete Umsetzung der Zielvorgabe erfolgte erst fünf Jahre später durch das zwischen denselben fünf EG-Mitgliedstaaten geschlossene Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vom 19. Juni 1990 („Schengen II“), welches schließlich am 01. Sep-

---

<sup>256</sup> Vgl. *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 29 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 12 Rn. 30 ff.; *Martínez Soria*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 50 (56 ff.); zur Entstehung der Schengen-Initiative eingehend *Schmahl*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 61 bis 69 EGV Rn. 47 ff.; zur federführenden Rolle Deutschlands im Rahmen der Schengen-Initiative *Schreckenberger*, *VerwArch.* 1997, 389 (396 ff.).

<sup>257</sup> Die Idee zur Vereinfachung der Grenzformalitäten innerhalb Europas bis hin zur vollständigen Abschaffung der Personenkontrollen ist dabei keine Erfindung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, sondern war schon in den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts – wenn auch im Ergebnis erfolglos – Gegenstand verschiedener Empfehlungen des Europarates, vgl. *Europa-Archiv* 1955, 8490 ff. und *Europa-Archiv* 1956, 8941 f.

<sup>258</sup> BGBl II 1984, 767.

<sup>259</sup> Veröffentlicht als Bekanntmachung des Bundesministeriums des Innern in GMBI 1986, 79. Rechtsdogmatisch ist das Schengener Übereinkommen – im Unterschied zum Schengener Durchführungsübereinkommen – nicht als ratifizierungsbedürftiger völkerrechtlicher Vertrag i.S.d. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern als Verwaltungsabkommen (Regierungsabkommen) gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG einzuordnen, vgl. *Mokros*, in: Lisken/Denninger, *Handbuch Polizeirecht*, 3. Auflage, Kap. O Rn. 106.

tember 1993 in Kraft trat<sup>260/261</sup>. Dieses verpflichtet die Vertragsparteien in erster Linie zur Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen<sup>262</sup>. Als Kompensation für die dadurch befürchtete Sicherheitseinbuße<sup>263</sup> wurden gleichzeitig besondere Maßnahmen zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen (sog. Ausgleichsmaßnahmen). Aus Sicht der transnationalen Verbrechensbekämpfung sind neben Titel IV SDÜ insbesondere die Vorschriften des Titels III SDÜ von Bedeutung<sup>264</sup>. Dessen Überschrift „Polizei und Sicherheit“ ist irreführend und aussagekräftig zugleich<sup>265</sup>: irreführend insofern, als sie nicht vermuten lässt, dass sich dort auch Regelungen zur justiziellen Zusammenarbeit finden; aussagekräftig deshalb, weil sie zutreffend hervorhebt, dass der Schwerpunkt auf der (auch präventiv-)polizeilichen Zusammenarbeit liegt, namentlich was den (nicht-automatisierten) Informationsaustausch, die grenzüberschreitende Observation und die Nacheile betrifft. Zur Überwachung der richtigen Anwendung des Übereinkommens wurde ein sog. Exekutivausschuss eingerichtet (Art. 131 bis 133 SDÜ). Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands traten den Schengener Übereinkommen in der Folgezeit sämtliche EU-Mitgliedstaaten bei<sup>266</sup>.

Durch das zum Amsterdamer Vertragswerk gehörende Protokoll Nr. 2 zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union<sup>267</sup> (Schengen-Protokoll) wurde der Schengen-Acquis mit Wirkung vom 01. Mai 1999 vollständig in den rechtlichen und institutionellen Gemeinschafts- bzw. Unionsrahmen integriert, der Schen-

<sup>260</sup> BGBl II 1993, 1010; 1994, 631;

zum Inhalt vgl. die Übersicht bei *Schmahl*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 61 bis 69 EGV Rn. 55 f.; ausführlich *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen.

<sup>261</sup> Vom Datum des Inkrafttretens (Art. 139 SDÜ) ist allerdings – eine völkerrechtliche Neuerung des Schengener Durchführungsübereinkommens – das Datum der Inkraftsetzung zu unterscheiden (vgl. Ziffer 1 Abs. 2 der Schlussakte zum SDÜ, BGBl II 1993, 1086). Während sich das Inkrafttreten auf den Eintritt der völkerrechtlichen Bindung der Vertragsstaaten an das Übereinkommen, also die innere Wirksamkeit des Schengener Durchführungsübereinkommens, bezieht, bezeichnet die Inkraftsetzung den Zeitpunkt, von dem an die Mitgliedstaaten das Abkommen tatsächlich anwenden, also die äußere Wirksamkeit.

Die Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens erfolgte für die fünf Erstunterzeichnerstaaten (sowie die zwischenzeitlich beigetretenen Staaten Spanien und Portugal) erst zum 26.03.1995 (BGBl II 1996, 242), d.h., erst seit diesem wenig spektakulären Datum (dem Tag, an dem 1995 der Sommerflugplan der Fluggesellschaften in Kraft trat) dürfen die gemeinsamen Binnengrenzen tatsächlich an jeder Stelle ohne Personenkontrolle überschritten werden.

<sup>262</sup> Der (allgemeine) Abbau aller Personenkontrollen an den Binnengrenzen dient dabei gleichermaßen dem allgemeinpolitischen Konzept des „Europas der Bürger“ als auch der schnelleren und effektiveren Warenbewegung zwischen den Vertragsstaaten, vgl. *Schreckenberger*, *VerwArch.* 1997, 389 (398); *Oppermann*, *Europarecht*, 3. Auflage, § 24 Rn. 21.

<sup>263</sup> Zur Tragfähigkeit dieser Argumentationskette siehe oben Seite 26 ff.

<sup>264</sup> Zu den Maßnahmen zum Ausgleich möglicher Sicherheitsdefizite gehören ferner Bestimmungen über verstärkte und einheitliche Kontrollen an den Außengrenzen (siehe hierzu oben Seite 11), Vorschriften über ein einheitliches Einreise- und Visumsrecht sowie Regelungen über die Zuständigkeiten für die Behandlung von Asylbegehren.

<sup>265</sup> *Ambos*, *Internationales Strafrecht*, § 12 Rn. 5.

<sup>266</sup> Die einzelnen Beitrittsdaten sind aufgeführt bei *Rossi*, in: *Calliess/Ruffert*, 3. Auflage, Art. 61 EGV Rn. 13; *Mokros*, in: *Denninger/Rachor*, *Handbuch Polizeirecht*, Kap. O Rn. 121 ff. Außerdem wurden 1996 mit den nicht der Europäischen Union angehörenden Staaten Island und Norwegen Assoziierungsabkommen geschlossen.

<sup>267</sup> ABIEG 1997 Nr. C 340, 93; hierzu *Jour-Schröder/Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 29 bis 42 EUV Rn. 35 ff.; *Mokros*, in: *Denninger/Rachor*, *Handbuch Polizeirecht*, Kap. O Rn. 125 f. Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages schreibt das Protokoll Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (ABIEU 2012 Nr. C 326, 290) diese Rechtslage fort.

gen-Verbund als gesonderter Rechtskreis mithin aufgelöst<sup>268</sup>. Beitrittskandidaten zur Union mussten und müssen seitdem den Schengen-Besitzstand<sup>269</sup> als Teil des „acquis communautaire“ im Gesamten übernehmen (Art. 8 Schengen-Protokoll).

Rechtstechnisch realisiert wurde die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes dadurch, dass der Rat der Europäischen Union<sup>270</sup>, der organisatorisch an die Stelle des Exekutiv-ausschusses trat, einstimmig für jede einzelne Bestimmung und jeden Beschluss des Schengen-Besitzstandes eine einschlägige Rechtsgrundlage entweder in ex-Titel IV des Dritten Teils des EGV oder in ex-Titel VI EUV festlegte (Art. 2 Abs. 1 Satz 4 Schengen-Protokoll)<sup>271</sup>. Die Vorschriften des Titels III SDÜ über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wurden dabei im Wesentlichen der (früheren) dritten Säule zugeordnet<sup>272</sup>. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist nunmehr der gesamte Schengen-Besitzstand supranationalisiert.

## 2. Der Prümer Vertrag („Schengen III“)

Am 27. Mai 2005 unterzeichneten die zuständigen Minister von sieben EU-Mitgliedstaaten (neben den fünf Schengen-Gründerstaaten Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich und Deutschland noch Spanien und Österreich) einen multilateralen Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration<sup>273</sup>, der für Deutschland am 23. November 2006 in Kraft trat<sup>274</sup>. Dieser Prümer Vertrag – benannt

<sup>268</sup> Mit den bereits assoziierten Mitgliedern Island und Norwegen wurde ein Abkommen über die Verlängerung der Assoziierung geschlossen (ABIEG 1999 Nr. L 176, 36). Als assoziierte Mitglieder neu hinzugekommen sind zwischenzeitlich die Schweiz (ABIEU 2008 Nr. L 53, 52 i.V.m. ABIEU 2008 Nr. L 327, 15) und Liechtenstein (ABIEU 2011 Nr. L 160, 21 i.V.m. ABIEU 2011 Nr. L 334, 27).

Eine Sonderstellung nehmen das Vereinigte Königreich und Irland ein. Sie sind gemäß Art. 4 Abs. 1 Schengen-Protokoll auch weiterhin nicht an den Schengen-Besitzstand gebunden, können aber jederzeit dem Schengen-Acquis ganz oder teilweise beitreten („opt-in“), sofern ein einstimmiger Ratsbeschluss dies befürwortet. Von dieser Option haben beide EU-Mitglieder Gebrauch gemacht und beantragt, dass einige Bestimmungen aus dem Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auch auf sie Anwendung finden. In beiden Fällen hat der Rat dem Ersuchen stattgegeben (ABIEG 2000 Nr. L 131, 43 bzw. ABIEG 2002 Nr. L 64, 20); die zusätzlich erforderliche Inkraftsetzung der entsprechenden Teile des Schengen-Besitzstandes ist jedoch bislang lediglich in Bezug auf das Vereinigte Königreich erfolgt (ABIEU 2004 Nr. L 395, 70).

<sup>269</sup> Gemäß dem Anhang zum Schengen-Protokoll gehören zum Schengen-Besitzstand neben den beiden Schengener Übereinkommen auch die Beitrittsprotokolle und -abkommen einschließlich der dazugehörigen Schlussakte und Erklärungen sowie die Beschlüsse und Erklärungen des Exekutiv-ausschusses und anderer Organe, denen der Exekutiv-ausschuss Entscheidungsbefugnisse übertragen hat.

Vgl. zu den primär- und sekundärrechtlichen Rechtsakten im Einzelnen ABIEG 1999 Nr. L 176, 1 sowie ABIEG 2000 Nr. L 239, 1.

<sup>270</sup> So die offizielle Bezeichnung seit ABIEG 1993 Nr. L 281, 18.

<sup>271</sup> ABIEG 1999 Nr. L 176, 17.

<sup>272</sup> ABIEG 1999 Nr. L 176, 17 (20 f.).

Gleiches galt im Ergebnis auch für das Schengener Informationssystem (SIS). Nachdem für dieses keine Einigung über die Zuordnung erzielt werden konnte, galten die SIS-spezifischen Bestimmungen vorläufig als Rechtsakte gemäß ex-Titel VI EUV (Art. 2 Abs. 1 Satz 7 Schengen-Protokoll).

<sup>273</sup> BGBl II 2006, 626; vgl. auch das dazugehörige deutsche Umsetzungsgesetz in BGBl I 2006, 1458;

*Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 135 ff.; *Hummer*, EuR 2007, 517 ff.; *Papayannis*, ZEuS 2008, 219 ff.; umfassend *Mutschler*, Prümer Vertrag.

<sup>274</sup> BGBl II 2007, 857.

nach dem deutschen Ort des Vertragsschlusses nahe der belgischen bzw. luxemburgischen Grenze – dient der Weiterentwicklung und Intensivierung der zwischenstaatlichen Kooperation auf der Grundlage der Schengener Übereinkommen. Nicht nur seiner „Bauart“ nach steht das Prümer Abkommen damit in engem Zusammenhang mit dem Pilotprojekt des Schengen-Systems.

Im Mittelpunkt des von Deutschland initiierten Vertragswerkes, das aufgrund seiner Zielsetzung teilweise auch als „Schengen III“ bezeichnet wird, steht die Verbesserung der (auch präventiv-)polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere durch einen effizienteren Austausch von (polizeilichen) Informationen. Vereinbart wurde insoweit, dass sich die Vertragsparteien gegenseitig einen automatisierten Zugriff auf bestimmte nationale Datenbanken gewähren<sup>275</sup>.

Bereits während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 konnte zwischen den EU-Mitgliedstaaten politisches Einvernehmen darüber erzielt werden, die Kernelemente des Prümer Vertrages, d.h. die präventiv-polizeilichen und strafverfolgungsrelevanten Inhalte, die europarechtlich der (früheren) dritten Säule zuzuordnen sind, in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen. Anders als im Falle der Schengener Übereinkommen erfolgte die rechtstechnische Umsetzung der Einbeziehung Mitte 2008 durch einen Ratsbeschluss gemäß ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 2 lit. c) EUV, der die einschlägigen Regelungen des Prümer Vertrages im Wesentlichen „kopiert“ und faktisch die entsprechenden Teile des Abkommens ersetzt (sog. Prüm-Beschluss)<sup>276</sup>.

## V. Bilaterale Verträge

Der engste Kreis des Kooperationsnetzwerkes besteht aus einer großen Zahl bilateraler (Ergänzungs-)Verträge, die sich grob danach untergliedern lassen, ob sie an im Rahmen des Europarates abgeschlossene Übereinkommen oder an (zwischenzeitlich) EU-rechtliche Regelungen anknüpfen<sup>277/278</sup>.

---

Außer für die Bundesrepublik Deutschland ist der Prümer Vertrag – in der Reihenfolge der Bekanntmachungen im Bundesgesetzblatt – bislang für Österreich, Spanien, Finnland (BGBl II 2007, 857); Slowenien (BGBl II 2007, 1420); Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Bulgarien, Estland, Rumänien, die Slowakei sowie Ungarn (BGBl II 2010, 870) in Kraft getreten.

<sup>275</sup> Mokros, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 187 ff. Innerhalb der EU-Strukturen blieb der vom Inhalt her ähnliche Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM (2005) 490 endg.; hierzu Zöller, ZIS 2011, 64 (65)) dagegen erfolglos und wurde im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages auch formal zurückgezogen (KOM (2009) 665 endg., S. 3 i.V.m. Anlage/Anhang 2).

<sup>276</sup> Beschluss 2008/615/JI v. 23.06.2008 (ABIEU 2008 Nr. L 210, 1); vgl. auch den dazugehörigen Durchführungsbeschluss in ABIEU 2008 Nr. L 210, 12 und die deutsche Umsetzung in BGBl I 2009, 2507.

Vom rechtlich unverändert fortbestehenden, lediglich praktisch teilweise obsoleten Prümer Vertrag bleiben – abgesehen von Art. 25, dessen Überführung in den Rechtsrahmen der Europäischen Union keine allgemeine Zustimmung finden konnte – nur noch die (wenigen) thematisch der „alten“ ersten Säule zuzurechnenden migrationspolitischen Bestimmungen von Bedeutung.

<sup>277</sup> Neben diesen allgemeinen, deliktsneutralen bilateralen Verträgen können als dritte Gruppe noch selbständige, deliktsgruppenspezifische Abkommen ausgemacht werden, die die Bundesrepublik Deutschland vornehmlich mit den mittel- und osteuropäischen (inzwischen auch EU-Mitglied-)Staaten über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität abgeschlossen hat, vgl. *BMJV* (Hrsg.), Fundstellennachweis B 2013, S. 975 f.

Zur ersten Gruppe zählen die Zusatzvereinbarungen zum Rechtshilfeübereinkommen bzw. (überwiegend auch) zum Auslieferungsübereinkommen des Europarates, die die Bundesrepublik Deutschland mit einigen EU-Mitgliedstaaten – darunter (fast) allen Nachbarstaaten – abgeschlossen hat<sup>279</sup>. Diese Zusatzverträge sollen hauptsächlich die praktische Anwendung der Abkommen erleichtern und sehen deshalb Vereinfachungen der Geschäftswege vor.

Die zweite Gruppe bilden die zwischen Staaten mit gemeinsamer Grenze vereinbarten sog. Polizeiverträge, die einen engen – unmittelbaren oder mittelbaren – Bezug zum (mittlerweile EU-rechtlichen) Schengener Durchführungsübereinkommen aufweisen<sup>280</sup>. Derartige zweiseitige Verträge hat die Bundesrepublik Deutschland – vielfach gestützt auf die Öffnungsklausel des Art. 39 Abs. 5 SDÜ – mit sämtlichen ihrer Nachbarstaaten abgeschlossen, teilweise sogar schon in „zweiter, neu bearbeiteter und erweiterter Auflage“<sup>281</sup>. Räumlich sind die Polizeiverträge schwerpunktmäßig auf die Zusammenarbeit in den Grenzregionen zugeschnitten<sup>282</sup>.

Die allgemein gebräuchliche Bezeichnung als „Polizeiverträge“ ist indes irreführend und aussagekräftig zugleich: irreführend insofern, als sich in den Verträgen auch Vorschriften zur justiziellen Zusammenarbeit finden; aussagekräftig deshalb, weil sie zutreffend deutlich macht, dass die Verträge vorrangig am (auch präventiv-)polizeilichen Handeln ausgerichtet sind.

---

<sup>278</sup> Rechtsdogmatisch handelt es sich bei den zweiseitigen Verträgen teilweise um ratifizierungsbedürftige völkerrechtliche Verträge nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, teilweise aber auch lediglich um Verwaltungsabkommen i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG; letztere können freilich keine Eingriffsbefugnisse begründen.

<sup>279</sup> Vgl. die Übersicht in *BMJV* (Hrsg.), Fundstellennachweis B 2013, S. 974 f.; der vollständige Wortlaut (fast aller) Ergänzungsverträge ist abgedruckt bei *Kutsch u.a.*, Textausgabe.

<sup>280</sup> Vereinzelt war die Zusammenarbeit der Polizeibehörden in den Grenzregionen auch schon vor Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens Gegenstand völkerrechtlicher Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Nachbarstaaten, so mit Belgien (Abkommen über die dienstlichen Beziehungen zwischen deutschen und belgischen Polizeibehörden im Grenzgebiet v. 13./26.01.1960, MBl Rheinland-Pfalz 1960, 795) und mit Frankreich (Abkommen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich v. 03.02.1977, BGBl II 1978, 1402).

<sup>281</sup> Vgl. die Auflistung der derzeit geltenden Polizeiverträge in *BMJV* (Hrsg.), Fundstellennachweis B 2013, S. 998 f.; im Wortlaut abgedruckt sind (fast alle) Polizeiverträge bei *Kutsch u.a.*, Textausgabe; einen inhaltlichen Überblick über sämtliche Polizeiverträge gibt *Mokros*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. N Rn. 33 ff.

<sup>282</sup> Gerade in den Grenzregionen fand (und findet partiell noch immer) bereits lange vor Abschluss der Polizeiverträge unterhalb der offiziellen Ebene eine (zweiseitige) informelle polizeiliche Zusammenarbeit statt. Sie wurde von den Erfordernissen der Praxis bestimmt und war durch unmittelbare, meist persönliche Kontakte zwischen den dort angesiedelten Polizeibehörden geprägt (vgl. etwa die Schilderung bei *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, S. 289 f.).

Obwohl oder gerade weil er sich in einer rechtlichen Grauzone am Rande der Legalität bewegte, funktionierte dieser sog. kleine polizeiliche Grenzverkehr nach Berichten aus der Praxis hervorragend (vgl. die Beitragsreihe über die Zusammenarbeit einzelner Bundesländer mit ausländischen Behörden im Rahmen der Verbrechensbekämpfung in *Kriminalistik* 1987, 479-490).

Speziell im niederländisch-belgisch-deutschen Grenzgebiet wurde die (trilaterale) informelle Zusammenarbeit der Polizeien ab 1969 durch die in Form eines privatrechtlichen Vereins gegründete Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet (NEBEDEAG-Pol) institutionell ergänzt (*Diederichs*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/1991), 66 ff.; ausführlich *Brammertz*, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 57 ff.).

Die erste Generation von Polizeiverträgen<sup>283</sup> konzentriert sich im Wesentlichen auf ergänzende Verfahrensregeln zum Schengener Durchführungsübereinkommen, erweitert aber nicht die darin vereinbarten Kooperationsformen<sup>284</sup>. Meist sehen diese Ergänzungsabkommen den unmittelbaren Geschäftsverkehr zwischen den als Kontakt- bzw. Verbindungsdienststellen benannten Polizeibehörden vor und enthalten Detailregelungen für den Informationsaustausch sowie die grenzüberschreitende Nacheile und Observation. Außerdem verpflichten sie die Behörden in den Grenzregionen zur Koordination bei der Einsatzplanung, bei der Anschaffung von Ausrüstungsgegenständen und bei der Aus- und Fortbildung<sup>285</sup>.

Demgegenüber konkretisieren die Polizeiverträge der zweiten Generation<sup>286</sup> nicht nur die bestehenden Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens, sondern erweitern darüber hinaus dessen Möglichkeiten, insbesondere im Hinblick auf die Ausübung hoheitlicher Befugnisse auf fremdem Staatsgebiet<sup>287</sup>. Als Richtschnur dient(e) dabei der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit (deutsch-schweizerischer Polizeivertrag)“ vom 27. April 1999<sup>288</sup>.

## VI. Annex: Das nationale Recht

Räumlich-geografisch im Mittelpunkt des Netzwerkes grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung steht notwendigerweise das innerstaatliche (deutsche) Recht. Seine Funktion liegt primär in der Regelung von Zuständigkeits- und Verfahrensfragen, welche die völkerrechtlichen Verträge ebenso wie die Rechtsakte der Europäischen Union regelmäßig dem nationalen Gesetzgeber überlassen. Darüber hinaus enthält das nationale Recht ergänzende Ermächtigungsgrundlagen für die grenzüberschreitende Kooperation<sup>289</sup>.

<sup>283</sup> Belgien (BGBl II 2002, 1532; 2002, 2536); Dänemark (BGBl II 2002, 1536; 2002, 2136); Frankreich (BGBl II 1998, 2479; 2000, 842 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 61); Luxemburg (BGBl II 1996, 1203); Niederlande (BGBl II 1997, 702; hierzu *van Remmerden*, der kriminalist 1997, 182 f.); Österreich (BGBl II 2001, 1228).

Zur ersten Generation zählen darüber hinaus die Polizeiverträge mit Polen (BGBl II 2003, 218; 2003, 1382) und Tschechien (BGBl II 2002, 790; 2002, 2365), obwohl sie im Vorfeld des Beitritts dieser Staaten zur Europäischen Union und damit auch im Vorfeld der Verbindlichkeit des Schengen-Besitzstandes für diese Staaten abgeschlossen wurden. Inhaltlich nehmen die Verträge quasi im Vorgriff auf die Geltung des Schengener Durchführungsübereinkommens weitgehend dessen Regelungen vorweg und enthalten außerdem ergänzende Verfahrensregelungen. Seit dem EU-Beitritt der beiden Staaten am 01.05.2004 erfüllen sie deshalb eine den übrigen Polizeiverträgen der ersten Generation vergleichbare Ergänzungsfunktion.

<sup>284</sup> *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 131 f.

<sup>285</sup> *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 59.

<sup>286</sup> Österreich (BGBl II 2005, 858; 2005, 1307 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 63); Niederlande (BGBl II 2006, 194; 2006, 1285).

<sup>287</sup> *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 133 f.; *BMI* (Hrsg.), Schengen: Erfahrungsbericht 2004, S. 15; *Holzberger*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), 63 (68).

<sup>288</sup> BGBl II 2001, 946; 2002, 608 (*Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 62); *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 77 ff.; *Mokros*, in: Liskén/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. N Rn. 143 ff.; *Eisel*, Kriminalistik 2000, 706 ff.; ausführlich *Cramer*, ZaöRV 2000, 103 ff.

<sup>289</sup> Zum nationalen (deutschen) Recht mit unmittelbarem Auslandsbezug gehören daneben das missverständlich als „internationales Strafrecht“ bezeichnete innerstaatliche Strafanwendungsrecht (§§ 3 bis 7 StGB), welches den Geltungsbereich des nationalen Strafrechts ein-

An erster Stelle<sup>290</sup> zu nennen ist das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)<sup>291</sup>, das ausschließlich auf strafrechtlich relevante Sachverhalte mit Auslandsberührung Anwendung findet. Sein Regelungsbereich ist auf die repressive Verbrechensbekämpfung beschränkt; Regelungsgegenstand sind Zulässigkeits- und Verfahrensfragen<sup>292</sup>.

Konkretisiert wird das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen durch die Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST)<sup>293</sup>. Dabei handelt es sich nicht um formelles Gesetzesrecht, sondern um Verwaltungsvorschriften, die für den Bereich des Bundes von der Bundesregierung sowie wort- und zeitgleich von den Landesregierungen für das jeweilige Bundesland erlassen wurden<sup>294</sup>. Als verwaltungsinterne Regelungen binden sie Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden und – sofern sie Aufgaben der Justizverwaltung ausüben – auch die Gerichte. Inhaltlich regeln sie Detailfragen des Verfahrens<sup>295</sup>.

Vorschriften mit unmittelbarem Auslandsbezug sind außerdem in den allgemeinen deutschen Gesetzen zu finden, die sich im Ausgangspunkt auf Aspekte der nationalen Verbrechensbekämpfung konzentrieren, vor allem<sup>296</sup> in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder.

So bestimmt das Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG)<sup>297</sup> in § 3 das Bundeskriminalamt zum Nationalen Zentralbüro der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation und überträgt ihm – vorbehaltlich abweichender Regelungen – die Abwicklung des Dienstverkehrs der Polizeien des Bundes und der Länder mit den Polizei- und Justizbehörden anderer Staaten. Über diese Zuständigkeitsregelungen hinaus enthält das Bundeskriminalamtgesetz ergänzende Befugnisnormen, insbesondere zur Übermittlung von Informationen an ausländische oder zwischenstaatliche Stellen (§§ 14, 14a, 15 BKAG).

---

seitig ausdehnt, ohne auf mögliche Kollisionen mit anderen Strafrechtsordnungen Rücksicht zu nehmen, und dessen „Folgerelungen“ (§ 153c StPO bzw. § 51 Abs. 3, 4 Satz 2 StGB); vgl. hierzu auch unten Seite 80 f.

<sup>290</sup> Speziell bei völkerrechtlichen Verträgen, die der Ratifizierung bedürfen, werden rechtsaktsbezogene Zuständigkeits-, Verfahrens- und/oder Zulässigkeitsregelungen teilweise im Rahmen des Vertragsgesetzes (Bsp.: Vertragsgesetz zum Schengener Durchführungsübereinkommen, BGBl II 1993, 1010 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 19a) oder in einem gesonderten Ausführungs- bzw. Durchführungsgesetz (Bsp.: Ausführungsgesetz zum Prümer Vertrag, BGBl I 2006, 1458) getroffen.

<sup>291</sup> Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in der Fassung der Bekanntmachung v. 27.06.1994 (BGBl I 1994, 1537), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 21.07.2012 (BGBl I 2012, 1566).

<sup>292</sup> Zur Entstehungsgeschichte und Systematik des IRG siehe *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 189 ff.; *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage, Einleitung, Rn. 46 ff.

<sup>293</sup> Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST) v. 05.12.2012 (BAnz AT 19.12.2012 B2), in Kraft gesetzt mit Wirkung ab 01.01.2013; die jeweils aktuelle Fassung des Anhangs II der RiVAST (Länderteil) ist auf der Internetseite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz unter <[http://www.bmjjv.de/DE/Home/home\\_node.html](http://www.bmjjv.de/DE/Home/home_node.html)> (Stand 03/2014) abrufbar.

<sup>294</sup> *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 51.

<sup>295</sup> *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. N Rn. 17 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 8.

<sup>296</sup> Vgl. auch die Spezialregelungen in §§ 53a ff. BZRG und §§ 37, 37a StVG.

<sup>297</sup> Bundeskriminalamtgesetz v. 07.07.1997 (BGBl I 1997, 1650), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 20.06.2013 (BGBl I 2013, 1602).

Mit vergleichbaren Bestimmungen über den grenzüberschreitenden Informationsaustausch sind das Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG)<sup>298</sup> und die Landespolizeigesetze ausgestattet (§§ 32 Abs. 3, 32a BPolG bzw. z.B. §§ 43, 43a PolG BW<sup>299</sup>). Ferner ermöglichen sowohl das Bundespolizeigesetz als auch die Polizeigesetze der Länder den Auslandseinsatz deutscher Beamter (§ 65 Abs. 2 BPolG bzw. z.B. § 79 Abs. 1 Satz 2 PolG BW) sowie spiegelbildlich das Handeln ausländischer Polizeikräfte auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (§ 64 Abs. 4 BPolG bzw. z.B. § 78 Abs. 3 Satz 2 PolG BW).

---

<sup>298</sup> Bundespolizeigesetz v. 19.10.1994 (BGBl I 1994, 2978), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 20.06.2013 (BGBl I 2013, 1602).

<sup>299</sup> Polizeigesetz in der Fassung v. 13.01.1992 (GBIBW 1992, 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 25.02.2014 (GBIBW 2014, 77).



## Teil 2: Entwicklungslinien einer europäischen bzw. einer europäisierten (nationalen) Verbrechensbekämpfung

Was alle Rechtskreise des vorstehend skizzierten Kooperationsnetzwerkes verbindet, ist das übergeordnete Ziel einer effektiven und effizienten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung. Umgesetzt wurde (und wird) diese gemeinsame Zielvorgabe durch ein mittlerweile sehr umfangreiches und höchst kompliziertes Regelwerk, das sich durchaus zutreffend als „geregelt[e] Chaos“<sup>300</sup> charakterisieren lässt. Es ist jedenfalls bezeichnend, wenn selbst ausgewiesene Kenner der Materie kaum noch den Überblick über die Fülle an Regelungen in diesem Bereich behalten können und mit Blick auf die Praxis resigniert feststellen müssen, dass „[d]ie Fahndung nach dem anwendbaren Recht [...] in concreto oft schwerer [ist] als die Fahndung nach Täter und Beweismittel“<sup>301</sup>.

Vor diesem Hintergrund möchte die Arbeit im zweiten Teil einen Beitrag zur strukturierten Aufarbeitung dieses „Normendschungel[s]“<sup>302</sup> leisten. Dazu werden im Folgenden so anschaulich wie möglich die großen Linien der transnationalen Verbrechensbekämpfung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nachgezeichnet und gleichzeitig wird herausgearbeitet, welche Bereiche sich in welcher Weise und mit welcher Geschwindigkeit europäisiert haben und welchen Entwicklungsstand die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischenzeitlich erreicht hat<sup>303</sup>. Der Umstand, dass die transnationale Verbrechensbekämpfung nach wie vor in vielfältiger Weise auf die Mitwirkung der einzelnen Nationalstaaten angewiesen ist<sup>304</sup>, legt es nahe, auch die nationale (hier pars pro toto: deutsche) Perspektive in die Untersuchung miteinzubeziehen. Um die Rolle Deutschlands in diesem Europäisierungsprozess beurteilen zu können, wird daher – soweit möglich – insbesondere der Frage nachgegangen, ob Initiativen zu zwischenstaatlichen bzw. europäischen Rechtsakten (zumindest auch) von Deutschland ausgehen, ob und wenn ja wie und mit welcher Geschwindigkeit die beschlossenen Regelungen von Deutschland in nationales Recht umgesetzt werden, sowie, ob und wenn ja in welchem Umfang von den geltenden Regelungen in der deutschen Rechtspraxis tatsächlich Gebrauch gemacht wird.

Der kriminologischen Gesamtkonzeption entsprechend orientiert sich der Aufbau des zweiten Teils der Arbeit an den Entwicklungsstufen des Verbrechens „von der Idee bis zu ihrer Realisierung“. Innerhalb der einzelnen Stadien des Verbrechens bzw. spiegelbildlich dazu innerhalb der Stadien der Verbrechensbekämpfung (allgemeine Kriminalprävention,

<sup>300</sup> Wolters, *Kriminalistik* 1997, 86 (86).

<sup>301</sup> Schomburg, *StV* 1998, 153 (154).

<sup>302</sup> Schomburg, in: Schomburg u.a., *Internationale Rechtshilfe*, II, Einführung, Rn. 4.

<sup>303</sup> Die Ausrichtung an den großen Linien bedeutet zum einen, dass nicht sämtliche (geplanten) Rechtsakte Erwähnung finden, was angesichts der großen Zahl an Regelungen und Initiativen auch ein nahezu aussichtsloses Unterfangen wäre. Die Darstellung konzentriert sich beispielsweise im Wesentlichen auf die allgemeinen, deliktsneutralen bzw. zumindest deliktsübergreifenden Rechtsakte (vgl. oben Fn. 176 und Fn. 250). Zum anderen werden nicht alle Einzelheiten der ausgewählten Rechtsakte, sondern nur deren entwicklungsrelevante Kernelemente behandelt.

Mit dieser Beschränkung auf das eher Allgemeine und Grundsätzliche soll nicht zuletzt der zu beobachtenden Tendenz entgegengewirkt werden, dass juristische Arbeiten bisweilen komplizierte Detailfragen erörtern, dabei aber den Gesamtzusammenhang, das große Ganze, aus dem Blick verlieren.

<sup>304</sup> Vgl. Götz, in: Isensee/Kirchhof, *HdbStR* IV, § 85 Rn. 46.

präventive Verbrechensbekämpfung, repressive Verbrechensbekämpfung) wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus dem innerstaatlichen Blickwinkel dargestellt, d.h., Ausgangs- und Bezugspunkt der Erörterungen sind die deutsche Terminologie und Rechtsordnung<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> Zu den Rechtfertigungsgründen für diese nationale Sichtweise siehe oben Seite 7.

## A. Allgemeine Kriminalprävention

### I. Vorbemerkung – der Begriff der „allgemeinen Kriminalprävention“

Unter dem kriminologischen (Ober-)Begriff der Kriminalprävention (engl. crime prevention) versteht man heutzutage die Gesamtheit aller staatlichen und nichtstaatlichen Bemühungen, die darauf ausgerichtet sind, das Ausmaß und die Schwere der Kriminalität durch direkte Veränderung der Umwelt und/oder durch die direkte oder indirekte Beeinflussung von Personen bzw. deren Verhalten zu vermindern<sup>306</sup>.

Diese Umschreibung<sup>307</sup> geht in zweifacher Hinsicht über das herkömmliche, auf den polizei- und strafrechtlichen Bereich<sup>308</sup> beschränkte (deutsche) Verständnis von Prävention hinaus. Zum einen ist Kriminalprävention institutionell nicht mehr nur eine Aufgabe von Polizei und (Straf-)Justiz, sondern eine gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe, die ressortübergreifend und interdisziplinär wahrgenommen werden muss. Als Akteure kriminalpräventiven Handelns kommen demnach neben Polizei und Justiz auch alle anderen gesellschaftlichen Kräfte in Betracht, die einen direkten oder indirekten Beitrag zur Prävention leisten können<sup>309</sup>. Zum anderen setzt Kriminalprävention inhaltlich schon weit im Vorfeld von polizeilicher Gefahrenabwehr (durch Verhinderung von im Einzelfall drohenden Straftaten), Strafverfolgung und Strafvollstreckung an bzw. geht weit darüber hinaus<sup>310</sup>.

Um diese große Spannweite des Feldes der Kriminalprävention zu strukturieren, wird üblicherweise je nach Zielgruppe bzw. je nachdem, wie (zunehmend) konkret die Risiken krimineller Gefährdung bereits sind, zwischen primärer, sekundärer und tertiärer (Kriminal-)Prävention unterschieden<sup>311/312</sup>.

Primäre Kriminalprävention wendet sich an die Gesamtbevölkerung (vorrangig jedoch an Kinder und Jugendliche) und strebt an, die allgemeinen Lebensumstände, aus denen sich Entstehungsbedingungen von Kriminalität entwickeln können, günstig zu beeinflussen. Unabhängig von einem spezifischen Kriminalitätsrisiko sollen generell optimale Sozialisa-

<sup>306</sup> *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 458; *Kaiser*, Kriminologie, § 31 Rn. 4; ähnlich auch *Kube*, in: *Jehle*, Kriminalprävention und Strafjustiz, S. 133 (135). Für einen Überblick über Kriminalprävention in Deutschland vgl. etwa *Steffen*, FS *Schwind*, S. 1141 ff.; *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 457 ff. mit „Fortsetzung“ in *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 665 ff.; *Jehle*, in: *ders.*, Kriminalprävention und Strafjustiz, S. 11 ff.

<sup>307</sup> Eine trennscharfe Definition von Kriminalprävention steht bislang noch aus und wird sich wegen des Umfangs und der Komplexität der Materie wohl auch künftig nicht entwickeln lassen, vgl. *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 457 f.

<sup>308</sup> Zum Präventionsbegriff im deutschen Polizeirecht (Prävention in Abgrenzung zur Repression, dem zweiten polizeilichen Aufgabenbereich) vgl. *Denninger*, in: *Denninger/Rachor*, Handbuch Polizeirecht, Kap. D Rn. 166 ff.; *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 178 ff. Zur strafrechtlichen Prävention („Prävention durch Repression“) siehe *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 684 f.; *Meier*, Kriminologie, § 9 Rn. 13 ff.

<sup>309</sup> Vgl. mit Beispielen *Schwind*, Kriminologie, § 18 Rn. 12; *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 457.

<sup>310</sup> *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 458.

<sup>311</sup> Vgl. zum Folgenden *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 459 f. m.w.N.; *Steffen*, FS *Schwind*, S. 1142 ff.; *Meier*, Kriminologie, § 10 Rn. 13 ff.; *Göppinger*, Kriminologie, § 30 Rn. 17 ff.; *Jehle*, in: *ders.*, Kriminalprävention und Strafjustiz, S. 11 (16 ff.).

Zu Beispielen für Ansatzpunkte auf den einzelnen Präventionsebenen siehe die Übersicht bei *Meier*, Kriminologie, § 10 Rn. 17. Eine eindeutige Zuordnung von Präventionsprojekten ist dabei nicht immer möglich; insbesondere zwischen Vorkehrungen der primären und sekundären Prävention kann die Abgrenzung im Einzelfall schwierig sein.

<sup>312</sup> Neben dieser Klassifikation findet sich im transnationalen Kontext häufig die Einteilung in „social (crime) prevention“ und „situational (crime) prevention“. In der Sache sind diese Begriffe nahezu deckungsgleich mit denen der primären und der (situationsbezogenen) sekundären Kriminalprävention, vgl. *Kube*, in: *Jehle*, Kriminalprävention und Strafjustiz, S. 133 (135).

tions- und Gesellschaftsbedingungen geschaffen werden, damit es möglichst gar nicht erst zu kriminellen Verhaltensweisen kommt. Als relevante Gebiete gelten beispielsweise Erziehung bzw. Sozialisation (in Familie und Schule), Ausbildung und Beruf, Wohnung, Freizeit und Erholung. Aufgrund ihrer universellen Ausrichtung ist primäre Prävention die Aufgabe vieler Träger und Institutionen, aber eher selten die von Polizei und Justiz.

Sekundäre Kriminalprävention will ähnlich wie die primäre Prävention bereits die Entstehung von Verbrechen verhindern. Sie ist allerdings insofern näher an der Verbrechensverwirklichung, als mit ihr erkennbare Kriminalitätsrisiken und kriminogene Gefährdungslagen in den Blick genommen werden. Dementsprechend richten sich Maßnahmen der sekundären Prävention an potenziell delinquente Personen und potenzielle Opfer (personenbezogene Wirkungsebene) oder sie zielen darauf ab, Tatgelegenheiten zu reduzieren bzw. zumindest die Tatausführung zu erschweren (situationsbezogene oder strukturelle Wirkungsebene). Typische Instrumente sind dabei neben der Beratung die polizeiliche Gefahrenabwehr sowie technische Schutzvorkehrungen (sog. technische Prävention<sup>313</sup>). Insgesamt ist die sekundäre Kriminalprävention – teilweise im Zusammenwirken mit anderen Institutionen – das klassische Aufgaben- und Betätigungsfeld der Polizei.

Tertiäre Kriminalprävention schließlich setzt erst ein, wenn bereits eine Straftat begangen wurde<sup>314</sup> und will den überführten Straftäter vor dem Rückfall bewahren. Zu den Maßnahmen tertiärer Prävention zählen alle Formen der reaktiven sozialen Kontrolle, insbesondere die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen. Träger tertiärer Kriminalprävention sind deshalb im Wesentlichen (Straf-)Justiz und Polizei.

Ein so weites Verständnis von Kriminalprävention schließt der Sache nach (wenn auch in leicht veränderter Perspektive) die beiden nachfolgenden, mit präventiver und repressiver Verbrechensbekämpfung überschriebenen Abschnitte des zweiten Teils dieser Arbeit mit ein. Um Überschneidungen zumindest vom theoretischen Ansatz her<sup>315</sup> weitgehend zu vermeiden, ist der vorliegende Abschnitt daher enger konzipiert und auf die hier sog. allgemeine Kriminalprävention beschränkt. Das vorangestellte Adjektiv „allgemein“ steht – negativ formuliert – für alle (mutmaßlich) präventiv wirkenden Maßnahmen jenseits der speziellen polizeilichen Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Strafvollstreckung, d.h. für alle Aktivitäten, die nicht mit einem Grundrechtseingriff verbunden (somit grundrechtsindifferent) sind und als deren Träger nicht zwingend allein Polizei und/oder (Straf-)Justiz in Betracht kommen. Positiv gewendet umfasst der Begriff der allgemeinen Kriminalprävention schwerpunktmäßig die primäre und den situationsbezogenen Ausschnitt der sekundären Prävention, also diejenigen Maßnahmen, die auch im allgemeinen Sprachgebrauch üblicherweise als Erstes mit Kriminalprävention in Verbindung gebracht werden.

Die folgende Darstellung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der allgemeinen Kriminalprävention orientiert sich an der zeitlichen Reihenfolge, in der dieser Tätigkeitsbereich in das Blickfeld der einschlägigen Rechtskreise gelangt ist. Dementsprechend wird zunächst auf die Initiativen des Europarates und im Anschluss daran auf die später hinzugetretenen Initiativen der Europäischen Union eingegangen<sup>316</sup>.

<sup>313</sup> Speziell hierzu *Kaiser*, *Kriminologie*, § 31 Rn. 13 ff.

<sup>314</sup> *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 460: „Die tertiäre Prävention knüpft [...] also sprichwörtlich gesehen an die Lage [an], wenn das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist“.

<sup>315</sup> In der Lebenswirklichkeit sind freilich alle Dimensionen und Ebenen der Kriminalprävention eng miteinander verknüpft, vgl. *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 459.

<sup>316</sup> Zur im Vergleich zu Europarat und Europäischer Union noch traditionsreicheren Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Feld der (allgemeinen) Kriminalprävention siehe etwa *United Nations, crime prevention*; *Waller*, *forum kriminalprävention* 2002, 13 ff.

## II. Allgemeine Kriminalprävention im Rahmen des Europarates

Die ungebrochene Regelungswut der Europäischen Union hat die Leistungen des Europarates im Bereich der transnationalen Verbrechensbekämpfung im Allgemeinen und auf dem Gebiet der (allgemeinen) Kriminalprävention im Besonderen in den Hintergrund treten lassen. Kriminalpräventive Aktivitäten des Europarates, die überwiegend in Form von Empfehlungen ihren Niederschlag finden<sup>317/318</sup>, werden in der deutschsprachigen Fachliteratur, wenn überhaupt, dann nur beiläufig erwähnt<sup>319</sup>. Dabei haben sich die (wenn auch quantitativ geringen) bislang vom Ministerkomitee verabschiedeten Empfehlungen qualitativ durchaus als wegweisend für das heutige Verständnis und den heutigen Stellenwert der Kriminalprävention erwiesen<sup>320</sup>.

Alle Empfehlungen verfolgen in erster Linie das Ziel, europaweit einheitliche Rahmenbedingungen für die nationalen Präventionsbemühungen zu schaffen. Versucht man, die grundlegenden Empfehlungen, deren jeweiliges Schwerpunktthema quasi selbsterklärend bereits ihrem prägnanten Titel entnommen werden kann, zu systematisieren, so bietet sich eine Unterscheidung nach Themenkomplexen an: einerseits Empfehlungen, die die inhaltliche Ausgestaltung der Kriminalprävention betreffen, andererseits solche über die Organisation der Kriminalprävention.

### 1. Die Empfehlungen zur inhaltlichen Ausrichtung

Zu den Empfehlungen, die sich mit der inhaltlichen Ausgestaltung von Kriminalprävention beschäftigen, zählt zunächst die Empfehlung Nr. R (83) 7 über die Teilhabe der Öffentlichkeit an der Kriminalpolitik vom Juni 1983. Danach soll Kriminalprävention nicht allein als staatliche, sondern als öffentliche im Sinne von gesamtgesellschaftlicher Aufgabe be-

---

Neben diesen drei staatlichen Zusammenschlüssen gibt es inzwischen auch einige nichtstaatliche Institutionen und Vereinigungen, die sich auf europäischer und internationaler Ebene speziell mit Fragen der Kriminalprävention befassen, so z.B. das Europäische Zentrum für Kriminalprävention e.V. mit Sitz in Münster (*Schwind*, *Kriminologie*, § 18 Rn. 69); das in Paris ansässige Europäische Forum für urbane Sicherheit (European Forum for Urban Security, EFUS), ein Zusammenschluss von knapp 270 Städten aus ganz Europa; oder das Internationale Zentrum für Kriminalprävention (International Centre for the Prevention of Crime, ICPC) mit Sitz in Montreal (vgl. *Sagant/Marks*, *forum kriminalprävention* 2008, 27 sowie den Folgebeitrag *Sagant/Marks*, *forum kriminalprävention* 2009, 42 ff.).

<sup>317</sup> Die Empfehlungen (engl. recommendations) des Ministerkomitees sind auf der Internetseite des Europarates unter <[http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts\\_en.asp](http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp)> (Stand 03/2014) abrufbar.

Zur (Rechts-)Qualität der Empfehlungen vgl. *Jung*, FS Ress, S. 519 ff.; *Wittinger*, Europarat, S. 202 ff.

<sup>318</sup> Einen „Ausreißer“ im Hinblick auf die Handlungsform bildet das (deliktsspezifische) Übereinkommen zur Terrorismusprävention v. 16.05.2005 (SEV Nr. 196; BGBl II 2011, 300; 2011, 1006).

<sup>319</sup> Eine gewisse Mitschuld an dieser Misere trifft allerdings auch den Europarat selbst insofern, als die (einschlägigen) Empfehlungen – im Gegensatz zu den Konventionen – vom Europarat nur in den Amtssprachen Englisch und Französisch (Art. 12 EuRat) veröffentlicht werden. Eine umfassende und allgemein zugängliche Übersetzung ins Deutsche würde die öffentliche Wahrnehmung der Empfehlungen in Deutschland sicher stärken, vgl. *Jung*, FS Ress, S. 519 (526). Erste themenspezifische Ansätze zur Behebung dieses Missstandes bestehen bereits; vgl. z.B. die von den Justizministerien der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement gemeinsam erarbeitete und herausgegebene deutsche Fassung der „Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug: 1962-2003“.

<sup>320</sup> *Jung*, FS Ress, S. 519 (521): „[M]an ist [...] in der Regel eher Trendsetter, als dass man der Entwicklung hinterherhinkte“.

griffen werden. Zu integrieren sei auf allen Präventionsebenen das bürgerschaftliche Element, da Sicherheit nur gewährleistet werden könne, wenn die Bürger in kriminalpräventive Strategien und Projekte einbezogen würden und sich mitverantwortlich fühlten<sup>321</sup>.

Diese breit angelegte Empfehlung wird in einem Teilbereich durch die vom Ministerkomitee im Oktober 2000 angenommene Empfehlung Nr. R (2000) 20 über die Rolle frühzeitiger psychosozialer Intervention für die Kriminalprävention<sup>322</sup> weiterentwickelt, die sich speziell den (gefährdeten) Kindern und Jugendlichen, der zentralen Zielgruppe kriminalpräventiver Programme, widmet. Ziel müsse es sein, durch frühzeitiges Eingreifen kriminelle Karrieren zu verhindern. Das verlange, möglichst günstige Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu schaffen und so deren Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu fördern. Darüber hinaus sollten alle gesellschaftlichen Gruppen, die sich mit Kindern und Jugendlichen befassen, intensiv zusammenarbeiten, damit Gefährdungen bzw. Problemlagen der Kinder und Jugendlichen frühzeitig erkannt werden und ihnen mit geeigneten Mitteln entgegen gewirkt werden kann<sup>323</sup>.

## 2. Die Empfehlungen zur Organisation

Im Mittelpunkt der zweiten Gruppe von Empfehlungen steht die einflussreiche Empfehlung Nr. R (87) 19 über die Organisation der Kriminalprävention vom September 1987<sup>324</sup>. Sie schlägt den Mitgliedstaaten einen dreistufigen Organisationsaufbau vor – auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene.

Nicht zuletzt als Folge dieser Empfehlung ist in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts die Zahl kriminalpräventiver Gremien auf kommunaler Ebene (Stichwort „kommunale Kriminalprävention“) und auf Länderebene sprunghaft angestiegen<sup>325</sup>. Dagegen ließ die Umsetzung der dritten Stufe, d.h. die Institutionalisierung auf Bundesebene, lange auf sich warten. Dies ist umso erstaunlicher, wenn man bedenkt, dass auch zahlreiche deutsche Experten interessiert und engagiert an dieser Empfehlung mitgearbeitet haben. Erst im Jahre 2001 wurde auf Initiative der Innenministerkonferenz das Deutsche Forum für Kriminalprävention (DFK) als gemeinnützige privatrechtliche Stiftung von Bund und Ländern gegründet<sup>326</sup>. Das DFK versteht sich primär als Kooperations- und Vernetzungsplattform für die zahlreichen Präventionsinitiativen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene und bietet so ein (ergänzendes) nationales Dach für kriminalprä-

<sup>321</sup> Eine kurze Umschreibung des Begriffs Kriminalprävention anhand der drei Präventionsebenen enthält die Empfehlung Nr. R (96) 8 über Kriminalpolitik in Europa in einer Zeit der Veränderungen vom September 1996. In erster Linie für die neu hinzugekommenen osteuropäischen Mitgliedstaaten sind darin die wesentlichen kriminalpolitischen Grundsätze des Europarates zusammengestellt.

<sup>322</sup> Siehe hierzu *Council of Europe*, *Role of early psychosocial intervention in the prevention of criminality*, S. 15 ff.

<sup>323</sup> Zur Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention in Deutschland vgl. *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 675 f. m.w.N.

<sup>324</sup> Vgl. hierzu *Council of Europe*, *Organisation of crime prevention*, S. 26 ff.

<sup>325</sup> Zur Entwicklung ausführlich *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 460 ff.; speziell zur kommunalen Kriminalprävention siehe auch *Schwind*, *Kriminologie*, § 18 Rn. 1 ff.; zur korrekten Schreibweise des Anfangsbuchstabens des Attributs „kommunal“ gilt das oben in Fn. 112 zur organisierten Kriminalität Gesagte entsprechend.

<sup>326</sup> *Ziercke*, *Kriminalistik* 2001, 204 ff.; *Seitz*, in: *BMJ*, *Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege*, S. 21 ff.

Für einen Überblick über weitere Präventionsaktivitäten auf Bundesebene siehe *Schwind*, *Kriminologie*, § 18 Rn. 60 ff.; *BMI/BMJ*, 1. PSB, S. 465 ff.

ventive Strategien, Programme und Maßnahmen. Zu seinen Aufgaben gehören ferner die Förderung der Präventionsforschung sowie der nationale wie internationale Informations- und Erfahrungsaustausch über wirksame Präventionskonzepte. Mit anderen Worten: Das DFK ist „eine ständige, hauptamtliche [und zentrale] Experteninstanz für Kriminalprävention, die den umfassenden Knotenpunkt des Wissens über Kriminalitätsverhütung in Deutschland, mit dem Wissen aus Europa und anderen Staaten [...], darstellt“<sup>327</sup>. Inhaltliche Schwerpunkte der Arbeit des Forums bilden neben Themenstellungen aus dem Bereich der primären Kriminalprävention vor allem solche Ansätze, die auf eine kriminalitätseindämmende Veränderung von Tatgelegenheitsstrukturen ausgerichtet sind.

Auf der vorgenannten Empfehlung des Europarates aus dem Jahre 1987 baut die Empfehlung Nr. R (2003) 21 betreffend den Partnerschaftsansatz in der Kriminalprävention vom September 2003 auf<sup>328</sup>. Im Unterschied zur 16 Jahre älteren Empfehlung thematisiert sie nicht die äußere Organisationsstruktur der Kriminalprävention, sondern macht Vorschläge zur Verbesserung der Binnenstruktur kriminalpräventiver Gremien, insbesondere derjenigen vor Ort, auf lokaler Ebene.

Das empfohlene Partnerschaftsmodell<sup>329</sup> ist ein institutionelles Werkzeug, das versucht, die Nachteile der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und das tradierte Ressortdenken zu überwinden. Dieses Modell ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die für eine effektive Kriminalprävention zwingend erforderliche Vernetzung und Kooperation aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in der Praxis oft Defizite aufweist<sup>330</sup>. Mithilfe einer partnerschaftlich organisierten Kriminalprävention soll aus dem unkoordinierten Neben- oder sogar Gegeneinander der einzelnen Aktionsträger ein systematisches und konsensorientiertes Miteinander werden.

Zwei Elemente kennzeichnen dabei den Partnerschaftsansatz: Wesentlich ist zum einen die Festlegung eines gemeinsamen (kriminalpräventiven) Ziels, eine klare, zielgerichtete Gesamtkonzeption und eine praktikable Aufgabenplanung auf der Basis einer lokalen Kriminalitätsanalyse<sup>331</sup>. Denn ohne intensive gegenseitige Abstimmung von Planung und Realisierung der einzelnen Maßnahmen ist der Erfolg eines Vorhabens zumindest gefährdet, wenn nicht gar zum Scheitern verurteilt. Zum Zweiten verstehen sich die eingebundenen Präventionsakteure – wie der Name des Modells bereits deutlich macht – als Partner, d.h. als grundsätzlich gleichberechtigte und gleichwertige Verantwortungsträger bei der Lösung des gemeinsam in Angriff zu nehmenden Kriminalitätsproblems. Damit ist insbesondere auch die Polizei im Ausgangspunkt (nur) einer von mehreren gleichrangigen Partnern, ohne notwendigerweise quasi kraft Amtes die Federführung beanspruchen zu können.

---

<sup>327</sup> Ziercke, *Kriminalistik* 2001, 204 (204).

<sup>328</sup> Vgl. hierzu Sohn, *Kriminalistik* 2003, 31 ff.

<sup>329</sup> Zum Partnerschaftsansatz in der Kriminalprävention siehe Ekblom, *BewHi* 2002, 408 ff.; Sohn, in: ders., *Partnerschaft für Prävention*, S. 13 ff.; speziell zu Ansätzen partnerschaftlich organisierter Kriminalprävention in Deutschland vgl. Sohn, in: ders., *Partnerschaft für Prävention*, S. 13 (18 ff.).

<sup>330</sup> Vgl. zur Situation in Deutschland Steffen, *forum kriminalprävention* 2004, 18 ff.

<sup>331</sup> Vgl. zu dieser „Marktanalyse im Bereich der Sicherheit“ Schwind, *Kriminologie*, § 18 Rn. 35 ff.

### III. Allgemeine Kriminalprävention im Rahmen der Europäischen Union<sup>332</sup>

#### 1. Inhaltliche Ausgestaltung

Allgemeine Kriminalprävention hat im Rechtskreis der Europäischen Union lange Zeit keine herausragende Rolle gespielt. Die vereinzelt, der Handlungsform nach sog. ungekennzeichneten Rechtsakte<sup>333</sup>, die der Rat in der zweiten Hälfte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts hierzu angenommen hat, betrachten Kriminalprävention nur aus dem Blickwinkel der organisierten Kriminalität<sup>334</sup>. Inhaltlich bleibt es in der Regel bei eher allgemeinen Überlegungen und zum Teil bekenntnishaft vorgetragenen Überzeugungen.

Den Wendepunkt in der Präventionspolitik der Europäischen Union markiert erst der Europäische Rat von Tampere im Oktober 1999<sup>335</sup>. Dessen Beschlüsse<sup>336</sup> haben den Grundstein für ein umfassendes Präventionskonzept gelegt, das sich nicht mehr nur speziell auf die organisierte Kriminalität, sondern auf sämtliche Erscheinungsformen der Kriminalität erstreckt. Konkretisiert wurden die politischen Eckpunkte von Tampere durch eine Mitteilung der Kommission<sup>337</sup>, die neben einem Maßnahmenkatalog auch (und soweit ersichtlich erstmals auf EU-Ebene) eine Umschreibung des Begriffs der (allgemeinen) Kriminalprävention enthält. Danach „umfasst [Kriminalprävention] alle Tätigkeiten, die dazu beitragen, die Kriminalität als soziales Phänomen quantitativ und qualitativ zu verringern oder zu stoppen, sei es durch eine ständige, strukturierte Kooperation, sei es durch Ad-hoc-Maßnahmen. Diese Tätigkeiten können von allen potenziellen Präventionsakteuren ausgehen: Kommunen, Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Sozialämtern, Bildungseinrichtungen, gemeinnützigen Einrichtungen, gewerblichen sowie öffentlichen Unternehmen und Banken, Forschungseinrichtungen sowie – mit Hilfe der Medien – von der breiten Öffentlichkeit“<sup>338</sup>. Außerdem stellt die Kommission klar, dass die Europäische Union als

<sup>332</sup> Für einen Überblick vgl. *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 29 EUV Rn. 27; *Satzger*, in: Streinz, Art. 84 AEUV Rn. 1 ff.; *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 84 AEUV Rn. 1 ff.

<sup>333</sup> Zu dieser Handlungsform siehe oben Seite 45.

<sup>334</sup> Vgl. den Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der unter anderem Vorschläge zur Kriminalprävention enthält (ABIEG 1997 Nr. C 251, 1 (8 ff.)) sowie die Entschließung des Rates zur Prävention organisierter Kriminalität (ABIEG 1998 Nr. C 408, 1).

<sup>335</sup> *Europäischer Rat (Tampere)*, 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (*Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 6).

<sup>336</sup> Schlussfolgerungen Nr. 41 und Nr. 42. Noch deutlicher bewertet(e) später das Haager Programm („Tampere II“) die Kriminalprävention als „ein[en] unerlässliche[n] Bestandteil der Bemühungen um einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (ABIEU 2005 Nr. C 53, 1 (10)). Auch das aktuelle Stockholmer Programm betont die Notwendigkeit einer wirksameren Kriminalprävention (ABIEU 2010 Nr. C 115, 1 (20 f.)).

<sup>337</sup> KOM (2000) 786 endg.

<sup>338</sup> KOM (2000) 786 endg., S. 7.

Eine ähnliche Formulierung findet sich auch in Art. 2 Abs. 2 des Ratsbeschlusses 2009/902/JI v. 30.11.2009 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI (ABIEU 2009 Nr. L 321, 44 (45)): „Kriminalprävention umfasst alle Maßnahmen, die zum Ziel haben oder dazu beitragen, dass Kriminalität und Unsicherheitsgefühle bei den Bürgern entweder durch direkte Abschreckung vor kriminellen Aktivitäten oder durch Strategien und Maßnahmen zur Verringerung des kriminellen Potenzials und der Ursachen der Kriminalität sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht zurückgedrängt werden. Im Rahmen der Kriminalprävention werden die Regierungen, zuständige Behörden, Strafrechtsorgane, örtliche Behörden und die von ihnen in Europa geschaffenen spezialisierten Einrichtungen, private und freiwillige Akteure, Forscher und die Öffentlichkeit, unterstützt durch die Medien, tätig“.

Dieses Begriffsverständnis dürfte auch dem – primärrechtlich neuen – Art. 84 AEUV zugrunde liegen, der inhaltlich die entsprechende Regelung des gescheiterten EU-Verfassungsvertrages übernimmt; ebenso *Kretschmer*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Art. III-272 EVV Rn. 1;



Folge des Subsidiaritätsprinzips die eigentliche Präventionstätigkeit bei den Mitgliedstaaten belässt und sich auf fördernde und unterstützende Maßnahmen beschränkt<sup>339</sup>. Die in dieser Kommissionsmitteilung enthaltenen Überlegungen haben in der Folgezeit (zumindest ansatzweise) Eingang gefunden in einer Reihe präventiver Programme zu spezifischen Kriminalitätsproblemen<sup>340</sup>.

Dass die Europäische Union der (allgemeinen) Kriminalprävention seit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Tampere eine große Bedeutung beimisst, lässt sich aber auch an den – jeweils zeitlich befristeten – finanziellen Förderprogrammen, einem weiteren Baustein des Präventionskonzepts, ablesen. Zunächst erfolgte die finanzielle Förderung der Kriminalprävention durch das spezielle Hippokrates-Programm<sup>341</sup>, war anschließend Bestandteil des Rahmenprogramms AGIS<sup>342</sup> und bildet seit dem Jahre 2007 einen Schwerpunkt im spezifischen Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“<sup>343</sup>, das wiederum Teil des generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ ist.

## 2. Institutioneller Rahmen – das Europäische Netz für Kriminalprävention

Das zentrale Element der Präventionsstrategie der Europäischen Union und gleichzeitig die wesentliche Neuerung im Vergleich zu den kriminalpräventiven Errungenschaften des Europarates ist die Institutionalisierung der Kriminalprävention auf europäischer Ebene durch das Europäische Netz für Kriminalprävention (European Crime Prevention Network, EUCPN)<sup>344</sup>. Diese ständige und zentrale europäische Einrichtung, deren Sekretariat nunmehr im belgischen Innenministerium angesiedelt ist, wurde 2001 durch Beschluss des Ministerrates gegründet<sup>345</sup> und setzt sich aus nationalen Vertretern und Kontaktstellen zusammen<sup>346</sup>.

Das Netzwerk dient der Weiterentwicklung der verschiedenen Aspekte der Kriminalprävention auf Unionsebene sowie der Unterstützung derartiger Maßnahmen auf nationaler Ebene. Von der Tätigkeit des Netzes sind grundsätzlich sämtliche Kriminalitätsformen umfasst, wobei zumindest anfangs ein besonderer Schwerpunkt auf die Bereiche Jugendkriminalität, Kriminalität in den Städten und Drogenkriminalität gelegt wurde<sup>347</sup>. Neben der

---

*Satzger*, in: Streinz, Art. 84 AEUV Rn. 3; *Böse*, in: Schwarze u.a., Art. 84 AEUV Rn. 3; abweichend *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 84 AEUV Rn. 6.

<sup>339</sup> So jetzt auch Art. 84 AEUV.

<sup>340</sup> Siehe (jeweils mit weiteren Einzelnachweisen, auch zu deliktsspezifischen finanziellen Förderprogrammen) *Kretschmer*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Art. III-272 EVV Rn. 5; *Satzger*, in: Streinz, Art. 84 AEUV Rn. 10.

<sup>341</sup> ABIEG 2001 Nr. L 186, 11 (Zeitraum 2001-2002); vgl. auch das dazugehörige Arbeitsprogramm in ABIEG 2001 Nr. C 206, 16.

<sup>342</sup> ABIEG 2002 Nr. L 203, 5 (Zeitraum 2003-2006).

<sup>343</sup> ABIEU 2007 Nr. L 58, 7 (Zeitraum 2007-2013).

<sup>344</sup> *Weingärtner*, forum kriminalprävention 2001, 33; *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 693.

Von „Netz“ bzw. „Netzwerk“ wird gesprochen, wenn die Zusammenarbeit eine gewisse institutionelle Verfestigung hinsichtlich der beteiligten Akteure erfährt, vgl. *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 138 m.w.N.

<sup>345</sup> Beschluss 2001/427/JI v. 28.05.2001 (ABIEG 2001 Nr. L 153, 1), aufgehoben und ersetzt durch Beschluss 2009/902/JI v. 30.11.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 321, 44).

<sup>346</sup> Deutschland hat das Bundesjustizministerium (nationaler Vertreter), das Bundesinnenministerium (Stellvertreter) sowie das DFK und die Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (Kontaktstellen) benannt.

<sup>347</sup> Im Bereich der Drogenkriminalität kooperiert das Netz unter anderem mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (VO (EWG) Nr. 302/93 v. 08.02.1993,

Förderung der Zusammenarbeit, der Kontaktpflege sowie des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten<sup>348</sup> ist es Aufgabe des Netzes, Kriminalitätsdaten und Informationen über bestehende kriminalpräventive Maßnahmen zu sammeln und zu analysieren. Hinzu kommen Forschung und Ausbildung auf dem Gebiet der Kriminalprävention.

Seiner Zielsetzung und Aufgabenstellung nach ist das EUCPN das europäische Pendant zum DFK<sup>349</sup>.

Ebenfalls im Jahre 2001 eingerichtet wurde das im Vergleich zum EUCPN loser organisierte Europäische Forum zur Prävention der organisierten Kriminalität<sup>350</sup>, das aber wohl inzwischen nicht mehr aktiv ist<sup>351</sup>. Dieses bereits in der oben erwähnten Mitteilung der Kommission<sup>352</sup> zusätzlich zum EUCPN vorgesehene und in der (Fach-)Öffentlichkeit eher unbekanntes Forum verfolgt(e) das Ziel, durch Tagungen und Arbeitsgruppen Vertreter der nationalen (Strafverfolgungs-)Behörden, der Wirtschaft, der wissenschaftlichen Forschung, nichtstaatlicher Organisationen und der Zivilgesellschaft zusammenzuführen, um über neue Ansätze in der Bekämpfung organisierter Kriminalität zu diskutieren.

Strukturell hat(te) das Forum damit gewisse Ähnlichkeit mit dem Deutschen Präventionstag<sup>353</sup>.

---

ABIEG 1993 Nr. L 36, 1; aufgehoben und ersetzt durch VO (EG) Nr. 1920/2006 v. 12.12.2006, ABIEU 2006 Nr. L 376, 1), vgl. *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 28; *Gleß/Lüke*, Jura 1998, 70 (78).

<sup>348</sup> Zum systematischen und regelmäßigen Meinungsaustausch veranstaltet das EUCPN jährlich eine „Best Practice Conference“, die sich vor allem an Praktiker wendet und auf der die Mitgliedstaaten erfolgreiche und nachahmenswerte Projekte zur Kriminalprävention vorstellen; vgl. hierzu und zu weiteren Neuigkeiten aus dem Netzwerk die Rubrik „European News“ bzw. „Prävention international“ in der vom DFK seit 2001 herausgegebenen Fachzeitschrift „forum kriminalprävention“.

<sup>349</sup> Zur Aufgabenbeschreibung des DFK siehe vorstehend Seite 60 f.

<sup>350</sup> *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 16.05.2001 (IP/01/704).

<sup>351</sup> So jedenfalls *Vogel*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 84 AEUV Rn. 18.

<sup>352</sup> KOM (2000) 786 endg., S. 17 f.

<sup>353</sup> Vgl. hierzu *BMI/BMJ*, 2. PSB, S. 673 f.

## B. Präventive Verbrechensbekämpfung

### I. Vorbemerkung

Unter dem Oberbegriff der „präventiven Verbrechensbekämpfung“ sollen hier alle grundrechtsrelevanten polizeilichen Aufgaben im Vorfeld strafbaren Handelns zusammengefasst werden. Dazu gehört nach deutscher Polizeirechtsdogmatik neben der klassischen Abwehr konkreter Gefahren durch Verhinderung von im Einzelfall drohenden Straftaten auch die zeitlich vorgelagerte, als Folge des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts<sup>354</sup> inzwischen gesetzlich geregelte sog. vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, die sich wiederum in die Verhütung künftiger Straftaten sowie die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten aufgliedert<sup>355</sup>.

Die genannten, innerstaatlich mit Teilaspekten der präventiv-polizeilichen Tätigkeit besetzten Begriffe finden sich wortgleich auch in den (grundlegenden) Bestimmungen der einschlägigen Rechtskreise des oben<sup>356</sup> skizzierten Kooperationsnetzwerkes wieder. So erwähnt beispielsweise Art. 2 lit. b) IKPO-Statuten als präventives Ziel von Interpol die „Verhütung“ des gemeinen Verbrechens. Ebenso wurde und wird im Rechtsrahmen der Europäischen Union das Ziel der Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit unter anderem durch Maßnahmen zur „Verhütung“ von Kriminalität erreicht (Art. 67 Abs. 3 AEUV bzw. ex-Art. 29 Abs. 2 EUV)<sup>357</sup>. Nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ leisten sich die Vertragsparteien auch im Interesse der „vorbeugenden Bekämpfung [...] von strafbaren Handlungen“ Hilfe<sup>358</sup>. Und der Prümer Vertrag schließlich spricht im präventiven Bereich von „Verhinderung“ von Straftaten (vgl. etwa Art. 9 und 12 Prümer Vertrag)<sup>359</sup>.

Bei Zugrundelegung der deutschen Rechtsterminologie würde sich die präventiv-polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten damit auf einen (je nach Rechtskreis zudem meist unterschiedlichen) Ausschnitt aus dem präventiv-polizeilichen Aufgabenbereich beschränken. Das deutsche Vorverständnis kann jedoch nicht unreflektiert auf die zwar gleichförmigen, inhaltlich aber eigenständigen Begriffe in transnationalen Rechtsakten übertragen werden<sup>360</sup>. Vielmehr sind bei der Auslegung immer auch andere Sprachfassungen vergleichend heranzuziehen. Dabei fällt auf, dass beispielsweise in der englischen wie auch in der französischen Version der zitierten Regelungen einheitlich von „prevention/preventing“ bzw. „prévention/prévenir“ die Rede ist. Diese Textfassungen haben eine gegenüber dem jeweiligen deutschen Pendant weiter reichende Bedeutung und

<sup>354</sup> BVerfG NJW 1984, 419.

<sup>355</sup> Für einen Überblick über die (präventiven) Aufgaben der deutschen Polizei siehe *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 5 Rn. 1 ff.; eingehend zu den beiden Teilbereichen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 81 ff.

<sup>356</sup> Vgl. Seite 30 ff.

<sup>357</sup> Allgemein zur Auslegung des Begriffs „Verhütung“ im Rechtskreis der Europäischen Union siehe oben Seite 41 f.

<sup>358</sup> Umfassend dagegen die Formulierung in Art. 46 Abs. 1 SDÜ, wonach eine Übermittlung personenbezogener Daten ohne vorausgehendes Ersuchen „zur Unterstützung bei der Bekämpfung zukünftiger Straftaten, zur Verhütung einer Straftat oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ erfolgen kann.

<sup>359</sup> Bemerkenswert – aber symptomatisch für die bei der Abfassung transnationaler Rechtsakte bisweilen zu beobachtende Sorglosigkeit im Umgang mit der deutschen (Rechts-)Sprache – ist in diesem Zusammenhang, dass der Ausdruck „Verhinderung“ im sekundärrechtlichen Ratsbeschluss 2008/615/JI v. 23.06.2008 (ABIEU 2008 Nr. L 210, 1), der wesentliche Teile des Prümer Vertrages in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt hat, beibehalten wurde, obwohl die Europäische Union auf primärrechtlicher Ebene als präventiven Begriff nur den der „Verhütung“ kennt.

<sup>360</sup> *Kugelman*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 17 Rn. 55.

meinen der Sache nach alle Maßnahmen, die einer (drohenden) Straftat im wahrsten Sinne des Wortes zuvorkommen, also zeitlich vorgelagert sind.

Anders als es der enge und variierende deutsche Wortlaut auf den ersten Blick vermuten lässt, ist die präventive Zielsetzung der einzelnen Rechtskreise deshalb jeweils gleich umfassend zu verstehen, d.h., die präventive grenzüberschreitende Zusammenarbeit erstreckt sich im vorliegenden grundrechtsrelevanten Kontext – in sich schlüssig – jeweils auf das gesamte (strafatbezogene) präventiv-polizeiliche Aufgabenspektrum und damit auf alle Teilbereiche der hier sog. präventiven Verbrechensbekämpfung<sup>361/362</sup>.

Entwicklungsgeschichtlich betrachtet konzentrierte sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung – abgesehen von der freiwilligen Kooperation im Interpol-Verbund – über viele Jahre auf den repressiven Bereich, insbesondere auf die Strafverfolgung im engeren Sinne. Erst in jüngerer Zeit hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass in einem umfassenden Konzept der Sicherheitspartnerschaft im Interesse einer möglichst effektiven und effizienten Kriminalitätsbekämpfung auf präventiv-polizeiliche Zusammenarbeit nicht verzichtet werden kann. Eingeleitet wurde diese Trendwende durch das Schengener Durchführungsübereinkommen aus dem Jahre 1990, das erstmals auf multilateraler Ebene völkerrechtlich verbindliche Regelungen zur polizeilichen Zusammenarbeit im präventiven Bereich enthält<sup>363</sup>.

Rechtstechnisch wurden und werden die einzelnen Eingriffsmaßnahmen und Einrichtungen in ihrer präventiven und repressiven Ausprägung meist in einem Atemzug genannt und demzufolge auch einem einheitlichen Regelungskonzept unterworfen. Aber selbst in den Fällen, in denen beide Varianten ein und desselben Maßnahmentyps formal an zwei separaten Standorten „sortenrein“ geregelt sind, haben sich die materiellen Eingriffsvoraussetzungen einander weitgehend angenähert. Präventive und repressive Verbrechensbekämpfung stehen somit jedenfalls rechtstheoretisch gleichberechtigt nebeneinander. Die rechtliche Gleichrangigkeit auf dem Papier darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Praxis nur ein verhältnismäßig geringer Teil der (polizeilichen) Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung auf den präventiven Bereich entfällt<sup>364</sup>, vor allem

<sup>361</sup> Bestätigt wird diese weite Auslegung bei einem Blick auf die deutsche Sprachentwicklung der einfachgesetzlichen Grundlage zur Errichtung von Europol. Im Unterschied zum ursprünglichen Europol-Übereinkommen (ABIEG 1995 Nr. C 316, 1), in dem noch – insoweit im Einklang mit der Formulierung in ex-Art. 30 EUV – von „Verhütung“ (engl. preventing) von Straftaten die Rede war (vgl. Art. 2 EuropolÜbk), spricht Art. 3 des neuen Europol-Beschlusses (ABIEU 2009 Nr. L 121, 37) – wenngleich in Abweichung zu ex-Art. 30 EUV – allgemein von „Prävention“ (engl. preventing), ohne dass damit eine sachliche Änderung in der Zielsetzung von Europol verbunden sein sollte.

<sup>362</sup> Systematisch wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der präventiven Verbrechensbekämpfung teilweise in Anlehnung und in Abgrenzung zur „internationalen Rechtshilfe“ – wenn auch nach innerstaatlichem Rechtsverständnis nicht ganz passend – als „internationale Amtshilfe“ eingeordnet, vgl. *Mokros*, in: *Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht*, 4. Auflage, Kap. N Rn. 26 ff.; *Scheller*, *Ermächtigungsgrundlagen*, S. 8 ff.

<sup>363</sup> *Würz*, *Schengener Durchführungsübereinkommen*, Rn. 64.  
Zuvor waren völkerrechtliche Übereinkommen, die (zumindest auch) die Zusammenarbeit im präventiv-polizeilichen Bereich zum Gegenstand haben, nur vereinzelt und nur auf bilateraler Ebene vorhanden, vgl. den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen v. 31.05.1988 (BGBl II 1990, 357; 1990, 1334).

<sup>364</sup> *Wolters*, *Kriminalistik* 1997, 86 (86); *Brammertz*, *Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit*, S. 228; *Storbeck*, *DRiZ* 2000, 481 (486): „Der Informationsaustausch von und über Europol betrifft zu rund 80 % die Repression [...]“.  
Nach dem Ergebnis einer 1994/95 durchgeführten empirischen Untersuchung wird die Integration von schutzpolizeilichen Elementen in die Europol-Konzeption von Experten aus Justiz,

wenn man die spezielle Kooperation im Zusammenhang mit Großveranstaltungen außer Betracht lässt<sup>365</sup>.

Um nun einerseits der rechtlichen Eigenständigkeit der präventiven Verbrechensbekämpfung Rechnung zu tragen und dem Schattendasein, das dieses Themengebiet in der juristischen Fachliteratur führt, entgegenzuwirken, andererseits aber Wiederholungen bei der anschließenden Darstellung der repressiven Verbrechensbekämpfung nach Möglichkeit zu vermeiden und auch dem relativ geringen Stellenwert dieses Teilbereichs der transnationalen Verbrechensbekämpfung gerecht zu werden, wird auf die Zusammenarbeit bei der präventiven Verbrechensbekämpfung zwar in einem gesonderten Gliederungsabschnitt eingegangen, im partiellen Überschneidungsbereich mit der repressiven Verbrechensbekämpfung allerdings nur in dem zum Verständnis von Entwicklung und Ausmaß notwendigen Umfang. Eine ausführlichere Behandlung bleibt insoweit dem Abschnitt über die repressive Verbrechensbekämpfung vorbehalten.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der präventiven Verbrechensbekämpfung lässt sich grob in drei Themenfelder untergliedern<sup>366</sup>: zunächst in den institutionellen Rahmen für die inhaltliche Zusammenarbeit, sodann – materiell – in den Austausch von Informationen zwischen den mitgliedstaatlichen Polizeiorganen oder mit überstaatlichen polizeilichen Einrichtungen und schließlich in das hoheitliche Tätigwerden von Polizeikräften auf fremdem Staatsgebiet.

## II. Grenzüberschreitende Polizeieinrichtungen

### 1. Interpol und Europol

Im Mittelpunkt grenzüberschreitender Polizeieinrichtungen mit (zumindest auch) EU-weitem Aktionsradius steht das Europäische Polizeiamt (Europol), dessen Aufbau von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union 1995 beschlossen wurde<sup>367</sup>. Bei aller Begeisterung über diese erste im Rahmen der (früheren) dritten Säule geschaffene Institution wird leicht übersehen, dass Europol auf Erfahrungen zurückgeht, die weit im Vorfeld der Europäischen Union liegen. Dem Grunde nach wurden die Europol zugewiesenen Aufgaben bis zu dessen Arbeitsaufnahme am 01. Juli 1999 von der weltumspannenden Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation – Interpol wahrgenommen.

Der insoweit gemeinsame Tätigkeitsschwerpunkt von Interpol und Europol liegt – unbeschadet der strukturellen Unterschiede, insbesondere hinsichtlich Verbindlichkeit und Intensität der Zusammenarbeit – in der Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten sowie in der zentralen, computergestützten Sammlung und Auswertung von (personenbezogenen) Daten<sup>368</sup>. Dementsprechend sind beide Polizei-

---

Polizei und Politik einhellig für wenig erforderlich gehalten, vgl. *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, S. 307 f.

<sup>365</sup> Siehe hierzu unten Seite 75 ff.

<sup>366</sup> Auswahl der Themenfelder in Anlehnung an *Hecker*, EuR 2001, 826 (834 ff.), der insoweit von „Phänotypen der grenzüberschreitenden polizeilichen Interaktion zwischen den Mitgliedstaaten“ spricht.

<sup>367</sup> Übereinkommen v. 26.07.1995 (ABIEG 1995 Nr. C 316, 1 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 82a), aufgehoben und ersetzt durch Beschluss 2009/371/JI v. 06.04.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 121, 37 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 70); zur Vorgeschichte von Europol siehe unten Seite 91 ff. m.w.N.

<sup>368</sup> Vgl. einerseits Art. 2 IKPO-Statuten i.V.m. den „Rules on the processing of information for the purposes of international police co-operation“ (als deutsche Übersetzung sind die „Regelun-

organisationen auch nicht mit eigenständigen Eingriffsbefugnissen ausgestattet, die über – allerdings sehr weitreichende – Datenverarbeitungsbefugnisse hinausgehen<sup>369</sup>.

Entgegen der Vorstellung, die die breite Öffentlichkeit mit den beiden Kurzbezeichnungen assoziiert, handelt es sich also weder bei Interpol noch bei Europol um eine vor Ort tätige (Vollzugs-)Polizei im Sinne des deutschen Polizeirechts<sup>370</sup>. Vielmehr erfüllen Interpol und Europol auf transnationaler Ebene in erster Linie „vom Schreibtisch aus“ eine der (präventiven) Zentralstellenfunktion des deutschen Bundeskriminalamts vergleichbare Aufgabe einer „Informationspolizei“<sup>371</sup>.

## 2. Sonstige institutionelle Verzahnungen – insbesondere im Grenzgebiet

Gerade die (präventive) Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet<sup>372</sup> ist in besonderem Maße auf eine schnelle und unkomplizierte grenzüberschreitende Kooperation, vor allem beim Austausch von Informationen, angewiesen. Aufwendige und damit zeitraubende Verfahrenswege über (trans-)nationale Zentralstellen wirken sich hier nahezu zwangsläufig besonders nachteilig aus.

Als Ergänzung zur mittelbaren Zusammenarbeit über Europol eröffnen deshalb vornehmlich die ab Mitte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts zwischen benachbarten EU-Staaten abgeschlossenen bilateralen Polizeiverträge die Möglichkeit zum unmittelbaren Zusammenwirken verschiedenstaatlicher Bediensteter. Die Bandbreite institutioneller Verzahnungen mit regional, insbesondere auf das jeweilige Grenzgebiet beschränktem Wirkungsbereich reicht dabei von stationären Gemeinsamen Zentren<sup>373</sup>, d.h. gemischt besetzten (multinationalen) Polizeidienststellen, über den Austausch von Verbindungsbeamten<sup>374</sup> bis hin zu mobilen gemeinsamen Einsatzformen wie beispielsweise gemeinsamen Streifen<sup>375</sup>.

---

gen über die Informationsverarbeitung zum Zwecke internationaler polizeilicher Kooperation“ in der Alt-Fassung v. 01.01.2004 abgedruckt bei *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 41), andererseits Art. 5 Europol-Beschluss.

<sup>369</sup> *Wiske/Nickel*, DPolBI 5/1998, 21 (22); *Stock/Herz*, Die Polizei 2011, 129 (131); *dies.*, Kriminalistik 2008, 594 (596); *Gärditz*, in: *Wolter u.a.*, Alternativentwurf Europol, S. 192 (212).

<sup>370</sup> Vgl. zum organisatorischen Gefüge der Polizei in Deutschland den Überblick bei *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 23 ff.

<sup>371</sup> *Aden/Busch*, in: *Roggan/Kutscha*, Handbuch Innere Sicherheit, S. 558. Zur Aufgabenwahrnehmung des Bundeskriminalamts als Zentralstelle im präventiven Bereich siehe *Ahlf u.a.*, § 2 BKAG Rn. 20 f.

<sup>372</sup> Zu deren Charakteristika vgl. oben Seite 25 f.

<sup>373</sup> Vgl. exemplarisch Art. 4 ff. des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479).

<sup>374</sup> Vgl. beispielsweise Art. 47 SDÜ i.V.m. Art. 10 Abs. 1 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479).

<sup>375</sup> Vgl. etwa Art. 19 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); Art. 24 Prümer Vertrag bzw. Art. 17 Prüm-Beschluss. Zur Einführung regelmäßiger deutsch-französischer Bahnpolizeistreifen auf der Strecke zwischen Paris und Kaiserslautern siehe *BMI*, Pressemitteilung v. 29.04.2009.

Das repressive Pendant zu dem ausschließlich präventiv ausgerichteten Instrument der gemeinsamen Streifen bilden die gemeinsamen Ermittlungsgruppen, vgl. hierzu unten Seite 102 ff.

### III. Grenzüberschreitender Informationsaustausch

Wie bereits der kursorische Blick auf die organisatorische Ebene gezeigt hat<sup>376</sup>, zählt inhaltlich der Informationsaustausch, d.h. die Weitergabe vorhandener Daten, zu den zentralen Elementen der (präventiven) transnationalen Verbrechensbekämpfung. Im Wesentlichen können zwei Grundtypen informationeller Zusammenarbeit unterschieden werden: der allgemeine, konventionelle Informationsaustausch für das gesamte Spektrum präventiv-polizeilichen Tätigwerdens und die speziellen Formen des Datenaustausches, die den grenzüberschreitenden Informationsfluss in besonders praxisrelevanten Teilbereichen regelmäßig durch Nutzung des technologischen Fortschritts weiter erleichtern.

#### 1. Allgemeiner (nicht-automatisierter) Informationsaustausch

Bis zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens im März 1995 war der allgemeine gegenseitige Informationsaustausch im Rahmen von Interpol die einzige Möglichkeit einer geordneten informationellen Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Der Grundausrichtung des Interpol-Verbundes entsprechend erfolgt der Nachrichtenaustausch lediglich auf freiwilliger Basis und kann aufgrund der völkerrechtlichen Unverbindlichkeit nicht erzwungen werden. Den Nationalen Zentralbüros steht es theoretisch in jedem Einzelfall frei, ob und wenn ja wann und in welchem Umfang sie einem (Amtshilfe-)Ersuchen nachkommen.

Dieser unbefriedigenden Situation begegnete Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ, der erstmals eine grundsätzliche Verpflichtung zur Leistung von (auch präventiver) Informationshilfe normierte<sup>377</sup>. Allerdings ist die Kooperationspflicht Einschränkungen unterworfen. Vor allem steht sie unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts, d.h., die Zulässigkeit der Übermittlung von Informationen an die Polizeibehörde eines anderen Mitgliedstaates bestimmt sich letztendlich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Befugnisinstrumentarium des ersuchten Staates<sup>378</sup>.

Über den in seiner Rechtsqualität verbesserten klassischen Informationsaustausch aufgrund eines Ersuchens hinaus ermöglicht das Schengener Durchführungsübereinkommen als weitere Form der Informationshilfe (ausschließlich für präventive Zwecke) den Datentransfer ohne vorheriges Ersuchen (sog. Spontanübermittlung). Nach Art. 46 Abs. 1 SDÜ kann jeder Mitgliedstaat im Einzelfall (personenbezogene) Informationen, die seiner Einschätzung nach für einen anderen EU-Staat von Bedeutung sein könnten, diesem aus eigener Initiative mitteilen<sup>379</sup>. Im Unterschied zu Art. 39 SDÜ besteht hierzu jedoch keine

<sup>376</sup> Siehe vorstehend Seite 67 f.

<sup>377</sup> Zum präventiven Aspekt des Art. 39 SDÜ vgl. Würz, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 65 ff.; Mokros, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. O Rn. 156 ff.

Welche Daten Gegenstand des Informationsaustausches sein können, wird zum Teil in den bilateralen Polizeiverträgen exemplarisch aufgezählt, vgl. etwa Art. 14 Abs. 1 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479); Art. 7 Abs. 2 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

<sup>378</sup> Als Ermächtigungsgrundlage für deutsche Polizeibehörden gilt deshalb bei eingehenden Ersuchen ausländischer Stellen Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ i.V.m. der Befugnisnorm des jeweiligen (Landes-)Polizeigesetzes (z.B. § 43 PolG BW).

<sup>379</sup> Würz, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 76 ff.; Mokros, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 294 f.; vgl. auch den mit Art. 46 Abs. 1 SDÜ inhaltsgleichen Art. 20 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

Rechtspflicht<sup>380</sup>. Ebenso wie Art. 39 SDÜ erlaubt Art. 46 Abs. 1 SDÜ den (spontanen) Informationsaustausch nur nach Maßgabe des nationalen Rechts.

Der dem Souveränitätsdenken geschuldete Vorbehalt nationaler Zulässigkeit birgt im Falle des Art. 39 SDÜ die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten den Datenaustausch mit ausländischen Polizeibehörden nur unter „verschärften Bedingungen“ zulassen und so die vordringlich eingegangene Hilfsverpflichtung quasi durch die Hintertür wieder unterlaufen. Derartige Auswirkungen dieses Vorbehalts will der Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>381</sup>, der die Art. 39 und 46 SDÜ weitgehend ersetzt, verhindern. Zusätzlich zu den aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen bereits bekannten Bestimmungen schreibt die zentrale Regelung dieser sog. Schwedischen Initiative den Mitgliedstaaten vor, dass an den Austausch von (vorhandenen) Informationen mit Polizeibehörden anderer Mitgliedstaaten keine strengeren Anforderungen gestellt werden dürfen als an den rein innerstaatlichen Datentransfer.

Außerdem wird der bislang freiwillige (präventive) spontane Informationsaustausch bei bestimmten schwerwiegenden Delikten verpflichtend.

## 2. Besondere (automatisierte) Formen des Informationsaustausches

### a) Gemeinsame Fahndungssysteme

Die (Personen-)Fahndung gehört zu den traditionellen Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der (präventiv-)polizeilichen Zusammenarbeit. Sie erfolgt durch sog. Ausschreibung, d.h. durch die Weitergabe von Personendaten, verbunden mit der Aufforderung, bei Antreffen der Person eine näher bezeichnete Maßnahme zu ergreifen. Übermittelt werden üblicherweise nur bestimmte, tendenziell weniger sensible personenbezogene Daten, die für eine Identifizierung erforderlich sind.

Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vollzieht sich die grenzüberschreitende Fahndung mittlerweile vorrangig über das Schengener Informationssystem (SIS), ein staatenübergreifendes, automatisiert geführtes Fahndungssystem. Dieses „Herzstück“<sup>382</sup> der im Schengener Durchführungsübereinkommen vereinbarten Ausgleichsmaßnahmen erfüllt seit seiner Inbetriebnahme im März 1995 auf europäischer Ebene die gleiche Funktion wie das weltweite Interpol-Fahndungsnetz. Im Gegensatz zur Interpol-Fahndung sind die Teilnehmer des Schengener Informationssystems jedoch verpflichtet, dem Fahndungsersuchen eines Mitgliedstaates zu entsprechen.

Technisch besteht das Schengener Informationssystem, dessen zweite Generation (SIS II) mit mehrjähriger Verspätung schließlich am 09. April 2013 in Betrieb gehen konnte<sup>383</sup>,

---

Da nur eine spontane Datenübermittlung „im Einzelfall“ erlaubt ist, kann der regelmäßige Datenaustausch zur Erstellung sog. Lagebilder nicht auf Art. 46 Abs. 1 SDÜ gestützt werden. Diese Lücke schließen zum Teil die bilateralen Polizeiverträge, vgl. beispielsweise Art. 5 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479).

<sup>380</sup> Der deutsche Vorschlag eines zwingenden Meldedienstes konnte sich im Ergebnis nicht durchsetzen, vgl. hierzu *Sturm*, Kriminallistik 1997, 99 (101); *Scheller*, Ermächtigungsgrundlagen, S. 35.

<sup>381</sup> ABIEU 2006 Nr. L 386, 89 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 23).

<sup>382</sup> *Wilkesmann*, DPoIBI 5/1998, 19 (19).

<sup>383</sup> (SIS-II-)Beschluss 2007/533/JI v. 12.06.2007 (ABIEU 2007 Nr. L 205, 63) i.V.m. Beschluss 2013/157/EU v. 07.03.2013 (ABIEU 2013 Nr. L 87, 8).



aus nationalen Datenbanken, die über eine gemeinsame, zentrale Unterstützungseinheit miteinander verbunden sind. Diese hat zu gewährleisten, dass ein inhaltlich identischer Bestand an Fahndungsdaten zeitgleich in allen Teilnehmerstaaten vorliegt und abgefragt werden kann<sup>384</sup>.

Von den abschließend festgelegten Ausschreibungskategorien ist aus präventiv-polizeilicher Sicht vor allem die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle (Art. 36 f. SIS-II-Beschluss; bisher: Art. 99 SDÜ) von Interesse<sup>385</sup>. Die verdeckte Registrierung entspricht der „Grüneckenfahndung“ von Interpol<sup>386</sup> bzw. innerstaatlich der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung<sup>387</sup>. Bei dieser Methode polizeilicher Fahndung wird im Verlauf einer aus anderem Anlass vorgenommenen Kontrolle das (zufällige) Antreffen der ausgeschriebenen Person, gegebenenfalls auch ihres Fahrzeugs, eventueller Begleitpersonen oder mitgeführter Sachen unauffällig vermerkt und an die ausschreibende Stelle weitergeleitet. Ziel ist es, mithilfe der heimlich gewonnenen Einzelinformationen ein (punktuelles) Bewegungsbild zu erstellen und Zusammenhänge bzw. Querverbindungen zu anderen Personen aufzudecken<sup>388</sup>. In der Praxis spielt dieses typische Vorfeldinstrument<sup>389</sup> allerdings im Vergleich zu anderen Ausschreibungskategorien nur eine untergeordnete Rolle<sup>390</sup>.

---

<sup>384</sup> In seiner Funktionsweise ist das Schengener Informationssystem damit dem INPOL-Fahndungssystem der bundesdeutschen Polizei (hierzu *Petri*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. G Rn. 101 ff.) vergleichbar, vgl. *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 326; *Scheller*, JZ 1992, 904 (905).

<sup>385</sup> Vgl. hierzu *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 370 ff.; *Hayes*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), 75 ff.; *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 196 ff. und Rn. 220; zu den rechtlichen Problemen im Rahmen der Fahndung nach Art. 99 SDÜ (jetzt: Art. 36 f. SIS-II-Beschluss) siehe *Scheller*, JZ 1992, 904 (907 f.).

<sup>386</sup> Die „Grünecke“ (Green Notice) war ursprünglich auf die Warnung vor internationalen Straftätern beschränkt und wurde erst später um den Aspekt der polizeilichen Beobachtung erweitert (vgl. *Scheller*, Ermächtigungsgrundlagen, S. 33 Fn. 81). Als einzige Ausschreibung kann das Generalsekretariat die sog. Warnmeldung auch ohne Antrag eines Nationalen Zentralbüros von sich aus herausgeben, vgl. *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 3. Auflage, Kap. O Rn. 174.

<sup>387</sup> Vgl. beispielsweise § 25 PolG BW (Mitteilung über das Antreffen von Personen); hierzu *Württemberg/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 628 f.

<sup>388</sup> Dieselben Ziele verfolgt auch die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle (zum Ganzen *Söllner*, Die Polizei 2009, 287 ff.). Allerdings sollen die relevanten Informationen beim zufälligen Antreffen der ausgeschriebenen Person nicht verdeckt, sondern offen durch eine Durchsuchung der Person, des Fahrzeugs und/oder der mitgeführten Gegenstände des Betroffenen erlangt werden.

Als eines der ersten Bundesländer hat im Jahre 2008 Baden-Württemberg § 25 PolG BW um die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle erweitert (vgl. zur Begründung LT-Drs. 14/3165, S. 64). Soweit die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle im deutschen Recht (noch) keine Entsprechung findet, wird sie automatisch in eine Ausschreibung zur verdeckten Registrierung umgewandelt (Art. 37 Abs. 4 Satz 2 SIS-II-Beschluss; bisher: Art. 99 Abs. 5 Satz 2 SDÜ).

<sup>389</sup> Vgl. *Bäumler*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 3. Auflage, Kap. J Rn. 157 ff.; *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 329.

<sup>390</sup> Vgl. die Zusammenstellung in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 92 (1/2009), 84 sowie ergänzend Ratsdok. 6162/10, Ratsdok. 6434/2/11 REV 2, Ratsdok. 8281/12 und Ratsdok. 7389/13. Zur (sehr unterschiedlichen) Länderverteilung der Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ (jetzt: Art. 36 f. SIS-II-Beschluss) siehe die tabellarische Übersicht bei *Hayes*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), 75 (77). Eine neuere Zahl speziell für Deutschland nennt auch *BfDI*, 21. Tätigkeitsbericht 2005-2006, S. 29; es bleibt aber offen, auf welchen Zeitraum/Zeitpunkt sich die genannten 1.104 Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ beziehen.

Die geringe praktische Relevanz dürfte auch der Grund dafür sein, dass Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ in den amtlichen Schengen-Erfahrungsberichten nicht gesondert ausgewiesen werden.

## b) Sonstige gemeinsame Informationssysteme

Während Fahndungssysteme nur die wesentlichen Identifizierungsmerkmale und damit einen sehr begrenzten Umfang an personenbezogenen Daten enthalten, können sonstige gemeinsame Informationssysteme alle denkbaren Arten von Informationen umfassen, die auch als Gegenstand einer Informationsübermittlung aufgrund eines herkömmlichen Auskunftersuchens in Frage kommen. Im Gegensatz zu Fahndungsdateien dienen Informationssammlungen keinem speziellen (Fahndungs-)Zweck, sondern der allgemeinen polizeilichen Recherche.

Gemeinsame Informationssysteme werden auf transnationaler Ebene von Interpol<sup>391</sup> und – auf verbindlicher Rechtsgrundlage – zwischenzeitlich auch von Europol betrieben. Für die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten von größerer praktischer Bedeutung ist freilich das durch Europol zentral eingerichtete und automatisiert geführte Europol-Computersystem (The Europol Computer System, TECS). Es setzt sich aus drei Bausteinen zusammen: dem Europol-Informationssystem, einem Analysesystem und einem Indexsystem.

Das Europol-Informationssystem (Art. 11 bis 13 Europol-Beschluss<sup>392</sup>), das am 10. Oktober 2005 offiziell seinen Wirkbetrieb aufgenommen hat, soll einen schnellen Nachweis der bei den Mitgliedstaaten (und Europol) vorhandenen Informationen über Straftaten und die daran beteiligten Personen liefern. Es hat den Charakter eines erweiterten Kriminalaktennachweises. Zu präventiv-polizeilichen Zwecken werden in diesem Informationssystem Daten von Personen gespeichert, bei denen „faktische Anhaltspunkte oder triftige Gründe“ die Annahme rechtfertigen, dass sie künftig Straftaten aus dem inhaltlichen Zuständigkeitsbereich von Europol begehen werden (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 lit. b) Europol-Beschluss).

Im Wesentlichen auf der Basis der (auch präventiven) Daten des Informationssystems führt Europol daneben in einem Analysesystem „Arbeitsdateien zu Analysezwecken“ (Art. 14 Europol-Beschluss), die über ein Indexsystem (Art. 15 Europol-Beschluss), eine Art Fundstellenverzeichnis, erschlossen werden. Schwerpunktmäßig dem präventiven Bereich zuzuordnen sind die sog. strategischen Analysen (Art. 14 Abs. 4 Satz 1 Europol-Beschluss). Diese sollen Strukturen kriminellen Handelns durchleuchten und Trends aufzeigen und so die Grundlage für zukünftige Bekämpfungskonzepte bilden<sup>393</sup>. Dazu werden – unabhängig von der Aufklärung einzelner Straftaten – die zu einem bestimmten Kriminalitätsbereich vorhandenen Daten zusammengeführt, ausgewertet und zu Lagebildern verdichtet.

---

<sup>391</sup> Das Ausmaß und der genaue Inhalt der Interpol-Datenbestände bleiben in der Literatur und den entsprechenden Veröffentlichungen von Interpol überaus unklar. Erst recht geht daraus nicht hervor, ob und wenn ja inwieweit die Datenbanken (auch) präventiven Zwecken dienen.

<sup>392</sup> Beschluss 2009/371/JI v. 06.04.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 121, 37).

<sup>393</sup> Hoppe/Korhummel, DPolBI 5/1998, 24 (26).

Insoweit sind die Arbeitsdateien des Europol-Computersystems ähnlich konzipiert wie früher die PIOS-Dateien des deutschen INPOL-Systems, vgl. hierzu *Petri*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. H Rn. 96 ff.; zur neuen Kategorie der „delikts- und phänomenbezogenen Dateien“ siehe *Petri*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. G Rn. 79 ff.

### c) Spezifische Bestimmungen nach Art der Information

Charakteristisch für die beiden bisher dargestellten besonderen Formen des Datenaustausches ist die jeweilige Schaffung eines gemeinsamen überstaatlichen Datenbestandes, auf den die angeschlossenen nationalen Polizeibehörden gleichermaßen Zugriff haben. Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten findet mittelbar, über transnationale Stellen statt. Demgegenüber zielen die spezifischen Bestimmungen nach Art der Information auf eine Verbesserung des unmittelbaren Datenaustausches. Dazu gewähren sich die EU-Mitgliedstaaten für bestimmte Informationsarten wechselseitig einen direkten, automatisierten Zugang zu ihren – vernetzten – nationalen Datenbanken. Die Zugriffstiefe variiert dabei in Abhängigkeit von der Sensibilität der Datenkategorie.

Im vorliegenden präventiv-polizeilichen Kontext entstammen derartige Sonderregelungen ausschließlich dem multilateralen Prümmer Vertrag aus dem Jahre 2005, der in den für die (präventive) Verbrechensbekämpfung relevanten Teilen mittlerweile durch den weitgehend inhaltsgleichen EU-Beschluss 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität<sup>394</sup> (Prüm-Beschluss) faktisch ersetzt wurde. Der Sache nach betreffen die (auch präventiven) Bestimmungen den Austausch daktyloskopischer Daten sowie den Austausch von Daten aus Fahrzeugregistern.

Im Bereich der sensiblen daktyloskopischen Daten erfolgt die Informationsübermittlung zweistufig. In einem ersten Verfahrensschritt kann unmittelbar und automatisiert nur auf einen anonymisierten Fundstellendatensatz (Indexdatei) zugegriffen werden (Art. 9 Prüm-Beschluss). Die abfragende ausländische Stelle erhält so innerhalb kürzester Zeit Kenntnis davon, ob zu dem von ihr abgefragten Profil Informationen in den Dateien der anderen EU-Mitgliedstaaten vorliegen oder nicht (sog. „hit/no hit“-Verfahren). Im Falle eines Treffers erfolgt dann in einem zweiten Schritt die Übermittlung der eigentlichen personenbezogenen Daten – wie bisher auch – im Wege der Amtshilfe (Art. 10 Prüm-Beschluss).

Umfassender ausgestaltet ist der automatisierte Abruf von Daten aus den nationalen Fahrzeugregistern. Bei den weniger sensiblen Eigentümer-, Halter- und Fahrzeugdaten gestattet der Prüm-Beschluss den direkten Online-Lesezugriff auf die gesamte Datenbank (Art. 12 Prüm-Beschluss)<sup>395</sup>.

## IV. Grenzüberschreitende polizeiliche Einsätze

Die neben dem Informationsaustausch zweite Gruppe eingriffsrechtlich bedeutsamer Maßnahmen bilden die grenzüberschreitenden (präventiv-)polizeilichen Einsätze. Während beim transnationalen Datentransfer die Hoheitsträger auf ihrem Staatsgebiet verbleiben und sich das grenzüberschreitende Element darin erschöpft, dass Informationen in einen anderen Mitgliedstaat geliefert werden, nehmen bei dieser Form der Zusammenarbeit Polizeikräfte eines Mitgliedstaates selbständig Rechtseingriffe auf fremdem Hoheits-

<sup>394</sup> ABIEU 2008 Nr. L 210, 1.

<sup>395</sup> Vgl. auch den ursprünglich zwischen fünf EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland) außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag über ein Europäisches Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem (EUCARIS) v. 29.06.2000 (BGBl II 2003, 1786; 2009, 1128), der ähnlich dem Prümmer Vertrag / Prüm-Beschluss, aber speziell für die (auch präventive) Bekämpfung führerschein- und fahrzeugbezogener Straftaten vorsieht, dass sich die Vertragsparteien wechselseitig einen automatisierten Zugriff auf bestimmte (auch personenbezogene) Daten aus den nationalen Fahrzeug- und Führerscheinregistern gewähren.

gebiet vor. Dahinter steht die Überlegung, dass die Fortsetzung<sup>396</sup> eines polizeilichen Einsatzes auf fremdstaatlichem Gebiet bisweilen effizienter ist als die Übernahme der Operation an der Grenze durch die zuständigen Hoheitsträger des Gebietsstaates<sup>397</sup>.

Die ersten und bisher einzigen Regelungen über derartige präventive Polizeieinsätze zwischen EU-Mitgliedstaaten enthalten die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation. Pilotprojekt ist insoweit der deutsch-österreichische Polizeivertrag aus dem Jahre 2003<sup>398</sup>. Danach zählen zu den grenzüberschreitenden Einsatzmöglichkeiten im präventiven Sektor zunächst die aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen bekannten Maßnahmentypen der Nacheile und der grenzüberschreitenden Observation. Neu hinzugekommen sind die verdeckten Ermittlungen. Allen drei grenzüberschreitenden Hoheitsbefugnissen ist gemeinsam, dass sie nur „im Rahmen des geltenden innerstaatlichen Rechts“ ausgeübt werden dürfen<sup>399</sup>.

Unter Nacheile<sup>400</sup> versteht man die Verfolgung einer flüchtenden Person über Grenzen hinweg. Sie ist verknüpft mit einem Festhalterecht der nachsetzenden Beamten<sup>401</sup>. Als präventive Maßnahme kommt die Nacheile in Betracht, wenn sich eine Person einer – vorübergehend wieder eingeführten – Grenzkontrolle oder einer sonstigen polizeilichen Kontrolle innerhalb einer Entfernung von höchstens 150 km bis zur Grenze entzieht<sup>402</sup>.

Im Unterschied zur Nacheile hat die grenzüberschreitende Observation<sup>403</sup> in ihrer präventiv-polizeilichen Ausprägung absoluten Ausnahmecharakter. Eine Observation dient der planmäßigen Gewinnung personenbezogener Daten durch Beobachtung aus der Distanz. In der Regel wird die Zielperson dabei verdeckt beobachtet (sog. Beschattung).

Ähnlich wie die Observation ist auch der grenzüberschreitende Einsatz verdeckter Ermittler<sup>404</sup> eine Methode der (heimlichen) Datenerhebung. Verdeckte Ermittler sind nach deutschem Rechtsverständnis Polizeibeamte, die unter einer ihnen verliehenen, auf Dauer angelegten veränderten Identität (Legende) in die Kreise potenzieller Straftäter („Nah-

<sup>396</sup> Nicht erfasst sind folglich die Fälle, in denen Polizeibeamte zunächst die Grenze überschreiten und erst auf fremdem Territorium ihren Einsatz beginnen.

<sup>397</sup> Hecker, EuR 2001, 826 (835 f.). Für die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer föderalen Struktur ist diese Erkenntnis freilich nichts grundlegend Neues. Die Landespolizeigesetze verfügen bereits seit langem über Befugnisnormen zur Vornahme von Amtshandlungen über die Grenzen eines (Bundes-)Landes hinweg (vgl. beispielsweise § 78 Abs. 1 und 2, § 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 PolG BW).

<sup>398</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); hierzu Kindler/Schober, Die Polizei 2006, 161 (167 f.).

<sup>399</sup> Aus deutscher Sicht wird damit insbesondere auf die Polizeigesetze der Bundesländer verwiesen. So erlaubt beispielsweise zunächst § 78 Abs. 3 Satz 2 PolG BW dem Grunde nach das Wirken ausländischer Polizeikräfte auf baden-württembergischem Territorium. Die Zulässigkeit konkreter Rechtseingriffe gegenüber dem Bürger bemisst sich dann kraft Verweisung nach den gleichen Befugnisvorschriften wie bei rein innerstaatlichen Sachverhalten (§ 78 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 PolG BW). Den umgekehrten Fall, den Einsatz baden-württembergischer Bediensteter im Ausland, regelt § 79 Abs. 1 Satz 2 PolG BW.

<sup>400</sup> Art. 17 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 i.V.m. § 78 PolG BW.

<sup>401</sup> Art. 17 Abs. 4, Art. 11 Nr. 11 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 i.V.m. §§ 78, 28 f. PolG BW.

<sup>402</sup> Art. 17 Abs. 1 und 2 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003.

<sup>403</sup> Art. 16 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003. Für die passende innerstaatliche Befugnisnorm ist entscheidend, ob es sich um eine kurzfristige (dann allgemeine Vorschriften der Datenerhebung: §§ 78, 19 f. PolG BW) oder eine längerfristige Observation (dann §§ 78, 22 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW) handelt, vgl. Württenberger/Heckmann, Polizeirecht, Rn. 610.

<sup>404</sup> Art. 18 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 i.V.m. §§ 78, 22 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW.

raum“) eingeschleust werden, um verwertbare Informationen zu sammeln und Kontakte zu bestimmten Personen herzustellen.

## V. Annex: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen

Das vorstehend skizzierte, allgemein im Sinne von anlassunabhängig angelegte Regelungsgeflecht wird ergänzt durch Sonderregelungen, die auf bestimmte Gefährdungslagen zugeschnitten sind. Die größte praktische Bedeutung hat hierbei die präventiv ausgerichtete Kooperation bei Großveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug. Zu diesen transnationalen Massenveranstaltungen, bei denen Störungen durch Personen verschiedener EU-Mitgliedstaaten zu erwarten sind, gehören unter anderem (politische) Großdemonstrationen (z.B. anlässlich von (Wirtschafts-)Gipfeltreffen) und internationale Sportveranstaltungen, insbesondere Fußballspiele (wie z.B. die Fußballweltmeisterschaft).

Die Zusammenarbeit bei Großereignissen von transnationaler Dimension lässt sich auf Ebene der Europäischen Union<sup>405</sup> bis in die 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts zurückverfolgen, als sich die polizeiliche Kooperation der damaligen Europäischen Gemeinschaft noch in den informellen Strukturen des TREVI-Netzwerkes abspielte. Die Ereignisse im Brüsseler Heysel-Stadion im Mai 1985, bei denen 39 Menschen getötet und mehr als 400 verletzt wurden, waren der Auslöser dafür, das Tätigkeitsfeld der Arbeitsgruppe TREVI II um den permanenten Informationsaustausch über mögliche schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung, insbesondere im Zusammenhang mit dem Fußballrowdytum, zu erweitern<sup>406</sup>.

Der allgemeinen Entwicklung folgend hat sich die Kooperation bei Großveranstaltungen im Allgemeinen und bei Fußballspielen im Besonderen mittlerweile von ihren rein informellen Anfängen gelöst.

Primär als Ergänzung zu den Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens über den Informationsaustausch (Art. 39 und 46 SDÜ) erließ der Rat im Mai 1997 eine Gemeinsame Maßnahme betreffend die Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit<sup>407</sup>. Vereinbart wurde darin, vor größeren Veranstaltungen (nicht nur im Fußballbereich) sowohl auf Anfrage als auch eigeninitiativ möglichst frühzeitig Lagebildinformationen über die Anreise „größere[r] Gruppen, die eine Bedrohung für die

<sup>405</sup> Vgl. zum Ganzen *Busch*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), 36 ff.; *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 562.

Aus dem Rechtskreis des Europarates zu erwähnen ist das Europäische Übereinkommen über Gewalttätigkeit und Fehlverhalten von Zuschauern bei Sportveranstaltungen und insbesondere bei Fußballspielen v. 19.08.1985 (SEV Nr. 120), das für Deutschland allerdings erst knapp 20 Jahre später, am 01.05.2005, in Kraft trat (BGBl II 2004, 1642; 2005, 893).

Im Rahmen von Interpol unterstützen sog. Interpol Major Event Support Teams (IMESTs), die beim 2001 im Generalsekretariat eingerichteten Command and Coordination Centre (CCC) angesiedelt sind, die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung und Durchführung großer und bedeutender internationaler Veranstaltungen, vgl. *Stock/Herz*, Die Polizei 2011, 157 (158); *dies.*, Kriminalistik 2008, 651 (652).

<sup>406</sup> *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 317; missverständlich insoweit *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 27 und *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, S. 132, wonach die – seit 1975 bereits bestehende – Arbeitsgruppe TREVI II als Reaktion auf die Ereignisse im Brüsseler Heysel-Stadion 1985 erst gebildet worden sei.

<sup>407</sup> Gemeinsame Maßnahme 97/339/JI v. 26.05.1997 (ABIEG 1997 Nr. L 147, 1).

öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen können“, auszutauschen<sup>408</sup>. Darüber hinaus können bei Bedarf vorübergehend Verbindungsbeamte zu den Polizeibehörden des Veranstaltunglandes entsandt werden<sup>409</sup>. Diese werden beratend und unterstützend tätig, verfügen aber im Gastland über keinerlei Hoheitsbefugnisse.

Ausgebaut wurde die personelle Unterstützung ab 2003 durch die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation<sup>410</sup>. Danach können bei dringendem Bedarf ausnahmsweise Polizeikräfte des einen Vertragsstaates an Einsätzen im Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates mitwirken. Die den zuständigen ausländischen Behörden zur Personalverstärkung unterstellten Dienstkräfte sind den Beamten des unterstützten Staates in vollem Umfang, einschließlich der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse des Gebietsstaates, gleichgestellt.

Demgegenüber haben die Spezialvorschriften des Prüm-Vertrages respektive Prüm-Beschlusses in erster Linie nur klarstellende Funktion. Sie fassen im Wesentlichen den Status quo der (auch) für den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Großveranstaltungen geltenden (allgemeinen) Regeln nochmals „exklusiv“ für diesen Bereich zusammen<sup>411</sup>.

Dieses rechtlich verbindliche Regelwerk wurde und wird weiter ausdifferenziert durch eine Reihe zumeist unverbindlicher Rechtsakte, die (anfangs nur für den Fußballbereich) vornehmlich die praktische Zusammenarbeit bei transnationalen Großereignissen erleichtern soll(t)en.

So erklärt die Entschließung vom Juni 1997<sup>412</sup> unter anderem einen jährlichen Lagebericht über das Fußballrowdytum und eine jährliche Sachverständigensitzung zu diesem Themenkreis für „wünschenswert“.

Mit der im April 1996 verabschiedeten Empfehlung über Leitlinien zur Verhinderung von Störungen der öffentlichen Ordnung bei Fußballspielen<sup>413</sup> sollte der Informationsaustausch durch ein „einheitliches Formblatt für Berichte mit polizeilichen Erkenntnissen über bekannte oder mutmaßliche Gruppen von Ordnungstörern“ standardisiert werden. An die Stelle dieser Leitlinien trat 1999 ein – ebenfalls rechtlich unverbindliches – umfangreiches Handbuch<sup>414</sup>, das seitdem bereits mehrfach (2001<sup>415</sup>, 2006<sup>416</sup> und 2010<sup>417</sup>) aktualisiert wurde.

<sup>408</sup> Die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei größeren internationalen Veranstaltungen mit Erkenntnissen und Analysen gehört inzwischen sogar zu den Hauptaufgaben von Europol (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. e) Europol-Beschluss).

<sup>409</sup> Vgl. beispielsweise zur Entsendung von Verbindungsbeamten aus EU-Staaten nach Deutschland anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006 die BT-Drs. 16/1114. Der damalige Einsatz von ausländischen Unterstützungskräften aus EU-Ländern im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei, der auch mit der Übertragung bestimmter hoheitlicher Befugnisse verbunden war, erfolgte dagegen – außer im Verhältnis zu Österreich – (noch) auf vertragloser Grundlage allein nach Maßgabe des Bundespolizeigesetzes (§ 64 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 63 Abs. 2 bis 4 BPolG); vgl. auch *BMI*, Pressemitteilung v. 06.06.2006.

<sup>410</sup> Vgl. etwa Art. 6 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); hierzu *Kindler/Schober*, Die Polizei 2006, 161 (165). Wenngleich diese Regelung ihrem Wortlaut nach nicht ausdrücklich auf Großveranstaltungen beschränkt ist, kommen aufgrund ihrer Voraussetzungen und ihrer Intention als praktische Anwendungsfälle nur Einsätze mit besonders hohem Kräftebedarf in Frage, wie sie fast ausschließlich bei Massenveranstaltungen vorstellbar sind.

<sup>411</sup> Art. 13 bis 15 Prüm-Beschluss; siehe ferner Art. 18 Prüm-Beschluss, der nahezu wortgleich Art. 22 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 nachgebildet ist.

<sup>412</sup> ABIEG 1997 Nr. C 193, 1.

<sup>413</sup> ABIEG 1996 Nr. C 131, 1.

<sup>414</sup> ABIEG 1999 Nr. C 196, 1.

<sup>415</sup> ABIEG 2002 Nr. C 22, 1.

Die wesentlichen Elemente dieser fußballspezifischen praktischen Handreichung greift die Empfehlung des Rates vom Dezember 2007 betreffend einen Leitfaden für die Polizei- und Sicherheitsbehörden<sup>418</sup> auf und überträgt die entwickelten Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen auf sonstige Großveranstaltungen<sup>419</sup>.

---

Den in dieser Version des Handbuchs unter anderem empfohlenen Aufbau einer ständigen nationalen Fußballinformationsstelle der Polizei, über die der Informationsaustausch hauptsächlich abgewickelt werden soll, erklärte ein Jahr später der Ratsbeschluss 2002/348/JI v. 25.04.2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung für verpflichtend (ABIEG 2002 Nr. L 121, 1; geändert durch Beschluss 2007/412/JI v. 12.06.2007, ABIEU 2007 Nr. L 155, 76; zu weiteren Aufgaben siehe auch die Entschließung v. 17.11.2003, ABIEU 2003 Nr. C 281, 1). In Deutschland wird diese Funktion von der 1992 beim nordrhein-westfälischen Landeskriminalamt eingerichteten „Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze“ (ZIS) wahrgenommen, vgl. *Kant*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), 29 ff. Nicht verwechselt werden darf dieses „nationale“ ZIS mit dem „europäischen“ ZIS als Kurzbezeichnung für das Zollinformationssystem (hierzu oben Seite 14).

<sup>416</sup> ABIEU 2006 Nr. C 322, 1.

<sup>417</sup> ABIEU 2010 Nr. C 165, 1.

<sup>418</sup> ABIEU 2007 Nr. C 314, 4.

<sup>419</sup> *Busch*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), 36 (43): „Der Fußball hat sich als ideales, politisch unverdächtiges Testfeld für den polizeilichen Umgang mit Massenveranstaltungen erwiesen“.

### C. Repressive Verbrechensbekämpfung

Mit dem Oberbegriff der repressiven Verbrechensbekämpfung soll hier die Gesamtheit der Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung und Strafvollstreckung umschrieben werden<sup>420</sup>. Im Unterschied zu den beiden vorangegangenen Gliederungsabschnitten des zweiten Teils dieser Arbeit ist Anknüpfungspunkt der repressiven Verbrechensbekämpfung folglich stets eine (tatsächlich oder mutmaßlich) bereits begangene Straftat<sup>421</sup>.

Auf diesem Gebiet der Strafrechtspflege besitzt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine lange Tradition und verglichen mit der allgemeinen Kriminalprävention und der präventiven Verbrechensbekämpfung auch die größte praktische Bedeutung. Mittlerweile erfasst die zwischenstaatliche Kooperation (fast) alle Stadien des Strafverfahrens, vom Ermittlungsverfahren über das Hauptverfahren bis hin zum Vollstreckungsverfahren.

Am Ablauf des Strafverfahrens orientiert sich auch die „römische“ Untergliederung (I. bis IV.) dieses Abschnitts. Zunächst werden die (transnationalen) Verfahrenshindernisse behandelt. Sie sind übergreifend in jeder Phase des Verfahrens von Amts wegen zu prüfen und stehen unter Umständen bereits der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens entgegen. Im Anschluss an die Prozesshindernisse werden dann die einzelnen Verfahrensstadien „in ihren grenzüberschreitenden Bezügen“<sup>422</sup> dargestellt<sup>423</sup>.

<sup>420</sup> Die repressive Verbrechensbekämpfung entspricht damit inhaltlich der im Rechtskreis der Europäischen Union so bezeichneten „Bekämpfung“ von Kriminalität (Art. 67 Abs. 3 AEUV bzw. ex-Art. 29 Abs. 2 EUV), vgl. oben Seite 41.

<sup>421</sup> Rechtsdogmatisch ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der repressiven Verbrechensbekämpfung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen bzw. dem Europäischen Strafrecht zuzuordnen.

Zum überkommenen (deutschen) Begriff der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen allgemein *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 62; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 1 f.; *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 1 f.; speziell zum Unterfall des „polizeilichen Rechtshilfeverkehrs“ *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 332 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 47 ff.; *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 156. Zum Begriff des Europäischen Strafrechts *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 9 Rn. 4 ff.; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 7 Rn. 2 f.

<sup>422</sup> Formulierung in Anlehnung an den Buchtitel von *Hans Göppinger*, Der Täter in seinen sozialen Bezügen: Ergebnisse aus der Tübinger Jungtäter-Vergleichsuntersuchung, Berlin u.a., 1983.

<sup>423</sup> Aufgrund der Gesamtausrichtung der Arbeit an der Perspektive der staatlichen (Strafverfolgungs-)Institutionen werden die grenzüberschreitenden Aspekte des Strafverfahrens in erster Linie unter dem Gesichtspunkt des bisher dominierenden Bemühens der EU-Staaten um eine effektive (arbeitsteilige) Strafrechtspflege betrachtet. Weitgehend ausgeblendet bleiben die transnationalen Vorgaben, die der zweiten – neben einer wirksamen Strafverfolgung gleichberechtigten und häufig gegenläufigen – Hauptaufgabe des (nationalen) Strafverfahrens Rechnung tragen: der auf EU-Ebene in der Vergangenheit eher vernachlässigten Gewährung eines rechtsstaatlichen Verfahrens, insbesondere durch Stärkung der strafprozessualen Rechtspositionen von Beschuldigten und Opfern (zu den Zielen des Strafverfahrens vgl. *Beulke*, Strafprozessrecht, Rn. 3 ff.; siehe auch *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 1 Rn. 19).

Als Schranke des staatlichen Ermittlungsinteresses von zentraler Bedeutung ist die vom Europarat initiierte (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) v. 04.11.1950 (SEV Nr. 5; BGBl II 1952, 685; 1954, 14) in der Neufassung v. 22.10.2010 (BGBl II 2010, 1198; abgedruckt bei *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 80) und die dazu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) mit Sitz in Straßburg (allgemein zum System der EMRK sowie speziell zu den strafrechtlich relevanten (Mindest-)Garantien der EMRK und ihrer Auslegung durch den EGMR vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 11; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 10 Rn. 6 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 3 Rn. 18 ff.; *Safferling*, Internationales



---

Strafrecht, § 13; umfassend *Esser*, Europäisches Strafverfahrensrecht). Mit den Bestimmungen der EMRK im Wesentlichen deckungsgleich sind die straf(verfahrens)rechtlichen Garantien der – seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages nicht mehr nur faktisch bedeutsamen, sondern grundsätzlich auch rechtsverbindlichen – Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABIEU 2012 Nr. C 326, 391).

Ergänzt werden diese primärrechtlichen Gewährleistungen durch ein (teilweise im Umbruch bzw. noch im Aufbau befindliches) unionales Sekundärrecht, das sich nach den jeweils angesprochenen Verfahrensbeteiligten in zwei Gruppen einteilen lässt:

Dem Opferschutz (zusammenfassend hierzu *Bock*, ZIS 2013, 201 ff.; *Zeder*, JSt 2010, 36 ff.; *Eckstein*, FS Schroeder, S. 777 ff.) dien(t)en der Rahmenbeschluss 2001/220/JI v. 15.03.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (ABIEG 2001 Nr. L 82, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 10; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 425), aufgehoben und ersetzt durch die Richtlinie 2012/29/EU v. 25.10.2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten (ABIEU 2012 Nr. L 315, 57); die Richtlinie 2004/80/EG v. 29.04.2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten (ABIEU 2004 Nr. L 261, 15 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 16) sowie die Richtlinie 2011/99/EU v. 13.12.2011 über die Europäische Schutzanordnung (ABIEU 2011 Nr. L 338, 2).

An die Adresse des Beschuldigten gerichtet (für einen Überblick siehe *Gatzweiler*, StraFo 2011, 293 ff.; *Dettmers/Dimter*, DRiZ 2011, 402 ff.) sind die Richtlinie 2010/64/EU v. 20.10.2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (ABIEU 2010 Nr. L 280, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 39; vgl. hierzu *Weratschnig*, JSt 2010, 140 ff.; *Kotz*, StV 2012, 626 ff.), die Richtlinie 2012/13/EU v. 22.05.2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (ABIEU 2012 Nr. L 142, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 44) und die Richtlinie 2013/48/EU v. 22.10.2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs (ABIEU 2013 Nr. L 294, 1; hierzu *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (467 f.); siehe ferner *Corell/Sidhu*, StV 2012, 246 ff.) sowie der Vorschlag für eine Richtlinie zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren (KOM (2013) 821 endg.; zur Unschuldsvermutung siehe zuvor bereits das Grünbuch der Kommission in KOM (2006) 174 endg.), der Vorschlag für eine Richtlinie über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder (KOM (2013) 822 endg.) und der Vorschlag für eine Richtlinie über vorläufige Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte, denen die Freiheit entzogen ist, sowie über Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls (KOM (2013) 824 endg.). Diese (auf den Weg gebrachten) Rechtsakte gehören zu einem Gesamtpaket von Maßnahmen (zum „Fahrplan“ siehe ABIEU 2009 Nr. C 295, 1 (3)), durch das der ambitionierte, aber gescheiterte Vorschlag für einen umfassenden Rahmenbeschluss über Mindestrechte des Beschuldigten (KOM (2004) 328 endg.; hierzu *Rudolf/Giese*, ZRP 2007, 113 ff.) schrittweise (sog. step-by-step-approach) ersetzt werden soll.

Ferner hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf den (Änderungs-)Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24 = *Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 27; hierzu *Klitsch*, ZIS 2009, 11 (15 ff.); *Hauck*, JR 2009, 141 (141 ff.); zur Vorgeschichte *Zeder*, JSt 2008, 92 (94 ff.) und *ders.*, JSt 2008, 135 f.).

## I. Verfahrenshindernisse<sup>424</sup>

### 1. Grenzüberschreitendes „ne bis in idem“<sup>425</sup>

Das Bedürfnis nach einer zwischenstaatlichen Geltung des Verbots der Doppelverfolgung<sup>426</sup> steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Strafanwendungsrechts in Deutschland und den meisten anderen (EU-)Staaten.

Die Struktur dieses in der deutschen Rechtsterminologie herkömmlicherweise sog. „internationalen Strafrechts“ (§§ 3 bis 7 StGB) lässt sich am besten in Abgrenzung zum internationalen Privatrecht verdeutlichen<sup>427</sup>. Das (deutsche) internationale Privatrecht ist echtes Kollisionsrecht, d.h., es gibt bei Sachverhalten mit Auslandsberührung Auskunft darüber, welche nationale (gegebenenfalls ausländische) Rechtsordnung deutsche Zivilgerichte in concreto zugrunde zu legen haben und bezieht dabei auch ausländische Kollisionsnormen mit ein. Demgegenüber beruht das internationale Strafrecht auf dem Grundsatz, dass deutsche Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichte ausschließlich deutsches Strafrecht anwenden. Anhand bestimmter Anknüpfungspunkte<sup>428</sup> wird deshalb lediglich festgelegt, ob auf einen konkreten Sachverhalt, der sich im Ausland ereignet hat oder in den ausländische Täter und/oder Opfer involviert sind, deutsches Strafrecht anwendbar ist.

Wenn aber das innerstaatliche Strafanwendungsrecht den räumlichen und persönlichen Geltungsbereich der eigenen Strafgewalt einseitig absteckt, ohne hierbei auf mögliche Kollisionen mit anderen Rechtsordnungen Rücksicht zu nehmen, so kann dies logischerweise zur Folge haben, dass bei ein und derselben Handlung mit Auslands- bzw. Ausländerbezug mehrere Staaten einen hinreichenden Anknüpfungspunkt für ihre Strafgewalt geltend machen (sog. positiver Kompetenz- oder Jurisdiktionskonflikt<sup>429</sup>).

Gerade in einem „Europa ohne Grenzen“ stellt die damit verbundene Gefahr mehrfacher Strafverfolgung nicht nur ein rechtstheoretisch denkbares, sondern auch ein erhebliches tatsächliches Problem dar<sup>430</sup>. Der (gleichberechtigt neben der Union) allen EU-Staaten obliegende strafrechtliche Schutz supranationaler Interessen, allen voran der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, löst sogar von vornherein in mehreren Staaten gleichzeitig Strafverfolgungspflichten oder jedenfalls Verfolgungsrechte aus.

<sup>424</sup> Übergreifend zum Folgenden *Vogel*, FS Schroeder, S. 877 ff.; *Eckstein*, ZStW 124 (2012), 490 ff.; *Eisele*, ZStW 125 (2013), 1 ff.; *Radtke*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 12.

<sup>425</sup> Speziell hierzu *Dannecker*, FS Kohlmann, S. 593 ff.; *Zöller*, FS Krey, S. 501 ff.; *Satzger*, FS Roxin, S. 1515 ff.; *ders.*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 64 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 13; *Safferling*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 77 ff.; siehe auch *Kerner/Karnowski*, FS Kühl, S. 777 ff.

<sup>426</sup> Der in Anlehnung an den Wortlaut des Art. 103 Abs. 3 GG häufig synonym gebrauchte Begriff des Doppelbestrafungsverbots ist demgegenüber zu eng gefasst, da nach allgemeiner Meinung nicht erst die mehrfache Verurteilung oder die Verurteilung nach einem Freispruch untersagt ist, sondern bereits die Einleitung eines erneuten Verfahrens aufgrund desselben Lebenssachverhalts.

<sup>427</sup> Vgl. hierzu *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 1 Rn. 2; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 2; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 3 Rn. 3 f. Das Attribut „international“ ist insofern irreführend, als es sich in beiden Fällen nicht um originär internationale oder supranationale Rechtsnormen handelt, sondern um rein innerstaatliches (deutsches) Recht, wenn auch mit grenzüberschreitendem Bezug.

<sup>428</sup> Zu den einzelnen völkerrechtlich akzeptierten Anknüpfungspunkten im Allgemeinen und dem Strafanwendungsrecht des deutschen Strafgesetzbuchs im Besonderen vgl. *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 2 und § 3; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 4 und § 5; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 9 ff.; *Kerner/Karnowski*, FS Kühl, S. 777 (777 ff.).

<sup>429</sup> Zum Begriff *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 4 Rn. 9.

<sup>430</sup> Beispiele bei *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 13 Rn. 5.

Dem wachsenden Risiko transnationaler Mehrfachverfolgung und -bestrafung begegnen die meisten nationalen Rechtsordnungen jedoch nur unzureichend. Zwar ist der Grundsatz, wonach niemand wegen derselben Tat mehrmals verfolgt und bestraft werden darf, in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anerkannt, ihm kommt aber regelmäßig nur rechtsordnungsinterne Relevanz zu<sup>431</sup>. Auch in Deutschland verbrauchen nur inländische Entscheidungen von Verfassungen wegen die Strafklage für dieselbe Tat (Art. 103 Abs. 3 GG). Ausländische Strafentscheidungen wegen derselben Tat stellen dagegen grundsätzlich kein Verfahrenshindernis dar<sup>432</sup>.

Als Reaktion auf diese unbefriedigende Rechtslage hat sich zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein (teil-)europäisches „ne bis in idem“ herausgebildet. Im Mittelpunkt stehen dabei die Art. 54 bis 58 des 1995 in Kraft gesetzten Schengener Durchführungsübereinkommens<sup>433/434</sup>. Sie übernehmen nahezu wortgleich die Regelungen des im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe für justizielle Zusammenarbeit<sup>435</sup> ausgearbeiteten Übereinkommens zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Verbot der doppelten Strafverfolgung vom 25. Mai 1987<sup>436</sup>, das mangels Ratifizierung durch alle damaligen zwölf EG-Mitgliedstaaten bis heute nicht in Kraft treten konnte, sondern lediglich zwischen neun Staaten (darunter auch Deutschland), die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben, vorzeitig anwendbar ist<sup>437</sup>.

Nach dem zentralen Art. 54 SDÜ darf derjenige, der in einem Mitgliedstaat rechtskräftig abgeurteilt worden ist, in einem anderen Mitgliedstaat wegen derselben Tat nicht verfolgt werden, vorausgesetzt, dass im Falle einer Verurteilung die Sanktion bereits vollstreckt worden ist, gerade vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaates nicht mehr

<sup>431</sup> Auch Art. 4 Abs. 1 des – von Deutschland zwar gezeichneten, aber bisher nicht ratifizierten – Protokolls Nr. 7 zur EMRK v. 22.11.1984 (SEV Nr. 117 = *Esser*, *Vorschriftensammlung*, Nr. 80d) bezieht sich explizit auf ein erneutes Strafverfahren „desselben Staates“, garantiert also das Doppelverfolgungsverbot nur auf nationaler Ebene.

<sup>432</sup> Daraus resultierende unbillige Ergebnisse versucht die deutsche Strafrechtsordnung auf nationaler Ebene abzumildern: Zum einen eröffnet § 153c Abs. 2 StPO der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen bei Auslandstaten – in Abweichung vom sonst grundsätzlich bestehenden Verfolgungszwang (Legalitätsprinzip) – ausnahmsweise von der Verfolgung einer Tat abzusehen. Zum anderen ist gemäß § 51 Abs. 3 Satz 1 StGB im Rahmen der tatrichterlichen Strafzumessung eine wegen derselben Tat im Ausland bereits vollstreckte Strafe zwingend auf die im Inland verhängte Strafe anzurechnen. Entsprechendes gilt gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 StGB bzw. § 450a StPO im Falle einer ausländischen Auslieferungshaft (zum Anrechnungsprinzip, insbesondere auch zur Bestimmung des Anrechnungsmaßstabes nach § 51 Abs. 4 Satz 2 StGB vgl. *Bock*, ZIS 2010, 482 ff.).

<sup>433</sup> Vorhergehende Bestrebungen des Europarates, ein zwischenstaatliches Doppelverfolgungsverbot zu etablieren, waren dagegen bislang nicht von Erfolg gekrönt, da nur ein Teil der Mitgliedstaaten die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert hat, vgl. Art. 53 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens über die internationale Geltung von Strafurteilen v. 28.05.1970 (SEV Nr. 70; Deutschland hat das Abkommen gezeichnet, aber nicht ratifiziert); Art. 35 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens über die Übertragung von Strafverfahren v. 15.05.1972 (SEV Nr. 73; dieses Abkommen hat Deutschland nicht einmal gezeichnet).

<sup>434</sup> Im Rechtskreis der Europäischen Union nehmen daneben bereichsspezifische Spezialregelungen auf die Gefahr transnationaler Mehrfachverfolgung Bezug, so z.B. Art. 7 der PIF-Konvention v. 26.07.1995 (ABIEG 1995 Nr. C 316, 48 = *Esser*, *Vorschriftensammlung*, Nr. 50; *Wasmeier/Möhlig*, *Textsammlung*, S. 274) und Art. 10 des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung v. 26.05.1997 (ABIEG 1997 Nr. C 195, 1 = *Esser*, *Vorschriftensammlung*, Nr. 53; *Wasmeier/Möhlig*, *Textsammlung*, S. 323).

<sup>435</sup> Siehe oben Seite 34 f.

<sup>436</sup> BGBl II 1998, 2226; vgl. hierzu *N.N.*, in: Schomburg u.a., *Internationale Rechtshilfe*, 4. Auflage, III E, Kurzübersicht; *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, § 13 Rn. 10 f.

<sup>437</sup> BGBl II 2002, 600. Da sein Inhalt weitgehend dem der geltenden Art. 54 ff. SDÜ entspricht, ist kaum damit zu rechnen, dass dieses Übereinkommen noch in Kraft tritt.

vollstreckt werden kann. Einer nochmaligen Strafverfolgung steht dann ein transnationales Verfahrenshindernis entgegen<sup>438</sup>.

Nicht nur in der deutschen Rechtspraxis hat sich jedoch schnell herausgestellt, dass diese auf den ersten Blick klare Regelung enorme Auslegungsprobleme mit sich bringt, die nicht allein mit der (naturgegebenen) Verschiedenartigkeit der strafprozessualen Systeme innerhalb der Europäischen Union begründet werden können, sondern auch auf (selbstverschuldete) sprachliche Ungenauigkeiten (nicht nur, aber auch) der deutschen Textfassung zurückzuführen sind<sup>439</sup>.

Der Europäische Gerichtshof, dem seit der Einbeziehung der Schengener Übereinkommen in den institutionellen und (sekundär-)rechtlichen Rahmen der Europäischen Union – bis zum Vertrag von Lissabon vorbehaltlich einer mitgliedstaatlichen Zuständigkeitserklärung (ex-Art. 35 Abs. 2 EUV) – die Auslegungshoheit hierüber obliegt, hatte sich deshalb auch schon mehrfach im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens mit Art. 54 SDÜ zu befassen und ist bemüht, dieser Vorschrift unionsweit einheitliche Konturen zu verleihen<sup>440</sup>. Unabhängig vom betroffenen Merkmal (rechtskräftige Aburteilung, dieselbe Tat, Vollstreckungselement) lassen die hierzu ergangenen Grundsatzentscheidungen einen deutlichen Trend zu einer (für manche zu) beschuldigtenfreundlichen, weiten Interpretation erkennen.

So ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs trotz des engeren Wortlauts („rechtskräftig“, „Urteil“) weder erforderlich, dass die Entscheidung durch ein Gericht noch dass sie in Form eines Urteils getroffen wird, solange die verfahrensbeendende Entscheidung Ahndungswirkung hat und mit ihr die Strafklage nach dem nationalen Recht endgültig verbraucht ist<sup>441</sup>. Ausgehend hiervon hat der Europäische Gerichtshof nicht nur freisprechende Urteile<sup>442</sup>, sondern etwa auch Einstellungen gegen Geldauflagen nach § 153a StPO und vergleichbare Entscheidungen, selbst wenn sie von einer Staatsanwaltschaft getroffen werden<sup>443</sup>, als rechtskräftige Aburteilung eingeordnet, nicht aber jederzeit korrigierbare polizeiliche Entscheidungen<sup>444</sup>. Ebenso wenig ist eine Einstellung ausreichend, die allein deshalb verfügt wurde, weil schon Ermittlungen in einem anderen Mitgliedstaat begonnen wurden<sup>445</sup>.

Auch den Tatbegriff des Art. 54 SDÜ legt der Europäische Gerichtshof weit aus. Ob mehrere Handlungen Teile „derselben Tat“ bilden, hänge davon ab, ob diese – unabhängig

<sup>438</sup> Gemäß Art. 55 SDÜ haben die Vertragsparteien allerdings die Möglichkeit, für bestimmte Situationen oder Straftaten die Unanwendbarkeit von Art. 54 SDÜ zu erklären. Zu den abgegebenen Erklärungen (Vorbehalten) sowie der Frage ihrer Weitergeltung nach Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der Europäischen Union bzw. seit Inkrafttreten von Art. 50 GRCh siehe *Zeder*, JSt 2012, 195 (198 f.); *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III E 1, Art. 55 SDÜ Rn. 1 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 13 Rn. 64 f.; *Liebau*, Ne bis in idem, S. 126 f.

<sup>439</sup> *Schomburg*, StV 1997, 383 (383 f.); *ders.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III E 1, Art. 54 SDÜ Rn. 27 ff.

<sup>440</sup> Zusammenfassend zur Auslegung des Art. 54 SDÜ (jeweils m.w.N.) *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 73 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 13 Rn. 23 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 10 Rn. 106 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 267 ff.; *Hackner*, NStZ 2011, 425 (426 ff.); *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III E 1, Art. 54 SDÜ Rn. 23 ff.

<sup>441</sup> EuGH NJW 2003, 1173 (verb. Rs. C-187/01 und C-385/01 *Gözütok und Brügge*).

<sup>442</sup> EuGH NJW 2006, 3403 (Rs. C-467/04 *Gasparini u.a.*): Freispruch aufgrund eingetretener Verfolgungsverjährung; EuGH NJW 2006, 3406 (Rs. C-150/05 *van Straaten*): Freispruch aus Mangel an Beweisen.

<sup>443</sup> EuGH NJW 2003, 1173 (verb. Rs. C-187/01 und C-385/01 *Gözütok und Brügge*); hierzu *Vogel/Norouzi*, JuS 2003, 1059 ff.; *Radtke/Busch*, NStZ 2003, 281 ff.; *Stein*, NJW 2003, 1162 ff.

<sup>444</sup> EuGH NStZ-RR 2009, 109 (Rs. C-491/07 *Turanský*).

<sup>445</sup> EuGH NJW 2005, 1337 (Rs. C-469/03 *Miraglia*).

von ihrer rechtlichen Beurteilung und den durch ihre Bestrafung geschützten Interessen der Mitgliedstaaten – einen Komplex von Tatsachen darstellen, die in zeitlicher und räumlicher Hinsicht sowie nach ihrem Zweck unlösbar miteinander verbunden sind<sup>446</sup>. In einer späteren Entscheidung hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass ein einheitlicher Vorsatz für sich allein nicht genügt, um mehrere Handlungen zu einer Tat im Sinne des Art. 54 SDÜ zu verknüpfen<sup>447</sup>.

Im Hinblick auf das dritte und letzte Merkmal, das Vollstreckungselement, hat der Europäische Gerichtshof schließlich entschieden, dass auch eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe im Sinne des Art. 54 SDÜ „gerade vollstreckt“ (2. Alternative) wird, solange die Bewährungszeit läuft<sup>448</sup>. Außerdem setzt nach seiner Auffassung die dritte Variante des Vollstreckungselements („nicht *mehr* vollstreckt werden kann“) nicht voraus, dass überhaupt jemals eine Vollstreckbarkeit der Strafe bestanden hat<sup>449</sup>.

Über den sekundärrechtlichen Bereich hinaus<sup>450</sup> ist die unionsweite Geltung des „ne bis in idem“-Grundsatzes inzwischen auch im Primärrecht der Europäischen Union verankert. Die seit Inkrafttreten des Vertragswerkes von Lissabon grundsätzlich<sup>451</sup> rechtsverbindliche (vgl. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV) Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>452</sup> (GRCh) normiert in Art. 50 ein umfassendes, rechtsordnungsinternes wie transnationales Verbot der Doppelverfolgung<sup>453/454</sup>.

<sup>446</sup> EuGH NJW 2006, 1781 (Rs. C-436/04 *van Esbroeck*); in diesem Sinne auch EuGH NJW 2011, 983 (Rs. C-261/09 *Mantello*).

Trotz seiner Eigenständigkeit kommt der europarechtliche Tatbegriff damit dem der deutschen Strafprozessordnung (hierzu *Meyer-Goßner/Schmitt*, § 264 StPO Rn. 1 ff.; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 641; *Beulke*, Strafprozessrecht, Rn. 513) sehr nahe; ebenso *Radtke*, NStZ 2012, 479 (482 f.); *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 79; anders wohl *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 268 f.

<sup>447</sup> EuGH NJW 2007, 3416 (Rs. C-367/05 *Kraaijenbrink*).

<sup>448</sup> EuGH NJW 2007, 3412 (Rs. C-288/05 *Kretzinger*).

<sup>449</sup> EuGH NStZ 2009, 454 (Rs. C-297/07 *Bourquain*).

<sup>450</sup> Vgl. auch die – erfolglose – Initiative Griechenlands für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Anwendung des „ne bis in idem“-Grundsatzes in Ratsdok. 6356/03; hierzu *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 12 Rn. 54 m.w.N.

<sup>451</sup> Weiterhin ohne rechtliche Bindungswirkung bleibt die Grundrechtecharta durch das dem Lissabon-Vertrag beigegefügte Protokoll Nr. 30 (ABIEU 2012 Nr. C 326, 313) für das Vereinigte Königreich und Polen; Tschechien hat der Europäische Rat eine entsprechende Sonderstellung zugesagt (Ratsdok. 15265/1/09 REV 1, S. 2 i.V.m. S. 14).

<sup>452</sup> ABIEU 2007 Nr. C 303, 1; ABIEU 2012 Nr. C 326, 391 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 3).

<sup>453</sup> Vgl. hierzu etwa *Eser*, in: Meyer, Art. 50 GRCh; *Streinz*, in: ders., Art. 50 GRCh; *Voet van Vormizeele*, in: Schwarze u.a., Art. 50 GRCh.

<sup>454</sup> Art. 50 GRCh wirft eine Reihe neuer, bislang noch nicht abschließend geklärter Einzelfragen auf, die hier nur angerissen werden können:

Teilweise wird unter Verweis auf den Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh, dem zufolge die Charta „für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt, vertreten, Art. 50 GRCh sei von seinem Anwendungsbereich her enger konzipiert als Art. 54 SDÜ und garantiere Schutz vor Doppelverfolgung nur bei Anwendung des Unionsrechts, nicht dagegen bei rein nationalen Straftatbeständen. Für letztere Fälle könne sich dieser Schutz weiterhin nur aus Art. 54 SDÜ ergeben (*Dannecker*, FS Kohlmann, S. 593 (612 ff.); ähnlich *Liebau*, Ne bis in idem, S. 127). Dem steht jedoch entgegen, dass die amtlichen Erläuterungen des Präsidiums zu Art. 50 GRCh (ABIEU 2007 Nr. C 303, 17 (31)) hinsichtlich der transnationalen Geltung des Doppelverfolgungsverbots zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausdrücklich auf die Art. 54 bis 58 SDÜ verweisen und Art. 50 GRCh insoweit den in der Union erreichten Entwicklungsstand kodifizieren soll. Nimmt man die Nachrangigkeit des Wortlauts und die Vorrangigkeit des „*effet utile*“ im europäischen Auslegungskanon hinzu (*Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 9 Rn. 165 ff.), so lässt dies auf einen Gleichlauf der Anwendungsbereiche von Art. 54 SDÜ und Art. 50 GRCh schließen (so

## 2. Annex: Die Übertragung der Strafverfolgung

Zur Bewältigung von Jurisdiktionskonflikten ist die zwischenstaatliche Geltung des Grundsatzes „ne bis in idem“ zwar ein erster Schritt, sie vermag für sich genommen die Problematik konkurrierender Zuständigkeiten aber noch nicht befriedigend zu lösen, weil das (transnationale) Doppelverfolgungsverbot erst zum Tragen kommt, wenn eine rechtskräftige Aburteilung vorliegt, also ein erstes Strafverfahren zu einem Abschluss gekommen ist. Bis zu diesem eher zufälligen oder gar willkürlichen Zeitpunkt einer Erstentscheidung bleiben parallele Ermittlungstätigkeiten in zwei (oder mehr) EU-Staaten nach wie vor möglich. Die Folge sind drohende Doppelbelastungen (durch mehrfache Ermittlungseingriffe) auf Seiten des Beschuldigten, aber auch eine Verschwendung der allorts begrenzten Verfolgungsressourcen in dem Mitgliedstaat, der in diesem „Strafverfolgungswettrennen“<sup>455</sup> am Ende unterliegt.

Da positive Kompetenzkonflikte somit nicht allein auf der Grundlage des Prioritätsprinzips sachgerecht entschärft werden können, setzt das Rechtsinstitut der Übertragung der Strafverfolgung<sup>456</sup> bereits im Vorfeld des ersten rechtskräftigen Verfahrensabschlusses an. Es sieht vor, dass bei mehreren für die Verfolgung und Aburteilung derselben Tat zuständigen Trägern von Strafgewalt in einem möglichst frühen Verfahrensstadium die Verfolgungszuständigkeit anhand bestimmter Sachkriterien einem von ihnen verbindlich zugewiesen werden soll<sup>457</sup>. Verfahrenstechnisch geschieht dies durch ein Ersuchen um

---

im Ergebnis auch *Burchard/Brodowski*, *StraFo* 2010, 179 (181 f.); *Merkel/Scheinfeld*, *ZIS* 2012, 206 (208 Fn. 15); *Satzger*, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, § 10 Rn. 70).

Soweit sich der Schutzbereich des Art. 50 GRCh und der des Art. 54 SDÜ überschneiden, stellt sich ein weiteres Auslegungsproblem. Im Unterschied zum transnationalen Doppelverfolgungsverbot des Art. 54 SDÜ – jedoch im Einklang mit dem rechtsordnungsinternen Doppelverfolgungsverbot des Art. 103 Abs. 3 GG bzw. des Art. 4 Abs. 1 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK – verzichtet Art. 50 GRCh seinem Wortlaut nach auch in seiner transnationalen Dimension auf ein Vollstreckungselement. Von Teilen der Literatur wird daraus gefolgert, dass im Rahmen von Art. 50 GRCh ein Vollstreckungselement nicht mehr erforderlich sei (*Eser*, in: *Meyer*, Art. 50 GRCh Rn. 14; *Heger*, *ZIS* 2009, 406 (408); *Böse*, *GA* 2011, 504 ff.; *Schomburg/Suominen-Picht*, *NJW* 2012, 1190 (1191); *Merkel/Scheinfeld*, *ZIS* 2012, 206 ff.; *Zeder*, *JSt* 2012, 195 (197 f.)). Für die Gegenansicht geht diese Auslegung jedoch (zu) weit über den bisherigen europäischen Besitzstand hinaus, auf den die gebührend zu berücksichtigenden (vgl. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV; Art. 52 Abs. 7 GRCh) amtlichen Erläuterungen zu Art. 50 GRCh Bezug nehmen. Zumindest in seiner transnationalen Dimension werde das Doppelverfolgungsverbot deshalb auch weiterhin durch das Vollstreckungselement begrenzt. Art. 54 SDÜ sei als legitime sekundärrechtliche Konkretisierung des primärrechtlichen Art. 50 GRCh aufzufassen, der allenfalls eine restriktive Interpretation des Vollstreckungselements gebieten könne (*Liebau*, *Ne bis in idem*, S. 129; *Satzger*, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, § 10 Rn. 70; *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, § 13 Rn. 38 f.; *Hackner/Schierholt*, *Internationale Rechtshilfe*, Rn. 271; *Ambos*, *Internationales Strafrecht*, § 10 Rn. 119; *Burchard/Brodowski*, *StraFo* 2010, 179 (182 ff.); im Ergebnis auch *LG Aachen StraFo* 2010, 190; *BGH NJW* 2011, 1014; *BVerfG NJW* 2012, 1202).

Die praktischen Auswirkungen des letztgenannten Streitpunkts dürften allerdings gering sein. Das Vollstreckungselement soll dazu dienen, den Schutz des „ne bis in idem“-Grundsatzes demjenigen zu verweigern, der sich der Strafvollstreckung durch Flucht in einen anderen Mitgliedstaat dauerhaft entzieht. Angesichts der fortgeschrittenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der (repressiven) Verbrechensbekämpfung, insbesondere auch im Stadium des Vollstreckungsverfahrens (siehe unten Seite 177 ff.), sind jedoch kaum Anwendungsfälle denkbar, in denen dieses Erfordernis noch eine eigenständige Funktion besitzt.

<sup>455</sup> *Vogel*, *FS Schroeder*, S. 877 (882); siehe auch *Vander Beken/Vermeulen/Lagodny*, *NStZ* 2002, 624 (624 f.).

<sup>456</sup> Vgl. hierzu *Vogel*, *FS Schroeder*, S. 877 (892).

<sup>457</sup> Die Rechtsfigur der Übertragung der Strafverfolgung bildet gewissermaßen die Vorstufe zur Entwicklung von echten Kollisionsnormen nach dem Muster des internationalen Privatrechts;

Übernahme der Strafverfolgung und dessen Annahme. Im ersuchenden Staat bewirkt die erfolgte Übernahme der Strafverfolgung ein (vorläufiges) Verfahrenshindernis.

Mit der Übertragung der Strafverfolgung befassen sich auf europäischer Ebene im Wesentlichen zwei völkerrechtliche Verträge, deren praktische Bedeutung – rechtspolitisch bedauerlich – als gering einzustufen ist. Zum einen das Europaratsübereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung aus dem Jahre 1972, das zwar immerhin in Kraft ist, aber nur von knapp der Hälfte der EU-Staaten ratifiziert wurde<sup>458</sup>; zum anderen ein EG-Übereinkommen, das 1990 von der informellen Arbeitsgruppe für justizielle Zusammenarbeit<sup>459</sup> ausgearbeitet und von den damaligen EG-Mitgliedstaaten auch unterzeichnet wurde, das aber aufgrund fehlender Ratifizierungen bis heute nicht in Kraft treten konnte und als gescheitert angesehen werden muss.

Unter schwedischer Ratspräsidentschaft wurde deshalb im Juni 2009 ein neuer Versuch gestartet, einen für alle EU-Staaten verbindlichen – allgemeinen<sup>460</sup> – Rechtsrahmen für die Übertragung der Strafverfolgung zu schaffen<sup>461</sup>. Der inhaltlich an die beiden vorgenannten Übereinkommen angelehnte Entwurf wurde allerdings seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon – soweit ersichtlich – nicht mehr weiterverfolgt.

---

kritisch zur Einführung von Kollisionsnormen *Esser*, Europäisches Strafverfahrensrecht, S. 12; *Nelles*, ZStW 109 (1997), 727 (748).

<sup>458</sup> SEV Nr. 73 (von Deutschland bislang weder gezeichnet noch ratifiziert); hierzu *Vogler*, Jura 1992, 586 (590); *Lagodny/Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II D 7, Kurzübersicht.

<sup>459</sup> Vgl. oben Seite 34 f.

<sup>460</sup> Zu vereinzelt deliktsspezifischen Ansätzen siehe etwa Art. 9 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI v. 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABIEG 2002 Nr. L 164, 3 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 14; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 359), der im Unterschied zu den bisher bestehenden bzw. geplanten Regelungen die Anknüpfungspunkte, die ein Übernahmearbeitersuchen rechtfertigen, nicht gleichberechtigt nebeneinanderstellt, sondern hierarchisch ordnet (vgl. *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 4 Rn. 24).

<sup>461</sup> Vgl. Ratsdok. 11119/09; hierzu *Zeder*, JSt 2009, 162 (165 f.); *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (384 f.); *Eisele*, ZStW 125 (2013), 1 (19 f.).

Mit diesem Vorschlag nicht zu verwechseln ist der bewusst einen Tag vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages verabschiedete Rahmenbeschluss 2009/948/JI v. 30.11.2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren (ABIEU 2009 Nr. L 328, 42 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 38; hierzu *Schneider*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.17, Vorbemerkungen; *Schomburg/Trautmann*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III D 1, Kurzübersicht; *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (384); *Eckstein*, ZStW 124 (2012), 490 (505 ff.); *Eisele*, ZStW 125 (2013), 1 (17 ff.); *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 12 Rn. 4). Durch ihn soll die flexible informelle Beilegung von Kompetenzkonflikten im Vorfeld eines förmlichen Übernahmearbeitersuchens gefördert werden. Die betroffenen Strafverfolgungsbehörden sollen möglichst frühzeitig gegenseitige Konsultationen aufnehmen, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen, die vor allem darin bestehen kann, parallel geführte Strafverfahren in einem einzigen Mitgliedstaat zu konzentrieren. Kommt auf diesem Wege keine Einigung zustande, ist gegebenenfalls Eurojust als Mediator einzuschalten, dessen Entscheidung aber keinerlei rechtliche Bindungswirkung entfaltet.

## II. Ermittlungsverfahren

Das Hauptaugenmerk der transnationalen Zusammenarbeit bei der (repressiven) Verbrechensbekämpfung zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist seit jeher auf die grenzüberschreitende oder sogar gemeinsame Sicherung von (gerichtsverwertbarem) Beweismaterial und damit vor allem auf das Stadium des Ermittlungsverfahrens gerichtet<sup>462</sup>. Dementsprechend umfangreich ist mittlerweile auch das diesem Verfahrensabschnitt zuzuordnende Regelwerk. Zur kaum noch überschaubaren Vielzahl an Rechtsquellen kommt erschwerend hinzu, dass sich die einschlägigen Regelungen auf verschiedene Rechtskreise verteilen und oftmals nur unzureichend aufeinander abgestimmt sind.

Einer überzeugenden rechtsdogmatischen Systematisierung ist die unübersichtliche und sich ständig ändernde Materie nur bedingt zugänglich. Im Folgenden soll deshalb der Versuch einer möglichst praxisnahen Strukturierung dieses Regelgeflechts unternommen werden. Parallel zum vorangegangenen Kapitel über die präventive Verbrechensbekämpfung wird der Blick zunächst auf die grenzüberschreitenden Strafverfolgungseinrichtungen (1.) gelenkt. Sie bilden den notwendigen institutionellen Rahmen für die inhaltliche Zusammenarbeit<sup>463</sup>. Sodann werden die grenzüberschreitenden Ermittlungsmaßnahmen<sup>464</sup> beleuchtet. Die breite Palette transnationaler Ermittlungshandlungen lässt sich thematisch auf einige Grundformen (2. bis 5.) zurückführen<sup>465</sup>, die – sofern sachlogische Zwänge

<sup>462</sup> *Schierholt*, ZIS 2010, 567 (567). Das Bedürfnis nach einer engen Zusammenarbeit bereits im Ermittlungsverfahren ergibt sich – worauf *Heger*, ZIS 2007, 547 (551) zu Recht hinweist – seit dessen transnationaler Geltung auch aus dem Doppelverfolgungsverbot. Kann der Erstverfolgerstaat aufgrund fehlender Unterstützung bei der grenzüberschreitenden Beweissicherung die Tat nur teilweise strafrechtlich würdigen, geht auch ein überschießender Strafanspruch anderer EU-Staaten unwiederbringlich verloren.

<sup>463</sup> *Schomburg*, DRiZ 2000, 341 (343): „Umsetzungsmechanismus“.

<sup>464</sup> Anstelle des im deutschen Strafprozessrecht weit verbreiteten Begriffs „Zwangsmittel“ bzw. „Zwangsmäßigkeit“ wird hier dem Terminus „Ermittlungsmaßnahme“ der Vorzug gegeben. Dieser erstreckt sich unstreitig (zum terminologischen Streit siehe *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 395; *Scheller*, Ermächtigungsgrundlagen, S. 80) nicht nur auf die traditionellen, physisch wahrnehmbaren Eingriffe (wie etwa die Untersuchungshaft, die Durchsuchung oder die Beschlagnahme), sondern auf sämtliche Eingriffe in die Grundrechtspositionen des Betroffenen und damit auch auf die heimlichen Ermittlungsmethoden (wie etwa die Telefonüberwachung).

<sup>465</sup> Auswahl der Themenfelder der Sache nach in Anlehnung an *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 148.

Die hier vorgenommene Einteilung grenzüberschreitender Ermittlungsmaßnahmen folgt damit nicht der insoweit wenig geglückten EU-rechtlichen Trennung in (rein) polizeiliche und (rein) justizielle Zusammenarbeit. Diese Aufspaltung ist insofern missverständlich, als sie darüber hinwegtäuscht, dass vor allem grenzüberschreitende Ermittlungshandlungen mit Eingriffscharakter gerade das Zusammenwirken von Justiz- und Polizeibehörden erfordern. Derartigen Ermittlungshandlungen gehen regelmäßig ein justizielles Rechtshilfeersuchen und eine (justizielle) Genehmigung „vom Schreibtisch aus“ voraus, während die Durchführung der genehmigten Einsätze, das grenzüberschreitende Tätigwerden vor Ort, den Polizeibehörden obliegt. Für zusätzliche Verwirrung sorgt die uneinheitliche Einordnung dieser ambivalenten Ermittlungshandlungen. Während beispielsweise die grenzüberschreitende Observation im Schengener Durchführungsübereinkommen systematisch dem Abschnitt über die polizeiliche Zusammenarbeit zugeordnet wird (vgl. Art. 40 SDÜ), fallen die im EU-Rechtshilfeübereinkommen v. 29.05.2000 (ABIEG 2000 Nr. C 197, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 8; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 132) geregelten grenzüberschreitenden kontrollierten Lieferungen (Art. 12 EU-RhÜbk) unter die justizielle Zusammenarbeit, obwohl sie strukturell lediglich einen Unterfall der Observation bilden.



dem nicht entgegenstehen – in der Reihenfolge ihrer abnehmenden Bedeutung bei der praktischen Arbeit dargestellt werden<sup>466</sup>.

---

<sup>466</sup> Gleichzeitig nimmt bei dieser Anordnung die Eingriffsintensität, sowohl bezogen auf die Grundrechtsposition des von der Ermittlungsmaßnahme Betroffenen als auch bezogen auf die nationale Souveränität der betroffenen Staaten, tendenziell zu.

## 1. Grenzüberschreitende Strafverfolgungseinrichtungen<sup>467</sup>

Die aus dem innerstaatlichen Bereich der Mitgliedstaaten bekannte Trennung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft findet sich dem Grunde nach auch auf europäischer Ebene wieder. Da trotz national variierenden Aufgabenzuschnitts der beiden Strafverfolgungsbehörden<sup>468</sup> auch in denjenigen EU-Staaten, deren Rechtsordnung formal die Staatsanwaltschaft zur „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ gekürt hat, realiter regelmäßig die Polizei die Ermittlungen – jedenfalls in der vielfach wegweisenden Anfangsphase – selbständig führt, werden zunächst die polizeilichen Einrichtungen vorgestellt, bevor im Anschluss daran auf die staatsanwaltschaftlichen Kooperationsmechanismen eingegangen wird. Dieser Abfolge entspricht auch die historische Entwicklung der grenzüberschreitenden Strafverfolgungseinrichtungen.

Weder der polizeilichen noch der staatsanwaltschaftlichen Ebene zugeordnet werden kann das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). Wegen seiner polizeinahen Sonderstellung als „verwaltungsrechtliche Vorermittlungsbehörde“<sup>469</sup> wird OLAF vorab unter einem eigenen Gliederungspunkt behandelt.

### a) Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Wie bereits in anderem Zusammenhang kurz angedeutet<sup>470</sup>, obliegt der Schutz der (finanziellen) Interessen der Europäischen Union (früher: der Europäischen Gemeinschaften) den Mitgliedstaaten und der Union gleichermaßen (vgl. Art. 325 AEUV bzw. ex-Art. 280 EGV). Zu diesem Zweck und als Ergänzung zu den (unzureichenden) nationalen Schutzmaßnahmen wurde auf damals noch Gemeinschaftsebene (erste Säule) das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (Office européen de lutte antifraude<sup>471</sup>, OLAF) mit Sitz in Brüssel gegründet<sup>472</sup>. Es hat zum 01. Juni 1999 seine Arbeit aufgenommen und ersetzt seither die Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF), eine 1988 vornehmlich

<sup>467</sup> Übergreifend zur institutionellen Kriminalitätsbekämpfung in der Europäischen Union v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 ff.; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 93 ff.; *Kretschmer*, Jura 2007, 169 ff. Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte der innerstaatlich synonym zur Strafverfolgungsbehörde gebrauchte Begriff der Ermittlungsbehörde im europäischen Kontext möglichst vermieden werden. Mit ihm verbindet sich die für die nationale Ebene durchaus zutreffende Vorstellung von einer Institution mit originären Ermittlungszuständigkeiten sowie der Befugnis zur Anordnung und Vornahme von auch klassischen, physisch wahrnehmbaren strafprozessualen Zwangsmaßnahmen wie Durchsuchungen und Beschlagnahmen. Eine Einrichtung mit derart weitgehenden strafrechtlichen Ermittlungsbefugnissen existiert jedoch auf europäischer Ebene (noch) nicht.

<sup>468</sup> Vgl. BT-Drs. 14/4991, S. 4; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 1149 ff.

<sup>469</sup> *Hallmann-Häbler/Stiegel*, DRiZ 2003, 241 (242).

<sup>470</sup> Vgl. oben Seite 80.

<sup>471</sup> So der Titel und die Schreibweise in der offiziellen französischen Fassung des Errichtungsbeschlusses (ABIEG 1999 Nr. L 136, 20). In der Literatur kursiert daneben in unterschiedlicher Orthografie häufig auch die Formulierung „Office de la Lutte Anti-Fraude“, vgl. etwa *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 4 Rn. 18; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 1.

<sup>472</sup> Beschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom v. 28.04.1999 (ABIEG 1999 Nr. L 136, 20), geändert durch Beschluss 2013/478/EU v. 27.09.2013 (ABIEU 2013 Nr. L 257, 19); allgemein zu Entstehungsgeschichte, Organisation und Arbeitsweise von OLAF *Prieß/Spitzer*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 280 EGV Rn. 134 ff.; *Kuhl/Spitzer*, EuR 2000, 671 ff.; v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (196 ff.); *Gleß*, EuZW 1999, 618 ff.; *Hallmann-Häbler/Stiegel*, DRiZ 2003, 241 ff.; *Albrecht/Braum*, KritV 2001, 312 (325 ff.); *Mager*, ZEuS 2000, 177 ff.; *Hetzer*, Kriminalistik 2005, 419 ff.; *Zöllner*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 22; *Brüner/Spitzer*, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 43.

für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung eingerichtete zentrale Dienststelle innerhalb der Kommission<sup>473</sup>.

Analog zu UCLAF ist auch OLAF organisatorisch der Kommission zugeordnet und damit formal als Verwaltungsbehörde und nicht als Polizei- oder Justizbehörde konzipiert. Obwohl ein Teil der Kommission, ist OLAF im Unterschied zu seinem Vorgänger allerdings nicht in die kommissionsinternen Hierarchiestrukturen eingebunden, sondern wird von einem weisungsfreien Direktor geleitet und nimmt seine (Kern-)Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahr<sup>474/475</sup>.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit von OLAF liegt in der Durchführung von Untersuchungen vor Ort, die darauf abzielen, Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Unionshaushalts aufzudecken<sup>476/477</sup>. Spiegelbildlich zu den beiden oben skizzierten Erscheinungsformen der Kriminalität zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union<sup>478</sup> wird in Abhängigkeit vom Adressaten bzw. vom Ort der Kontrolle zwischen externen und internen Untersuchungen differenziert.

Mit der (eigenständigen) Durchführung externer Untersuchungen<sup>479</sup>, also solchen außerhalb der Unionsorgane, vorrangig bei mitgliedstaatlichen Wirtschaftsunternehmen, führt OLAF den (insoweit erst später hinzugekommenen) Arbeitsauftrag von UCLAF fort. Die Bedingungen und Modalitäten externer Kontrollen richten sich dabei kraft Verweisung im Ausgangspunkt weiterhin nach den zuvor für UCLAF geltenden Rechtsgrundlagen<sup>480</sup>. Zwar verfügt OLAF danach über umfangreiche Untersuchungsbefugnisse; verstößt jedoch ein Wirtschaftsteilnehmer gegen seine (Duldungs-)Pflicht, OLAF den Zugang zu sämtlichen (gewerblichen) Räumlichkeiten sowie zu allen untersuchungsrelevanten Informationen und Unterlagen zu gewähren, so können die OLAF-Kontrollure selbst keine Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung ihres Untersuchungsauftrags ergreifen, sondern sind auf die Unterstützung durch (dazu verpflichtete) mitgliedstaatliche Stellen angewiesen.

Interne Untersuchungen<sup>481</sup> sind Kontrollen innerhalb der Kommission<sup>482</sup> oder bei anderen Unionsorganen und -einrichtungen<sup>483</sup>. Sie bilden neben der organisatorischen Verselb-

<sup>473</sup> Speziell zur Arbeit von UCLAF *Chavaki*, ZEuS 1999, 431 (449 ff.); *Kuhl*, Kriminalistik 1997, 105 ff.

<sup>474</sup> Zum Hintergrund dieser „duale[n] Funktionalität“ (v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (197)) siehe unten Fn. 484 m.w.N.

<sup>475</sup> Zum Aufgabenspektrum von OLAF siehe *Kuhl/Spitzer*, EuR 2000, 671 (680 ff.); *Prieß/Spitzer*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 280 EGV Rn. 143 ff. Die koordinierenden und konzeptionellen Aufgaben fallen dabei nicht unter die dem Amt für die Wahrnehmung seiner Untersuchungstätigkeit eingeräumte funktionelle Unabhängigkeit.

<sup>476</sup> Die Untersuchungsvoraussetzungen und -befugnisse waren bzw. sind (dem Grunde nach) gesondert geregelt in der VO (EG) Nr. 1073/1999 v. 25.05.1999 (ABIEG 1999 Nr. L 136, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 56), aufgehoben und ersetzt durch die VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 v. 11.09.2013 (ABIEU 2013 Nr. L 248, 1); zu Inhalt und Vorgeschichte der OLAF-Reform vgl. *Lingenthal*, ZEuS 2012, 195 ff.; *Brüner/Spitzer*, EuR 2008, 859 ff.; *Niestedt/Boeckmann*, EuZW 2009, 70 (72 ff.).

<sup>477</sup> Zur wenn auch nur groben Orientierung über den Umfang der von OLAF aufgedeckten Schäden vgl. *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung* (Hrsg.), Neunter Tätigkeitsbericht: 1. Januar 2008 – 31. Dezember 2008, S. 33. Danach schätzt das Amt das Schadensvolumen der zwischen seiner Errichtung im Jahre 1999 und 2008 abgeschlossenen Fälle auf über 6,2 Milliarden Euro.

<sup>478</sup> Vgl. oben Seite 18 f.

<sup>479</sup> Art. 3 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 (bisher: Art. 3 VO (EG) Nr. 1073/1999).

<sup>480</sup> Neben diversen sektoralen Vorschriften sind dies in erster Linie die Rahmen-VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 v. 18.12.1995 (ABIEG 1995 Nr. L 312, 1) und die sie ausfüllende VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96 v. 11.11.1996 (ABIEG 1996 Nr. L 292, 2).

<sup>481</sup> Art. 4 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 (bisher: Art. 4 VO (EG) Nr. 1073/1999).

ständigkeit die zweite grundlegende Neuerung von OLAF im Vergleich zu UCLAF<sup>484</sup>. Die primär der Informationsgewinnung dienenden Untersuchungsbefugnisse in diesem Binnenbereich entsprechen weitgehend denen bei externen Kontrollen, gehen aber insofern noch darüber hinaus, als OLAF Dokumente auch gegen den Willen der Betroffenen sicherstellen kann.

Ihrer (Rechts-)Natur nach sind die (externen und internen) Untersuchungen ambivalent. Bedingt durch die Organisationsstruktur von OLAF als Dienststelle der Kommission und die daraus folgende Zugehörigkeit des Amts zur (ehemaligen) ersten Säule handelt es sich nach offizieller Lesart nicht um strafrechtliche Ermittlungen, sondern um administrative Kontrollen. Ein Untersuchungsauftrag endet dementsprechend mit der Erstellung eines Abschlussberichts, der den ermittelten Sachverhalt dokumentiert, rechtlich würdigt und gegebenenfalls Empfehlungen zu strafrechtlichen Folgemaßnahmen ausspricht. Die strafrechtliche Verfolgung aufgedeckter Missstände selbst bleibt dagegen den Ermittlungsbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten vorbehalten.

Gleichwohl sind bei einem Blick auf Voraussetzungen und Zielsetzung der Verwaltungsuntersuchungen Berührungspunkte mit dem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nicht zu übersehen<sup>485</sup>. Insbesondere können die Kontrollergebnisse in nationalen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren einschließlich Strafverfahren als Beweismittel verwertet werden<sup>486</sup>. Schlagwortartig zusammengefasst lässt sich diese polizeiähnliche Untersuchungstätigkeit auf administrativer Basis als „verwaltungsrechtliches Vorermittlungshandeln“<sup>487</sup> qualifizieren.

<sup>482</sup> Für Schlagzeilen sorgten in der jüngeren Vergangenheit die OLAF-Untersuchungen gegen den daraufhin zurückgetretenen maltesischen EU-Gesundheits- und Verbraucherschutzkommissar *John Dalli* wegen des Vorwurfs der Korruption, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.10.2012, S. 1; v. 18.10.2012, S. 3 und v. 20.10.2012, S. 6.

<sup>483</sup> Soweit sie sich auf andere Organe und Einrichtungen als die Kommission bezieht, musste die Übertragung interner Untersuchungsbefugnisse auf OLAF aufgrund der jeweiligen Verwaltungsautonomie formal von diesen Institutionen erst legitimiert werden; vgl. zum Zusammenspiel der dazu erforderlichen Rechtsakte und zu den daraus erwachsenen Rechtsstreitigkeiten *Prieß/Spitzer*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 280 EGV Rn. 147; *Schoo*, in: Schwarze u.a., Art. 325 AEUV Rn. 35 ff.; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, Art. 325 AEUV Rn. 26.

<sup>484</sup> Auf die Kommission beschränkt existierte bereits seit Sommer 1998 eine Rechtsgrundlage für interne Ermittlungen durch UCLAF. Einer wirksamen Durchführung kommissionsinterner Untersuchungen stand jedoch in der Praxis entgegen, dass UCLAF in die hierarchische Weisungsstruktur der Kommission integriert war und die Kommissare damit die Möglichkeit hatten, interne Nachforschungen zu unterbinden. Die am Ende der *Santer*-Kommission aufgedeckten Unregelmäßigkeiten innerhalb der Kommission wurden deshalb zum Anlass genommen, die weisungsgebundene UCLAF durch die zwar weiterhin bei der Kommission angesiedelte, aber mit weitreichender Entscheidungsautonomie ausgestattete (Untersuchungs-)Behörde OLAF abzulösen; vgl. zum Ganzen *Gleiß*, EuZW 1999, 618 (619); *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 4 Rn. 20.

<sup>485</sup> *Prieß/Spitzer*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 280 EGV Rn. 173; *Nelles*, ZStW 109 (1997), 727 (744).

Es mutet deshalb wie eine Freud'sche Fehlleistung an, wenn *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 4 Rn. 19 im Zusammenhang mit der VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96 expressis verbis von der Einräumung „strafprozessuale[r] Ermittlungsbefugnisse“ spricht.

<sup>486</sup> Art. 11 Abs. 2 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 (bisher: Art. 9 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1073/1999); siehe auch Art. 8 Abs. 3 VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96.

<sup>487</sup> *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 2. Strukturell kommen die (externen) Untersuchungen von OLAF damit der Außenprüfung im deutschen Steuerrecht (§§ 193 ff. AO) sehr nahe, vgl. *Prieß/Spitzer*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 280 EGV Rn. 174; *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, 616 (636).

Abweichend *Nelles*, ZStW 109 (1997), 727 (745), die die externen Kontrollen noch weitergehend als „selbständiges Ermittlungsverfahren im ersten Zugriff deutef[t], das der Verfahrensherrschaft einer supranationalen Ermittlungsbehörde unterfällt, die aus europäischen

Sektoral begrenzt auf die Kriminalität zum Nachteil der (finanziellen<sup>488</sup>) Interessen der Europäischen Union fungiert OLAF damit als unionsweite supranationale „Vor-Ermittlungsbehörde mit verwaltungsrechtlichem Ansatz“<sup>489</sup>.

## b) Polizeiliche Ebene

### aa) Das Europäische Polizeiamt (Europol)

Nur einen Monat nach dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat am 01. Juli 1999 als erste innerhalb der (früheren) dritten Säule geschaffene Institution das Europäische Polizeiamt (Europol) in Den Haag seinen Betrieb aufgenommen. Nicht zuletzt wegen seiner einprägsamen und vermeintlich<sup>490</sup> selbsterklärenden Kurzbezeichnung „Europol“ sowie seiner regelmäßigen Präsenz in Massenmedien und Fachliteratur erfreut sich das Europäische Polizeiamt jedoch in der Öffentlichkeit einer ungleich größeren Bekanntheit als OLAF und die übrigen Bausteine der europäischen Sicherheitsarchitektur<sup>491</sup>. Trotz (oder gerade wegen) des regen (Medien-)Interesses an diesem prestigeträchtigen Projekt herrscht aber auch nach über zehnjährigem Bestehen verbreitet noch immer Unklarheit über den genauen Aufgabenzuschnitt und die tatsächlichen Kompetenzen des Europäischen Polizeiamts<sup>492</sup>. Symptomatisch hierfür ist die anhaltende Diskussion über seine „operativen Befugnisse“.

Im Anschluss an einen Abriss über die Entwicklung von Europol (nachfolgend sub (1)) soll daher auf die Bedeutung dieses Begriffs gesondert (sub (2)) eingegangen werden.

#### (1) Von der Europol-Drogenstelle (EDU) zu Europol

Bei aller Euphorie über Europol – zumindest auf Seiten der Politik<sup>493</sup> – gerät leicht in Vergessenheit, dass die Idee zur Schaffung zentraler grenzüberschreitender Polizeieinrichtungen in Wirklichkeit keine sachliche Neuerung darstellt, sondern mit der weltumspannenden Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation – Interpol auf eine lange Tradition zurückblicken kann.

---

Hilfsbeamten einer nicht existierenden Staatsanwaltschaft besteht“; im Ergebnis ähnlich auch Vogel, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 179: „Der ‚administrative‘ Charakter der Untersuchungen ist [...] ein kompetenzrechtlich und politisch motivierter Etikettenschwindel. Denn in der Sache haben die Untersuchungen regelmäßig straf(verfahrens)rechtlichen Charakter“; Brüner/Spitzer, NStZ 2002, 393 (396): „Flucht ins Verwaltungsrecht“.

<sup>488</sup> Anders als der Name der Einrichtung vermuten lässt, ist die materiell-rechtliche Zuständigkeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung nicht auf den (wenngleich zentralen) Schutz der EU-Finanzinteressen beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle rechtswidrigen Tätigkeiten, die allgemein gegen Unionsinteressen gerichtet sind.

<sup>489</sup> v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185 (198).

<sup>490</sup> Hierzu unten Seite 100.

<sup>491</sup> Ähnlich Gleß, NStZ 2001, 623 (623): „Europol ist [...] Sinnbild für die grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa“.

<sup>492</sup> Felgenhauer, FG Hilger, S. 75 (75).

<sup>493</sup> Auf der Anwenderebene stößt das Europäische Polizeiamt dagegen nicht auf ungeteilte Zustimmung; zu den Anzeichen für die Skepsis einiger nationaler Polizeibehörden gegenüber Europol vgl. Busch, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008), 33 (36 ff.).

Die zunehmende Unzufriedenheit der (damals noch) EG-Mitgliedstaaten mit der rechtlich unverbindlichen und damit letztlich freiwilligen Zusammenarbeit im Interpol-Verbund<sup>494</sup> ließ bereits Anfang der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts die Forderung nach einer eigenen europäischen Polizeibehörde laut werden<sup>495</sup>. Seine eigentliche Dynamik erhielt der politische Entscheidungsprozess aber erst rund zwei Jahrzehnte später durch einen entsprechenden Vorstoß des deutschen Alt-Bundeskanzlers *Kohl* auf der Tagung des Europäischen Rates in Luxemburg im Juni 1991. Die Staats- und Regierungschefs beauftragten daraufhin die im Rahmen der TREVI-Zusammenarbeit als Untergruppe der AG TREVI III gebildete AG Europol, Eckdaten für den Aufbau einer europäischen (kriminal-)polizeilichen Zentralstelle zu erarbeiten<sup>496</sup>. Erstes sichtbares Ergebnis dieser Vorarbeiten war Anfang 1992 die primärrechtliche Verankerung Europol's im Maastrichter Vertragswerk (Art. K.1 Nr. 9 EUV-Maastricht).

Schon bald zeichnete sich jedoch ab, dass die konkrete sekundärrechtliche Umsetzung des Europol-Projekts einige Zeit in Anspruch nehmen würde. Angesichts des von allen Mitgliedstaaten als dringend eingeschätzten Handlungsbedarfs bei der Bekämpfung der organisierten Rauschgiftkriminalität kamen die Regierungsvertreter deshalb überein, zunächst eine vorläufige Stelle einzurichten, die übergangsweise mit Teilbereichen der für Europol vorgesehenen Aufgaben betraut werden sollte.

Zu diesem Zweck wurde auf der Grundlage einer Ministervereinbarung<sup>497</sup> die Europol-Drogenstelle (Europol Drugs Unit<sup>498</sup>, EDU) geschaffen, die Anfang Januar 1994 im niederländischen Den Haag<sup>499</sup> ihre Arbeit aufnahm. Die in der Europol-Drogenstelle zusammenwirkenden nationalen Verbindungsbeamten hatten dabei die Aufgabe, die Behörden der Mitgliedstaaten bei deren Ermittlungen informationell zu unterstützen; zum einen durch den Austausch von (auch personenbezogenen) Informationen, zum anderen durch die Analyse nicht personenbezogenen Datenmaterials (Erstellung allgemeiner Lagebilder)<sup>500</sup>. Eine zentrale Speicherung personenbezogener Daten blieb der Europol-Drogenstelle allerdings verwehrt. In Übereinstimmung mit ihrem Namen befasste sich die Europol-Drogenstelle anfangs lediglich mit dem illegalen Drogenhandel und der damit verbun-

<sup>494</sup> Zum Hintergrund *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 296 ff.

<sup>495</sup> Zur Entstehungsgeschichte siehe etwa *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (416 ff.); *Gleß/Lüke*, Jura 1998, 70 (75 f.); *Gleß*, NSTz 2001, 623 (623 f.); *Hoppe/Korhummel*, DPolBl 5/1998, 24 (24); *Zieschang*, ZRP 1996, 427 (427); *Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 30 EUV Rn. 33 f.; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, Art. 88 AEUV Rn. 9 ff.; *Busch*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 53 (1/1996), 21 ff.; *ders.*, Grenzenlose Polizei, S. 337 ff.

<sup>496</sup> *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, S. 133 f.; *Di Fabio*, DÖV 1997, 89 (97).

<sup>497</sup> Siehe die Bekanntmachung des Bundesinnenministeriums v. 29.12.1994 (BGBl II 1995, 154). Zur Frage der Tragfähigkeit dieser Rechtsgrundlage vgl. *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 13 Rn. 5 m.w.N.

<sup>498</sup> Teilweise wird der unmittelbare Vorläufer von Europol auch mit „European Drug Unit“ bzw. „Europäische Drogenstelle“ betitelt (*Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 57; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 4). Diese Bezeichnung findet allerdings in den amtlichen Dokumenten keine Stütze und führt zudem leicht zur Verwechslung mit der „Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht“ in Lissabon (vgl. oben Fn. 347).

<sup>499</sup> Vgl. Art. 1 lit. i) des Beschlusses der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten (zu diesem Gremium *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 5 Rn. 92 und § 9 Rn. 147 f.) über die Festlegung des Sitzes – unter anderem – von der Europol-Drogenstelle bzw. von Europol (ABIEG 1993 Nr. C 323, 1). Dass eine im Ausgangspunkt für die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität zuständige Dienststelle just in dem Mitgliedstaat angesiedelt wird, der für seine – jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt – äußerst liberale Drogenpolitik sprichwörtlich bekannt war, überrascht einigermassen.

<sup>500</sup> *Gleß/Lüke*, Jura 1998, 70 (76); *Di Fabio*, DÖV 1997, 89 (97); *Zieschang*, ZRP 1996, 427 (427); *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 339; Fallbeispiele aus der Praxis bei *Storbeck*, der Kriminalist 1997, 316 (318).

denen Geldwäsche. Im Laufe der Zeit wurde der Zuständigkeitsbereich dann auf weitere Kriminalitätsfelder ausgedehnt<sup>501</sup>.

Das Europol-Übereinkommen (EuropolÜbk) selbst wurde nach den erwarteten schwierigen Verhandlungen am 26. Juli 1995 unterzeichnet<sup>502</sup> und trat am 01. Oktober 1998<sup>503</sup> in Kraft<sup>504</sup>. Zum 01. Juli 1999 konnte das mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Europäische Polizeiamt schließlich offiziell die Arbeit der Europol-Drogenstelle übernehmen<sup>505</sup>. Zwischenzeitlich haben die Mitgliedstaaten das Europol-Übereinkommen mit Wirkung ab 01. Januar 2010 durch einen Ratsbeschluss (sog. Europol-Beschluss) ersetzt<sup>506</sup>. Neben der Umwandlung Europol von einer unmittelbar mitgliedstaatlich finanzierten internationalen Organisation<sup>507</sup> in eine aus dem EU-Haushalt finanzierte europäische Agentur bietet diese neue „flexible“ Rechtsgrundlage vor allem den Vorteil, dass bei künftigen Änderungen keine naturgemäß zeitintensiven nationalen Ratifizierungsverfahren mehr durchlaufen werden müssen.

<sup>501</sup> Gemeinsame Maßnahme 95/73/JI v. 10.03.1995, ABIEG 1995 Nr. L 62, 1 (illegaler Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, Schleuserkriminalität, Verschiebung von Kraftfahrzeugen). Gleichzeitig ersetzte diese Gemeinsame Maßnahme gemäß ihrem Art. 8 Satz 2 die Ministervereinbarung v. 02.06.1993 als Rechtsgrundlage der Europol-Drogenstelle; Gemeinsame Maßnahme 96/748/JI v. 16.12.1996, ABIEG 1996 Nr. L 342, 4 (Menschenhandel).

<sup>502</sup> ABIEG 1995 Nr. C 316, 1 (*Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 82a); BGBl II 1997, 2150 (sog. Europol-Gesetz, abgedruckt bei *Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 36a; *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 19b).

<sup>503</sup> BGBl II 1998, 2930.

Ergänzt wurde das Europol-Übereinkommen vor allem durch das Protokoll über die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Vorabentscheidungsverfahren v. 24.07.1996 (ABIEG 1996 Nr. C 299, 1 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 82b; BGBl II 1997, 2170 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 19c) sowie das rechtsstaatlich bedenkliche Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten für Europol-Bedienstete v. 19.06.1997 (ABIEG 1997 Nr. C 221, 1 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 82e; BGBl II 1998, 974; 1999, 614). Zu weiteren begleitenden Rechtsakten und Durchführungsbestimmungen vgl. die Aufzählung bei *Milke*, Europol und Eurojust, S. 45 ff.

<sup>504</sup> Für einen Überblick über Europol siehe aus dem umfangreichen Schrifttum beispielsweise v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (190 ff.); *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 98 ff.; *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (418 ff.); *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 3 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 59 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 4 ff.; *Ratzel*, Kriminalistik 2007, 284 ff.; *Ruthig*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 20; *Milke*, Europol und Eurojust, S. 45 ff.

<sup>505</sup> ABIEG 1999 Nr. C 185, 1.

<sup>506</sup> Beschluss 2009/371/JI v. 06.04.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 121, 37 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 70); speziell hierzu *Niemeier/Walter*, Kriminalistik 2010, 17 ff.; zur dadurch bedingten Änderung des deutschen Europol-Gesetzes vgl. BGBl I 2009, 2504 (konsolidierte Fassung des Europol-Gesetzes bei *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 71).

Flankiert wird der Europol-Beschluss insbesondere von dem Beschluss 2009/934/JI v. 30.11.2009 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlussachen (ABIEU 2009 Nr. L 325, 6), dem Beschluss 2009/935/JI v. 30.11.2009 zur Festlegung der Liste der Drittstaaten und dritten Organisationen, mit denen Europol Abkommen schließt (ABIEU 2009 Nr. L 325, 12), dem Beschluss 2009/936/JI v. 30.11.2009 zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken (ABIEU 2009 Nr. L 325, 14) sowie dem Beschluss 2009/968/JI v. 30.11.2009 zur Annahme der Vertraulichkeitsregeln für Europol-Informationen (ABIEU 2009 Nr. L 332, 17).

<sup>507</sup> Mit einem Anteil von zuletzt über 20 % am Europol-Haushalt war Deutschland der größte Beitragszahler, vgl. *BMI*, Pressemitteilung v. 01.10.2009.

Inhaltlich ist die bisherige Geschichte Europol's eine der ständigen Erweiterungen, sowohl hinsichtlich der zugewiesenen Deliktsfelder als auch hinsichtlich der übertragenen Aufgaben.

Ursprünglich identisch mit dem der Europol-Drogenstelle zuletzt zugeschriebenen Arbeitsbereich, wurde der materiell-rechtliche Zuständigkeitskatalog von Europol in mehreren Etappen in erheblichem Umfang (weiter) ausgebaut und umfasst derzeit 26 Deliktgruppen<sup>508</sup>. Den vorläufigen Schlusspunkt der kontinuierlichen Mandatsausweitung markiert der Europol-Beschluss, durch den das bislang alle Katalogtaten begrenzende Merkmal „tatsächliche[r] Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur“ (Art. 2 Abs. 1 EuropolÜbk) ersatzlos gestrichen wurde<sup>509</sup>. Wenngleich der Tätigkeitsradius formal nach wie vor auf bestimmte, abschließend aufgelistete Formen schwerwiegender transnationaler Kriminalität beschränkt ist, verfügt Europol der Sache nach längst über die von Teilen der Literatur bereits früher prognostizierte „Allzuständigkeit“<sup>510</sup>. Zur Vielzahl der aufgelisteten Kriminalitätsformen kommt hinzu, dass der Zuständigkeitskatalog teilweise keine hinreichend bestimmten, abgrenzbaren Straftatbestände im Sinne der (deutschen) Strafrechtsdogmatik enthält, sondern kaum greifbare, konturenlose kriminologische Phänomene benennt, die einer (ausufernd) weiten Auslegung breiten Raum lassen.

Der Tätigkeitsschwerpunkt von Europol liegt – wie schon zuvor bei der Europol-Drogenstelle und ähnlich dem von Interpol – zum einen in der Erleichterung des (allgemeinen) Informationsaustausches zwischen den EU-Staaten, zum anderen in der zentralen Sammlung und Auswertung von (nunmehr auch personenbezogenen) Daten sowie der Weitergabe der daraus gewonnenen Erkenntnisse an die Mitgliedstaaten (sog. Intelligence-Arbeit<sup>511</sup>). Wichtigstes Arbeitsinstrument zur Erfüllung dieser Hauptaufgabe ist – anders als noch bei der Europol-Drogenstelle – die Unterhaltung automatisierter Informationssammlungen<sup>512</sup>.

Der Informationsfluss zwischen Europol und den zuständigen nationalen Behörden vor Ort vollzieht sich dabei auf mitgliedstaatlicher Seite über jeweils eine einzige<sup>513</sup> sog. na-

<sup>508</sup> Ratsbeschluss v. 03.12.1998, ABIEG 1999 Nr. C 26, 21 (Verkauf und Verbreitung kinderpornografischen Materials als Unterfall des Menschenhandels);  
Ratsbeschluss v. 03.12.1998, ABIEG 1999 Nr. C 26, 22 (Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Handlungen);  
Ratsbeschluss v. 29.04.1999, ABIEG 1999 Nr. C 149, 16 (Geldfälschung);  
(erstes Änderungs-)Protokoll v. 30.11.2000, ABIEG 2000 Nr. C 358, 1; BGBl II 2002, 2138; 2007, 827 (Geldwäsche allgemein, unabhängig von der Vortat);  
Ratsbeschluss v. 06.12.2001, ABIEG 2001 Nr. C 362, 1 (alle übrigen im Anhang des Europol-Übereinkommens aufgeführten schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität; Aufhebung des Mandats bzgl. Geldfälschung);  
Ratsbeschluss 2005/511/JI v. 12.07.2005, ABIEU 2005 Nr. L 185, 35 (Wiedererteilung des Mandats bzgl. Euro-Fälschung).

<sup>509</sup> *Busch*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008), 33 (34); *Niemeier/Walter*, Kriminalistik 2010, 17 (18 f.).

<sup>510</sup> *Zieschang*, ZRP 1996, 427 (428).

<sup>511</sup> Zur Herkunft des Begriffs „Intelligence“ siehe *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 250; *ders.*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 53 (1/1996), 21 (22).

<sup>512</sup> Näher zum Europol-Computersystem unten Seite 126 f.

<sup>513</sup> Mit dem weiter gehenden Wunsch, aufgrund seiner föderalen Struktur zusätzlich auch den Länderpolizeien einen direkten Zugang zu Europol zu ermöglichen, war Deutschland bei den Verhandlungen über das Europol-Übereinkommen gescheitert. Um seine völkerrechtlich nicht konsensfähigen Vorstellungen im Ergebnis dennoch durchzusetzen, wurde der Weg durch die nationale Hintertür beschritten. Nach Art. 2 § 3 Abs. 1 Satz 1 Europol-Gesetz sind die Landeskriminalämter (seit 2010 auch die Behörden der Bundespolizei und des Zollfahndungsdienstes sowie die übrigen Polizeibehörden der Länder) innerstaatlich befugt, technisch über den Umweg des Landeskriminalamts, der Sache nach aber unmittelbar und uneingeschränkt, Daten in das Europol-Informationssystem einzugeben und abzurufen; näher hierzu *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (423); *Weichert*, DuD 1995, 450 (454).



tionale Stelle (Europol National Unit, ENU)<sup>514</sup>. Diese vom jeweiligen Mitgliedstaat benannte Verbindungsstelle entsendet wiederum mindestens einen Verbindungsbeamten (Europol Liaison Officer, ELO) zu Europol, der dort als Bindeglied<sup>515</sup> zwischen der zentralen Kontaktstelle seines Heimatstaates und Europol selbst bzw. den Verbindungsbeamten anderer (EU-)Staaten fungiert und das nationale Verbindungsbüro bildet (vgl. Art. 8 und 9 Europol-Beschluss)<sup>516</sup>.

Entsprechend seiner der Zentralstellenaufgabe des deutschen Bundeskriminalamts<sup>517</sup> vergleichbaren Funktion als „Informationsdrehscheibe“<sup>518</sup> ist Europol nicht mit eigenen Ermittlungsrechten ausgestattet, sondern verfügt (derzeit) ausschließlich über Datenverarbeitungsbefugnisse. Die (Fern-)Wirkung dieser zumal sehr weitreichenden informationellen Befugnisse darf allerdings nicht unterschätzt werden. Die durch den Zusammenfluss der Informationen aus den Mitgliedstaaten bewirkte Datenanhäufung an sich („Datenpool“) und insbesondere die selbstgewählten allgemeinen bzw. strategischen Analyseprojekte verschaffen Europol nahezu zwangsläufig einen enormen Informationsvorsprung vor den nationalen Strafverfolgungsbehörden. Auch ohne förmliche Zuständigkeit zur eigenständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren und trotz diverser Einwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf die Aktivitäten des Europäischen Polizeiamts kann Europol damit de facto kraft überlegenen Wissens maßgeblichen Einfluss auf die Ermittlungstätigkeit der nationalen Organe nehmen<sup>519</sup>. Gleichzeitig wird durch die polizeiliche Datenherrschaft („Wissensherrschaft“) im Verhältnis zur justiziellen Ebene die normativ unangetastete Sachleitungsbefugnis der (deutschen) Staatsanwaltschaft faktisch zurückgedrängt<sup>520</sup>.

Diese der Aufgabenstellung Europols immanente ermittlungslenkende Rolle wurde durch das – in den Europol-Beschluss bereits eingearbeitete – (zweite Änderungs-)Protokoll zum Europol-Übereinkommen vom 28. November 2002, das erst am 29. März 2007 in Kraft trat, rechtlich nachvollzogen<sup>521</sup>. Danach kann Europol die Einleitung strafrechtlicher

<sup>514</sup> In Deutschland ist mit dieser Aufgabe gemäß Art. 2 § 1 Europol-Gesetz das Bundeskriminalamt betraut.

<sup>515</sup> *Ratzel*, Kriminalistik 2007, 284 (287): „Brückenkopf“.

<sup>516</sup> Zu den deutschsprachigen Verbindungsbüros (Deutschland, Österreich, Schweiz) vgl. *Qubain u.a.*, Kriminalistik 2007, 363 ff.

<sup>517</sup> Zur in der Öffentlichkeit weniger bekannten Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts vgl. *Ahlf u.a.*, § 2 BKAG Rn. 1 ff.

<sup>518</sup> *Hayes/Busch*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69 (2/2001), 17 (18); ähnlich auch *Di Fabio*, DÖV 1997, 89 (96): „Informationsrelais“.

<sup>519</sup> *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III D 4, Kurzübersicht, Rn. 20 f.; *Weichert*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 72 (81); *ders.*, DuD 1995, 450 (453).

Zur parallelen Situation („faktische Weisungsfunktion“) beim deutschen Bundeskriminalamt siehe *Denninger/Poscher*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. B Rn. 155.

<sup>520</sup> Die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft (§ 160 StPO) wird zusätzlich noch dadurch unterlaufen, dass die „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ keinen direkten Zugang zu den Europol-Daten hat, vgl. *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (423); *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 9. Für den deutschen Rechtsanwender bedeutet diese bedenkliche Rechtslage freilich sachlich nichts Neues. Auch bei rein nationalen Ermittlungen hatte die Staatsanwaltschaft bis Anfang 2005 keinen unmittelbaren Zugriff auf das innerstaatliche polizeiliche Informationssystem INPOL, vgl. *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 153; *Zieschang*, ZRP 1996, 427 (429).

<sup>521</sup> ABIEG 2002 Nr. C 312, 1; BGBl II 2004, 83; 2007, 827; hierzu *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage, III F 2d, Vorbemerkung; *Felgenhauer*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 137 (140 f.).

Das ebenfalls in den Europol-Beschluss bereits integrierte (dritte Änderungs-)Protokoll v. 27.11.2003 (ABIEU 2004 Nr. C 2, 1; sog. Dänisches Protokoll), das unter anderem von Deutschland nur sehr zögerlich und erst nach Aufforderung durch die Kommission (vgl. Frank-

Ermittlungen anregen und anbieten, parallele Ermittlungen mehrerer Mitgliedstaaten zu koordinieren. Zwar besteht für die Mitgliedstaaten keine Rechtspflicht, einer entsprechenden Empfehlung nachzukommen, eine Ablehnung muss jedoch begründet werden. Darüber hinaus wird es Europol-Bediensteten gestattet, in unterstützender Funktion – gegebenenfalls auch vor Ort – an multinationalen sog. gemeinsamen Ermittlungsgruppen<sup>522</sup> (Joint Investigation Teams, JITs) teilzunehmen<sup>523</sup>.

Trotz der durch das zweite Änderungsprotokoll nachträglich abgesicherten Ausweitung der Aufgaben bleibt die Grundkonzeption von Europol unverändert die einer „Informationspolizei“<sup>524</sup>. In seinem ausgedehnten „kriminellen“ Bezugsbereich unterstützt das Amt die Mitgliedstaaten primär beim Datenaustausch und durch Datenanalyse<sup>525</sup>. Mit anderen Worten: Nach dem gegenwärtigen Ausbaustand darf Europol vermitteln, aber nicht ermitteln<sup>526</sup>.

## (2) Annex: Der Begriff der „operativen Befugnisse“

Für einige Verwirrung und reichlich Diskussionsstoff im Zusammenhang mit den Aufgaben und Kompetenzen von Europol sorgte und sorgt der im vorherigen Gliederungsabschnitt aus diesem Grund bewusst vermiedene Terminus der „operativen Befugnisse“. Der zuvor im Unionsrecht nicht gebräuchliche Begriff „operativ“ hat mit dem 1999 in Kraft getretenen (Änderungs-)Vertrag von Amsterdam erstmals Eingang in die für (die zukünftige Entwicklung von) Europol relevanten Passagen des ex-Art. 30 EUV (jetzt: Art. 88 AEUV) gefunden<sup>527</sup>.

Eine Definition oder wenigstens eine Umschreibung dieses nicht bereits aus sich heraus verständlichen Adjektivs sucht man auf europäischer Ebene vergebens. Was die Ver-

---

furter Allgemeine Zeitung v. 16.11.2006, S. 5) ratifiziert wurde (BGBl II 2006, 250; in Kraft getreten am 18.04.2007, BGBl II 2007, 827), erweitert demgegenüber im Wesentlichen die Möglichkeiten Europols im originären Aufgabenbereich der Datenverarbeitung, vgl. *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage, III F 2e, Vorbemerkung; *Felgenhauer*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 137 (141 f.).

<sup>522</sup> Zu dieser Form institutioneller Verzahnung vgl. unten Seite 102 ff.

<sup>523</sup> Auch insoweit stellt das zweite Änderungsprotokoll eher eine Anerkennung bestehender – allerdings nicht unweigerlich mit der Funktion einer Datensammelzentrale verbundener – Tatsachen denn eine wirkliche Neuerung dar. Ohne rechtlichen Auftrag hierzu war Europol in der Vergangenheit wiederholt insbesondere an gemeinsamen polizeilichen Ermittlungsgruppen einzelstaatlicher Behörden beteiligt, in deren Rahmen sog. kontrollierte Lieferungen (siehe unten Seite 158 f.) durchgeführt wurden, vgl. *Storbeck*, DRiZ 2000, 481 (485 f.); *Tolmein*, StV 1999, 108 (113 f.).

<sup>524</sup> *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutschka, Handbuch Innere Sicherheit, S. 558.

<sup>525</sup> An diesem Zuschnitt hält auch der von der EU-Kommission im März 2013 unterbreitete Vorschlag zur abermaligen Novellierung der Rechtsgrundlage von Europol fest (KOM (2013) 173 endg.; hierzu *Töpfer*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102 (1-2/2012), 107 (116 ff.)). Neben der formalen Ersetzung des Europol-Beschlusses durch eine auf Art. 88 AEUV gestützte Verordnung ist inhaltlich in erster Linie eine Stärkung der bestehenden Kompetenzen vorgesehen. Insbesondere soll die bislang unzureichende (vgl. unten Fn. 702) Datenübermittlung von den Mitgliedstaaten an Europol verbessert werden.

<sup>526</sup> Wortspiel in Anlehnung an *Schübel*, NSTZ 1997, 105 (109).

<sup>527</sup> Um eventuellen Missverständnissen vorzubeugen, sei klarstellend darauf hingewiesen, dass der primärrechtliche Art. 88 AEUV bzw. ex-Art. 30 EUV nicht unmittelbar kompetenzbegründend ist, sondern lediglich Rahmenbedingungen festlegt, die dann durch sekundäres Unionsrecht erst noch ausgefüllt werden müssen.

tragsparteien unter „operativ“ genau verstanden wissen wollen, bleibt unklar<sup>528</sup>. Auch manche Interpretationsansätze in der Literatur tragen nur bedingt zur Klärung bei; vor allem dann, wenn man sich bei ihnen des Eindrucks nicht erwehren kann, dass der Wunsch, der ursprünglichen Vision des deutschen Alt-Bundeskanzlers *Kohl* von einer europäischen Dienststelle mit originären Ermittlungszuständigkeiten sowie Eingriffsbefugnissen nach außen gegenüber dem Bürger („FBI Europas“) doch noch bzw. zumindest schneller zum Durchbruch zu verhelfen, der Vater des (Auslegungs-)Gedankens ist<sup>529</sup>. Weitgehende Einigkeit besteht insoweit, als die „operativen Befugnisse“ zum einen über die bereits durch die ursprüngliche Fassung des Europol-Übereinkommens eingeräumten informationellen Befugnisse hinausgehen, zum anderen aber nicht die Schwelle zu den exekutiven Befugnissen / Zwangsmaßnahmen überschreiten<sup>530/531</sup>. Zunächst sollen deshalb die wesentlichen Merkmale dieser beiden Negativabgrenzungen umrissen werden. Sie dienen quasi als Gegenprobe für die anschließende positive Begriffsbestimmung.

Die informationelle Tätigkeit des Europäischen Polizeiamts ist im Kern passiv ausgerichtet. Europol selbst darf direkt beim Betroffenen keine Daten erheben, sondern ist auf die Entgegennahme fremdbeschaffter Informationen beschränkt. Umso wichtiger ist es daher, dass die Mitgliedstaaten Europol ausreichend mit Informationen versorgen. Weiterhin wird Europol bei konkreten Ermittlungsverfahren nur auf Anfrage der nationalen Strafverfolgungsbehörden unterstützend tätig. Die Europol-Konvention konzipiert das Amt folglich als „Informationsmakler“<sup>532</sup>, der „vom Schreibtisch aus“ (re-)agiert.

Welche Handlungen auf der anderen Seite von dem Begriff der exekutiven Befugnisse / Zwangsmaßnahmen erfasst werden, ist weit weniger eindeutig, als es die in der wissenschaftlichen Literatur häufig anzutreffende stereotype Verweisung darauf, dass Europol nicht zur Vornahme von Zwangsmaßnahmen befugt sei (jetzt explizit: Art. 88 Abs. 3 Satz 2 AEUV), vermuten lässt<sup>533</sup>. Fest steht, dass unter Zwangsmaßnahmen zumindest alle Grundrechtseingriffe vor Ort zu subsumieren sind, die unmittelbar die physische Integrität des Betroffenen berühren<sup>534</sup>. Versagt sind Europol damit insbesondere die klassischen

<sup>528</sup> *Gleiß*, DRiZ 2000, 365 (366); *Weichert*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 72 (81). Dass diese Unklarheit durch Verwendung eines flexibel definierbaren Begriffs von den Mitgliedstaaten sogar gewollt war, wie *Aden*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 58 (3/1997), 65 (68) meint, vermag angesichts der auch sonst in Europa bisweilen zu beklagenden Formulierungsspannen (vgl. *Schomburg*, StV 1997, 383 (384)) nicht zu überzeugen.

<sup>529</sup> Vgl. *Ratzel*, Kriminalistik 2007, 284 (285); *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (416) m.w.N.

<sup>530</sup> Eine saubere Trennung zwischen operativen Befugnissen und exekutiven Befugnissen / Zwangsmaßnahmen wird – zumindest verbal – nicht immer durchgeführt (vgl. beispielsweise *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreiß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 173). Inhaltlich ist die Vermischung bzw. Gleichsetzung von Operativ- und Exekutivbefugnissen jedoch spätestens seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages überholt (vgl. Art. 88 Abs. 3 AEUV).  
<sup>531</sup> Zu den (potenziellen) Entwicklungsstufen Europols siehe *Felgenhauer*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 137 (138 f.). Ob der dort genannten dritten Entwicklungsphase („Europol in der Europäischen Verfassung“) im Vergleich zur zweiten Stufe eigenständige Bedeutung zukommt, darf allerdings bezweifelt werden. Wie *Felgenhauer* an anderer Stelle (S. 143) richtig feststellt, hätte der gescheiterte Verfassungsvertrag und hat der insoweit materiell identische Lissabonner Vertrag keine grundlegende Änderung der Aufgaben und Befugnisse von Europol angestrebt; wie hier auch *Amelung/Mittag*, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 233 (237 f.).

<sup>532</sup> *Felgenhauer*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 137 (138).

<sup>533</sup> Vgl. die umfangreichen Literaturnachweise bei *Amelung/Mittag*, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 233 (239 Fn. 43); siehe auch *Aschmann*, Die Polizei 2002, 40 (41); *ders.*, Europol aus Sicht der deutschen Länder, S. 210.

<sup>534</sup> *Felgenhauer*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 137 (144). Problematisch ist demgegenüber die Einbeziehung der modernen heimlichen Ermittlungsmethoden (wie etwa der Telefonüberwachung), die vom Betroffenen gerade nicht als körperlicher Zwang empfunden werden (können), die aber sehr wohl wie klassische Zwangs-

Ermittlungsmaßnahmen wie Festnahmen, (Haus-)Durchsuchungen, Beschlagnahmen oder auch erkennungsdienstliche Maßnahmen.

Eine erste positive Annäherung an den Begriff der „operativen Befugnisse“ könnte sich aus der nationalen Rechtsordnung ergeben. In der (deutschen) Polizeirechtswissenschaft werden unter „operativen Polizeimethoden“ verschiedene, ursprünglich ausschließlich den Nachrichtendiensten vorbehaltene Formen der heimlichen, also für den Betroffenen nicht erkennbaren Informationsgewinnung zusammengefasst<sup>535</sup>. Würde man dieses Verständnis zugrunde legen<sup>536</sup>, könnte das Europäische Polizeiamt zwar verdeckt Daten erheben; von der für den Betroffenen weniger eingriffsintensiven offenen Informationsbeschaffung, einem Unterfall der traditionellen Zwangsmaßnahmen, wäre es dagegen ausgeschlossen<sup>537</sup>. Das spezifisch deutsche Vorverständnis kann jedoch nicht unreflektiert auf die unionsrechtliche Ebene übertragen werden, zumal wenn man berücksichtigt, dass sich der in der Fachliteratur kursierende und hier bislang bewusst übernommene Ausdruck „operative Befugnisse“ in dieser Kombination in den europäischen Rechtsquellen nicht wiederfindet.

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Begriffsbestimmung muss deshalb der Wortlaut des Unionrechts sein. Nach ex-Art. 30 Abs. 2 lit. a) EUV (jetzt: Art. 88 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 lit. b) und Abs. 3 Satz 1 AEUV<sup>538</sup>) soll Europol ermöglicht werden, die Vorbereitung von Ermittlungsmaßnahmen (einschließlich operativer Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol in unterstützender Funktion) der mitgliedstaatlichen Behörden zu erleichtern, zu unterstützen bzw. die Koordinierung und Durchführung solcher Ermittlungsmaßnahmen zu fördern. Wenn also in der öffentlichen Debatte etwas ungenau von der Einführung „operativer Befugnisse“ für Europol die Rede ist, so ist damit genau genommen gemeint, dass sich Bedienstete des Europäischen Polizeiamts zukünftig an operativen Aktionen der nationalen Strafverfolgungsbehörden in dienender, untergeordneter Funktion beteiligen dürfen. Oder anders ausgedrückt: Operative Befugnis ist das Recht

---

maßnahmen in dessen geschützte Grundrechtspositionen eingreifen, vgl. *Amelung/Mittag*, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 233 (233 Fn. 1); siehe auch BT-Drs. 15/1648, S. 9. Zur parallelen terminologischen Problematik im deutschen Strafverfahrensrecht *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 395; *Möllers*, Wörterbuch der Polizei, Stichwort „Strafprozessuale Eingriffe“, S. 1874.

<sup>535</sup> *Busch/Pütter*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 49 (3/1994), 6 ff.; siehe auch *Möllers*, Wörterbuch der Polizei, 1. Auflage, Stichwort „Operative Maßnahmen“, S. 1123.

Von dieser konkreten Bedeutung i.S.d. Übernahme nachrichtendienstlicher Mittel in das Repertoire der (strafprozessualen) Grundrechtseingriffe zumindest gedanklich zu trennen ist auf einer abstrakteren Ebene die Bezeichnung „operativ“ als Chiffre für das dahinterstehende kriminalpolitische Konzept, das die nachrichtendienstlichen Strukturprinzipien (vgl. hierzu oben Seite 9) auf die (kriminal-)polizeiliche Arbeitsweise überträgt, vgl. *Rachor*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage, Kap. F Rn. 23 f.; *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 429 f.; ausführlich *Weßlau*, Vorfeldermittlungen, S. 25 ff.

<sup>536</sup> So *Tolmein*, StV 1999, 108 (115); ihm folgend *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 13 Rn. 12 Fn. 77.

<sup>537</sup> Dieses bemerkenswerte Ergebnis beruht darauf, dass die „operativen Maßnahmen“ im innerstaatlichen Kontext eine Erweiterung bereits bestehender klassischer Ermittlungsmaßnahmen beschreiben, während sie im europäischen Kontext die erstmalige Übertragung von Eingriffsbefugnissen nach außen gegenüber dem Bürger betreffen (würden).

<sup>538</sup> Trotz seiner im Vergleich zu ex-Art. 30 Abs. 2 EUV auf den ersten Blick offeneren Formulierung ist auch nach Art. 88 AEUV eine über die bisherige Rolle Euopols als Unterstützer der mitgliedstaatlichen Behörden hinausgehende Funktion des Europäischen Polizeiamts ausgeschlossen, vgl. *Amelung/Mittag*, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 233 (238); *Gärditz*, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 192 (225); zum gleichlautenden gescheiterten Verfassungsvertrag ebenso *Felgenhauer*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 137 (143 f.); a.A. *Dannecker*, in: Streinz, Art. 88 AEUV Rn. 17.

Europols zur wie auch immer gearteten Unterstützung operativer Aktionen der Mitgliedstaaten.

Damit weist die Verwendung des Wortes „operativ“ im Unionsrecht gravierende strukturelle Unterschiede zum deutschen Begriffsverständnis auf. Während im innerstaatlichen Kontext die „operativen Befugnisse“ (ebenso wie die Exekutivbefugnisse/Zwangsmaßnahmen) das Außenverhältnis der Polizei zum Bürger betreffen, beziehen sich die Operativbefugnisse im europäischen Kontext auf das Innenverhältnis zwischen Europäischem Polizeiamt und nationalen Behörden. Dass der Terminus „operativ“ in der deutschen Polizeifachsprache bereits besetzt ist, erweist sich also im Ergebnis als unergiebig<sup>539</sup>.

Löst man sich von der deutschen Vorprägung des Begriffs und versucht, auch unter vergleichender Heranziehung anderer Sprachfassungen, die unionale Begrifflichkeit autonom auszulegen, so gewinnt die verklausulierte Absichtserklärung des ex-Art. 30 Abs. 2 lit. a) EUV (jetzt: Art. 88 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 lit. b) und Abs. 3 Satz 1 AEUV) durchaus an Kontur. Obwohl das englische Vokabular auch das Pendant zum deutschen operativ – „operative“ – kennt und man eigentlich dieses erwarten würde, spricht die englische Fassung stattdessen von „operational“. Dieser Begriff hat eine recht allgemeine Bedeutung im Sinne von „im Einsatz“ oder „einsatzbezogen“, dürfte damit aber die hinter der Formulierung im Unionsrecht stehende Absicht ganz gut treffen.

Im Vergleich zur reinen Informationsverarbeitung nach dem Europol-Übereinkommen soll Europol im Ermittlungsverfahren eine aktivere Rolle zugedacht werden, d.h., stärker in die konkret-fallbezogene Ermittlungsarbeit der Mitgliedstaaten eingebunden sein, ohne allerdings eigenverantwortlich Ermittlungen zu führen<sup>540</sup>. Diese erweiterten Unterstützungsmöglichkeiten können zum einen darin bestehen, dass Europol in grenzüberschreitenden Fällen „vom Schreibtisch aus“ nationale Ermittlungsverfahren initiiert und koordiniert, können aber vor allem auch bedeuten, dass Europol-Bedienstete vor Ort bei mitgliedstaatlichen Ermittlungsmaßnahmen anwesend sind („hospitieren“), um so direkt die bei Europol vorhandenen Kenntnisse in die Ermittlungshandlungen einfließen lassen zu können<sup>541</sup>. Europol geht dadurch „auf Tuchfühlung“<sup>542</sup> mit dem Bürger und wird für diesen als Polizeibehörde besser sichtbar<sup>543</sup>, hält sich ihm gegenüber jedoch gleichwohl im Hintergrund. Abgesehen von den zwangsläufig mit der bloßen Anwesenheit am Einsatzort verbundenen Grundrechtseingriffen bleibt das hoheitliche Tätigwerden mit Außenwirkung gegenüber dem Bürger weiterhin den nationalen Strafverfolgungsbehörden vorbehalten<sup>544</sup>.

<sup>539</sup> Zutreffend Gärditz, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 192 (213) m.w.N.

<sup>540</sup> Milke, Europol und Eurojust, S. 56; Aden, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 58 (3/1997), 65 (68); Gärditz, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 192 (214); siehe auch Kugelman, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 17 Rn. 77 f.

<sup>541</sup> Anschauliches praktisches Beispiel bei Felgenhauer, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 137 (144 f.).

<sup>542</sup> Ellermann, ZEuS 2002, 561 (569).

<sup>543</sup> Gärditz, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 192 (214 f.).

<sup>544</sup> Amelung/Mittag, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 233 (252 und 254). Mittelbar lässt sich daraus auch ableiten, dass der unionsrechtliche Begriff der Zwangsmaßnahme – terminologisch ungenau – nicht eng auf die mit einer Zwangsanwendung im eigentlichen Sinne verbundenen Eingriffsmaßnahmen beschränkt ist, sondern – abgesehen von den Datenverarbeitungsbefugnissen – sämtliche, auch verdeckte Eingriffe in Grundrechtspositionen des Betroffenen umfasst, vgl. Amelung/Mittag, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 233 (238 ff.); implizit auch v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185 (193), der als Beispiel für Zwangsbefugnisse unter anderem die Telefonüberwachung aufzählt.

Zur ähnlich gelagerten Verwendung des missverständlichen, aber eingängigen Begriffs der Zwangsmittel als Sammelbezeichnung für alle strafprozessualen Grundrechtseingriffe im deutschen Strafverfahrensrecht siehe Kühne, Strafprozessrecht, Rn. 395; Möllers, Wörterbuch der Polizei, Stichwort „Strafprozessuale Eingriffe“, S. 1874.

Im Rechtssinne stellen die sog. „operativen Befugnisse“ demzufolge gerade keine echte Befugnisserweiterung dar<sup>545</sup>, die unmittelbar als Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtseingriffe dient, sondern beschreiben lediglich eine Ausweitung der Aufgabenzuweisung an Europol<sup>546</sup>.

Die hier entwickelte Auslegung fügt sich nahtlos in die oben skizzierte Lücke zwischen informationellen und exekutiven Befugnissen. Sie deckt sich außerdem mit der Intention des Amsterdamer, aber auch des Lissabonner Vertrages, die beide keine revolutionäre Änderung der Aufgaben und Befugnisse von Europol im Sinn haben<sup>547</sup>. Entgegen dem Eindruck, den nicht nur Presseberichte bisweilen vermitteln und entgegen der damit im Einklang stehenden Vorstellung, die die breite Öffentlichkeit mit der Kurzbezeichnung „Europol“ assoziiert, muss also auf absehbare Zeit nicht befürchtet werden, dass „Vollzugskräfte mit der Bezeichnung ‚Europol‘ auf dem Rücken quer durch die Europäische Union Geiseldramen beenden und Drogenringe zerschlagen“<sup>548</sup>. Durch die Möglichkeit zur Übertragung sog. „operativer Befugnisse“, von der durch das (zweite Änderungs-)Protokoll zum Europol-Übereinkommen erstmals Gebrauch gemacht wurde<sup>549</sup>, wird Europol (noch) nicht vom Sammler zum Jäger<sup>550</sup> im Sinne einer schlagkräftigen europäischen Bundespolizei („europäisches FBI“), sondern – um im Bild zu bleiben – allenfalls zu einem den nationalen Jäger begleitenden und unterstützenden europäischen Jagdhund<sup>551</sup>.

<sup>545</sup> So richtig *Aschmann*, Die Polizei 2002, 40 (41); *ders.*, Europol aus Sicht der deutschen Länder, S. 208.

<sup>546</sup> Zur Unterscheidung zwischen Aufgaben- und Befugnisnorm siehe *Württemberg/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 160 f.

<sup>547</sup> Eine gewisse Bestätigung erfährt das gefundene Ergebnis durch Art. 14 Abs. 4 Europol-Beschluss (vormals: Art. 10 Abs. 6 EuropolÜbk). Dort wird zwischen strategischen (engl. analysis of a strategic type) und operativen Zwecken (engl. operational aim) dienenden Analysen unterschieden. Letztere grenzen sich unstreitig dadurch ab, dass sie die Auswertung (auch) personenbezogener Informationen betreffen und projektorientiert angelegt, mithin auf konkrete Ermittlungen bezogen sind (*Hoppe/Korhummel*, DPolBI 5/1998, 24 (26)). Gleichzeitig wird durch die gesetzgeberische Gegenüberstellung von operativen und strategischen Analysen zweifelhaft, ob die Deutung des Adjektivs operativ anhand des Dudens als „strategisch“ die richtige Ausgangsbasis für die Auslegung der europarechtlichen Begrifflichkeit sein kann (so aber *Aschmann*, Die Polizei 2002, 40 (41); *ders.*, Europol aus Sicht der deutschen Länder, S. 208).

<sup>548</sup> *Di Fabio*, DÖV 1997, 89 (96). Bemerkenswert – aber durchaus symptomatisch – ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis einer 1994/95 durchgeführten empirischen Untersuchung, wonach die Ausstattung Europols mit Exekutivbefugnissen im Sinne einer eigenständigen Fahndungs- und Ermittlungsbehörde von der Politik für notwendiger erachtet wird als von der unmittelbar betroffenen Polizei und Justiz, vgl. *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, S. 307.

<sup>549</sup> Vgl. hierzu oben Seite 95 f.

<sup>550</sup> Formulierung in Anlehnung an den Titel des Artikels von *Ellermann* in ZEuS 2002, 561 ff.

<sup>551</sup> Von Bedeutung ist die saubere Trennung zwischen dem aktuellen Ausbaustand, wonach Europol zwar enger in die Durchführung von Ermittlungsverfahren eingebunden werden kann, letztlich aber weiterhin „nur“ Informationseingriffe vornehmen darf, und der eventuell langfristigen Perspektive eines der nationalen (Vollzugs-)Polizei vergleichbaren Europäischen Polizeiamts mit klassischen Zwangsbefugnissen auch bei der Beurteilung der viel diskutierten Frage, ob die derzeit vorhandenen Möglichkeiten einer Kontrolle Europols (noch) ausreichend sind; vgl. zu diesem Problempunkt *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 11 f.; ausführlich *Gleß*, DRiZ 2000, 365 ff.

## bb) Sonstige institutionelle Verzahnungen – insbesondere im Grenzgebiet

Vor allem bei der (repressiven) Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet<sup>552</sup> kommt einer engen, unkomplizierten und schnellen Kooperation aller örtlich zuständigen Strafverfolgungsbehörden entscheidende Bedeutung zu. Aufwendige und damit zeitraubende Verfahrenswege über (trans-)nationale Zentralstellen wirken sich hier nahezu zwangsläufig besonders nachteilig aus.

Die mittelbare (polizeiliche) Zusammenarbeit über gesamteuropäische Einrichtungen wie Europol kann deshalb kein „Allheilmittel“ sein, sondern sie bedarf der Ergänzung durch Möglichkeiten des unmittelbaren Zusammenwirkens verschiedenstaatlicher Bediensteter<sup>553</sup>. Um dabei den lokalen bzw. regionalen Besonderheiten, Anforderungen und Bedürfnissen ausreichend Rechnung tragen zu können, entstammen die rechtlichen Rahmenbedingungen für derartige personelle Verflechtungen mit geografisch beschränktem Aktionsradius hauptsächlich den ab Mitte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts zwischen benachbarten EU-Staaten abgeschlossenen bilateralen Polizeiverträgen<sup>554</sup>.

Die drei Grundtypen dieser institutionellen Verzahnungen sollen nachfolgend in der Reihenfolge ihres zunehmend enger werdenden Wirkungskreises kurz vorgestellt werden. Ihnen ist gemeinsam, dass – im Ausgangspunkt genau umgekehrt wie bei Europol – die räumliche Begrenzung einhergeht mit einem unbegrenzten „kriminellen“, d.h. materiell-rechtlichen Zuständigkeitsbereich.

### (1) Verbindungsbeamte

Der Erfolg polizeilicher Arbeit über (Sprach-)Grenzen hinweg hängt gerade in bilateralen Fällen maßgeblich auch vom guten persönlichen Kontakt zwischen den betroffenen nationalen Polizeibehörden ab. In erster Linie diese menschliche Dimension im Sinne eines gegenseitigen Kennenlernens hat das System der Verbindungsbeamten im Blick.

Unter Verbindungsbeamten sind im vorliegenden Zusammenhang einzelne Polizeibeamte eines Mitgliedstaates zu verstehen, die befristet oder unbefristet zu (bereits vorhandenen) Polizeidienststellen eines anderen EU-Staates entsandt werden<sup>555</sup>. Auch nach ihrer Stationierung im Ausland bleiben sie organisatorisch Beamte ihres Heimatstaates, unterstehen aber zusätzlich der Weisungsbefugnis der empfangenden Behörde. Durch ihren ständigen Kontakt zu den Kollegen des Gastlandes einerseits und den Behörden ihres Heimatlandes andererseits sollen die Verbindungsbeamten inhaltlich vor allem einen reibungslosen und sicheren Informationsaustausch gewährleisten. Nach außen gegenüber dem Bürger treten die Verbindungsbeamten dagegen nicht (hoheitlich) in Erscheinung. Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vollzieht sich die (einseitige) Entsendung bzw. der (gegenseitige) Austausch von Verbindungsbeamten auf der Grundlage des Art. 47 SDÜ in Verbindung mit entsprechenden bilateralen Absprachen<sup>556</sup>. Von dieser

<sup>552</sup> Zu deren Charakteristika vgl. oben Seite 25 f.

<sup>553</sup> Zimmer, *Kriminalistik* 2012, 462 (462); ähnlich Bull, in: Baldus/Soiné, *Internationale polizeiliche Zusammenarbeit*, S. 9 (11).

<sup>554</sup> Vgl. hierzu oben Seite 50 ff.

<sup>555</sup> Davon zu unterscheiden sind die Fälle, in denen Polizeibeamte zu zwischenstaatlichen Einrichtungen wie Interpol und Europol (vgl. Art. 9 Europol-Beschluss) oder in Nicht-EU-Staaten (sog. Drittstaaten) entsandt werden.

<sup>556</sup> Vgl. beispielsweise Art. 47 SDÜ i.V.m. Art. 10 Abs. 1 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479).

Demgegenüber regelt der auf ex-Art. 30 EUV gestützte Ratsbeschluss 2003/170/JI v. 27.02.2003 (ABIEU 2003 Nr. L 67, 27 = Baldus, *Rechtsquellen*, Nr. 84b; geändert durch Be-

Möglichkeit hat Deutschland regen Gebrauch gemacht. Ende 2008 waren allein auf Ebene des Bundeskriminalamts 22 Verbindungsbeamte in 15 EU-Staaten im Einsatz<sup>557</sup>.

## (2) Gemeinsame Ermittlungsgruppen

Gemeinsame Ermittlungsgruppen<sup>558</sup> (Joint Investigation Teams, JITs) können allgemein umschrieben werden als Arbeitsgemeinschaft vornehmlich von Polizeibeamten<sup>559</sup>, die aus mehreren – regelmäßig zwei<sup>560</sup> – Mitgliedstaaten stammen und mit der Aufklärung eines komplexen strafrechtlich relevanten Sachverhalts beauftragt sind, der Bezüge zu allen (beiden) beteiligten Ländern aufweist<sup>561</sup>.

Der Ansatz dieser Variante sonstiger institutioneller Verzahnungen unterscheidet sich damit grundlegend von dem der Verbindungsbeamten und der Gemeinsamen Zentren. Während dort für ein fremdes Ermittlungsverfahren punktuell (Rechts-)Hilfe geleistet wird, sollen hier jeweils eigene Ermittlungen umfassend gefördert werden<sup>562</sup>. Gemeinsame Ermittlungsgruppen sind daher zum einen keine anlassunabhängigen, dauerhaften Einrichtungen, sondern werden nur für einen begrenzten Zeitraum zur Aufklärung eines konkreten Sachverhalts(-komplexes) gebildet („Ad-hoc-Instrument“). Zum anderen ist ihr Tätigkeitsfeld im konkreten Einzelfall, der sich eher auf schwere grenzüberschreitende Straftaten etwa aus dem Bereich des Terrorismus oder der (organisierten) Drogen- und Schleusungskriminalität erstrecken wird<sup>563</sup>, breit angelegt<sup>564</sup>.

Im Vordergrund der Aufgabenwahrnehmung steht neben der direkten Informationsübermittlung zunächst die enge Abstimmung und Koordinierung der Ermittlungen. Zweckmäßig wäre hierfür an sich eine räumliche und organisatorische Zusammenführung aller Mitglieder der Ermittlungsgruppe<sup>565</sup>, die in der Praxis allerdings bislang in keinem Fall erreicht wurde<sup>566</sup>.

---

schluss 2006/560/JI v. 24.07.2006, ABIEU 2006 Nr. L 219, 31), der die Gemeinsame Maßnahme 96/602/JI v. 14.10.1996 (ABIEG 1996 Nr. L 268, 2) ersetzt, nicht die Entsendung von Verbindungsbeamten zwischen den EU-Mitgliedstaaten, sondern hauptsächlich im Verhältnis zu Drittstaaten.

<sup>557</sup> *BMI* (Hrsg.), Bericht: Der erweiterte Schengenraum – eine Bilanz für Deutschland, Stand 10/2009, S. 25; *BKA* (Hrsg.), Das Bundeskriminalamt: Fakten und Zahlen, Stand 01/2009, S. 7.

<sup>558</sup> Zusammenfassend hierzu *Riegel*, Die Kriminalpolizei 2008, 80 ff.; *Sensburg*, Kriminalistik 2008, 661 ff.; *ders.*, Europarecht, S. 183 ff.; *Bergner*, Kriminalistik 2010, 367 ff.; *Jaeger*, der kriminalist 2008, 264 ff.; *Krüßmann*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 18 Rn. 6 ff.; *Neumann*, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 34.

<sup>559</sup> Die einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe zugrunde liegende Errichtungsvereinbarung wird gleichwohl in der Regel nicht zwischen Polizeibehörden abgeschlossen (Ausnahme: Vereinigtes Königreich), sondern formale Vertragspartei ist in den meisten Mitgliedstaaten eine Justizbehörde (auf deutscher Seite eine Staatsanwaltschaft, in Frankreich ein Ermittlungsrichter), vgl. *Riegel*, Die Kriminalpolizei 2008, 80 (81).

<sup>560</sup> *Riegel*, Die Kriminalpolizei 2008, 80 (83); *Sensburg*, Kriminalistik 2008, 661 (664).

<sup>561</sup> Vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 210.

<sup>562</sup> *Riegel*, Die Kriminalpolizei 2008, 80 (80).

<sup>563</sup> *Riegel*, Die Kriminalpolizei 2008, 80 (84); *Bergner*, Kriminalistik 2010, 367 (368).

<sup>564</sup> Verglichen mit der nationalen (deutschen) Ebene weisen gemeinsame Ermittlungsgruppen strukturelle Ähnlichkeiten mit den Sonderkommissionen bei der Polizei auf.

<sup>565</sup> *Riegel*, Die Kriminalpolizei 2008, 80 (83).

<sup>566</sup> *Bergner*, Kriminalistik 2010, 367 (371).



Darüber hinaus zählt aber auch die gemeinsame Durchführung von Untersuchungshandlungen an Ort und Stelle zum Aufgabenspektrum der Ermittlungsgruppen<sup>567</sup>. Anders als die unter Umständen beteiligten Europol-Bediensteten sind die jeweils ausländischen Ermittlungsbeamten dabei nicht von vornherein auf eine passive Teilnahme beschränkt (bloßes Anwesenheitsrecht), sondern können unter bestimmten Voraussetzungen sogar selbst durch Ausübung hoheitlicher Eingriffsbefugnisse aktiv an den Ermittlungsmaßnahmen auf fremdem Territorium mitwirken. Gemeinsame Ermittlungsgruppen sind damit nicht mehr weit von der Idee einer staatenübergreifenden Ermittlungsbehörde entfernt.

Erstmals rechtlich abgesichert wurde die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen durch Art. 13 des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 29. Mai 2000 (EU-RhÜbk)<sup>568/569</sup>.

Als abzusehen war, dass sich die Ratifizierung dieses Gesamtpakets in den Mitgliedstaaten länger hinziehen würde als ursprünglich veranschlagt, erließ der Rat der Europäischen Union im Juni 2002 einen mit Art. 13 EU-RhÜbk im Wesentlichen deckungsgleichen gesonderten Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsgruppen<sup>570</sup>, um diese bereits seit geraumer Zeit informell bestehende Form der Zusammenarbeit möglichst rasch zu verrechtlichen. Wenn auch nicht ratifiziert, so musste die gefundene Übergangslösung von den Mitgliedstaaten doch umgesetzt werden, was allerdings ähnlich schleppend verlief. Lediglich drei Mitgliedstaaten waren bis zum festgelegten Fristablauf am 01. Januar 2003 ihrer Umsetzungspflicht nachgekommen<sup>571</sup>.

Mittlerweile findet das am 23. August 2005 in Kraft getretene EU-Rechtshilfeübereinkommen in den meisten Mitgliedstaaten Anwendung<sup>572</sup>. Sobald das Ratifizierungsverfahren auch in den noch ausstehenden vier EU-Staaten Griechenland, Irland, Italien und Kroatien abgeschlossen ist, tritt der Rahmenbeschluss nach seinem Art. 5 automatisch außer Kraft.

<sup>567</sup> Soweit sie mobil tätig sind, bilden die gemeinsamen Ermittlungsgruppen das repressive Pendant zu dem ausschließlich präventiv ausgerichteten Instrument der gemeinsamen Streifen, vgl. hierzu oben Seite 68.

<sup>568</sup> ABIEG 2000 Nr. C 197, 1; BGBl II 2005, 650 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 8; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 132; *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 89a); *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 220 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 122 ff.

Von der Möglichkeit des Art. 13 Abs. 6 EU-RhÜbk hat Deutschland Gebrauch gemacht und gestattet den ausländischen Mitgliedern der Ermittlungsgruppe unter der Leitung eines deutschen Beamten die Durchführung von hoheitlichen Ermittlungsmaßnahmen (§ 93 Abs. 1 IRG). Daneben schafft im Rahmen des Europarates Art. 20 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen v. 08.11.2001 (EuRhÜbk 2. ZP = SEV Nr. 182) eine mit Art. 13 EU-RhÜbk nahezu wortgleiche Rechtsgrundlage zur Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen. Dieses Protokoll hat Deutschland zwar gezeichnet, bislang aber nicht ratifiziert.

<sup>569</sup> Vgl. schließlich den Verweis in Art. 4 Satz 2 Nr. 2 tir. 4 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

<sup>570</sup> Rahmenbeschluss 2002/465/JI v. 13.06.2002 (ABIEG 2002 Nr. L 162, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 72; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 165; *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 84a); *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.8, Vorbemerkungen; vgl. auch die in der Entschließung des Rates v. 26.02.2010 (ABIEU 2010 Nr. C 70, 1) als Anhang enthaltene Mustervereinbarung zur Gründung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe.

<sup>571</sup> Siehe den Umsetzungsbericht der Kommission in KOM (2004) 858 endg., S. 3 ff. Auch Deutschland erwies sich als umsetzungsresistent. Eine spezielle Umsetzung des Rahmenbeschlusses wurde nicht für notwendig erachtet. Entsprechende Regelungen enthielt erst Mitte 2005 das Umsetzungsgesetz zum EU-Rechtshilfeübereinkommen (BGBl I 2005, 2189), womit der eigentliche Zweck des Rahmenbeschlusses freilich verfehlt wurde.

<sup>572</sup> In Deutschland gilt das Übereinkommen seit dem 02.02.2006 (BGBl II 2006, 1379).

Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden bislang etwa 40 gemeinsame Ermittlungsgruppen eingerichtet. Davon war Deutschland bis Ende 2008 an fünf bilateralen Vereinbarungen mit der Slowakei, den Niederlanden, Bulgarien sowie zweimal mit Frankreich beteiligt<sup>573</sup>.

### (3) Gemeinsame Zentren

Gemeinsame Zentren sind speziell geschaffene Polizeidienststellen, in denen Beamte benachbarter Mitgliedstaaten dauerhaft und gleichberechtigt unter einem Dach zusammenarbeiten<sup>574</sup>. Mehr noch als Verbindungsbeamte und gemeinsame Ermittlungsgruppen sind die stationären Gemeinsamen Zentren auf den grenznahen Raum fokussiert.

Über die Sicherstellung eines unbürokratischen Datenaustausches<sup>575</sup> hinaus haben diese gemischt besetzten Dienststellen den Auftrag, in Angelegenheiten, die die Grenzregion betreffen, Informationen zu sammeln und zu analysieren. Letzteres schließt die regelmäßige Erstellung allgemeiner Grenzlagebilder mit ein. Außerdem sollen die Zentrumsmitarbeiter bei der Koordinierung von Einsatzmaßnahmen im gemeinsamen Grenzgebiet unterstützend mitwirken. Ebenso wie den Verbindungsbeamten ist ihnen jedoch die Ausübung hoheitlicher Befugnisse im jeweiligen Nachbarland untersagt. In ihrer Funktion und Kompetenzausstattung erinnern die Gemeinsamen Zentren damit sehr stark an die Grundkonzeption von Europol, so dass sie sich – zwar etwas verkürzt, aber einprägsam – als „Europol der Grenzregion“ bezeichnen lassen.

Je nach geografischen Gegebenheiten kann bei annähernd gleichem Aufgabenzuschnitt die Zahl der an einem Gemeinsamen Zentrum teilnehmenden Staaten variieren. Zweiseitige Gemeinsame Zentren sind bereits in den bilateralen Polizeiverträgen vorgesehen, bei mehr als zwei Trägerländern dient eine gesonderte multilaterale Vereinbarung als Rechtsgrundlage.

Die Bundesrepublik Deutschland ist in insgesamt fünf Gemeinsamen Zentren vertreten<sup>576</sup>. Als gleichzeitig europaweit erste länderübergreifende Polizeidienststelle hat am 10. Mai 1999 das Gemeinsame Zentrum von Deutschland und Frankreich in Offenburg seinen Betrieb aufgenommen. Seit Dezember 2002 befindet sich der Dienstsitz direkt an der Binnengrenze in Kehl<sup>577</sup>. Nach dem deutsch-französischen Vorbild wurden Ende 2007 zwei weitere binationale Gemeinsame Zentren eingeweiht, zum einen das deutsch-tschechi-

---

<sup>573</sup> Kurze Beschreibung der einzelnen Ermittlungsgruppen bei *Sensburg*, *Europarecht*, S. 190 f.; *ders.*, *Kriminalistik* 2008, 661 (664). Zu praktischen (Sprach-)Problemen beim Einsatz gemeinsamer Ermittlungskommissionen vgl. aus deutscher Sicht *Jaeger*, *der kriminalist* 2008, 264 (265 f.); *Bergner*, *Kriminalistik* 2010, 367 (369 ff.).

<sup>574</sup> Zwischen Gemeinsamen Zentren und gemischt besetzten Dienststellen differenzierend *Sensburg*, *Europarecht*, S. 193; *Mokros*, in: *Denninger/Rachor*, *Handbuch Polizeirecht*, Kap. O Rn. 321.

<sup>575</sup> Innerstaatlich ermöglicht in diesem Fall § 3 Abs. 3 BKAG den unmittelbaren Dienstverkehr.

<sup>576</sup> Überblick bei *Sensburg*, *Europarecht*, S. 194 ff.

Zu den übrigen Gemeinsamen Zentren ohne deutsche Beteiligung vgl. die Auflistung in BT-Drs. 17/9678, S. 13 f.; siehe auch *Innenministerium Baden-Württemberg*, Pressemitteilung v. 21.10.2009, S. 4.

<sup>577</sup> Art. 4 ff. des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479); vgl. hierzu *Mokros*, in: *Lisken/Denninger*, *Handbuch Polizeirecht*, 4. Auflage, Kap. N Rn. 67 ff.; *Hetger*, in: *Baldus/Soigné*, *Internationale polizeiliche Zusammenarbeit*, S. 145 (148 ff.); *Ulmer*, *Kriminalistik* 2010, 410 ff.; *Macholdt*, *Die Polizei* 2009, 148 ff. mit Fallbeispielen und statistischen Angaben.

sche Zentrum mit den beiden Arbeitsstellen in Schwandorf und Petrovice<sup>578</sup>, zum anderen das deutsch-polnische Zentrum in Swiecko<sup>579</sup>.

Darüber hinaus besteht seit 2005 unter dem Namen „Euregionales Polizei-Informations-Cooperations-Centrum“ (EPICC) in Heerlen (Niederlande) eine trinationale Verbindungsstelle, in der deutsche, belgische und niederländische Polizeibeamte (räumlich) unmittelbar zusammenwirken<sup>580</sup>. Anfangs ebenfalls trinational besetzt war das 2003 zwischen Deutschland, Belgien und Luxemburg vereinbarte Gemeinsame Zentrum mit Sitz in der Stadt Luxemburg<sup>581</sup>. Im Oktober 2008 wurde beschlossen, diese Dienststelle mit Frankreich als viertem Partnerland zum ersten quaternationalen Kooperationszentrum in Europa auszubauen<sup>582</sup>.

### c) Staatsanwaltschaftliche Ebene

Noch im Jahre 1997 konnte *Nelles* in einem Vortrag auf der Strafrechtslehrrtagung in Berlin konstatieren, dass sich „[d]ie Europäisierung des Strafverfahrens [...] europaweit ausschließlich als Verpolizeilichung des Strafverfahrens [präsentiert]“ und „die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Strafrechts in Europa aktuell von polizeilichem Expertenlobbyismus bestimmt wird“<sup>583</sup>. Erst in jüngerer Zeit wurde die (institutionalisierte) Kooperation bei der repressiven Verbrechensbekämpfung auch auf justizieller Ebene gestärkt. Nach der deutschen Zuständigkeitsverteilung im Ermittlungsverfahren betrifft dies primär die Staatsanwaltschaften.

Der polizeilichen Zusammenarbeit vergleichbare spezielle institutionelle Verzahnungen, die (zumindest auch) auf die spezifische Situation im Grenzgebiet abgestimmt sind, haben sich im justiziellen Bereich allerdings (noch<sup>584</sup>) nicht herausgebildet. Die kursorische Darstellung orientiert sich deshalb an der historischen (Weiter-)Entwicklung der EU-weit agierenden staatsanwaltschaftlichen Strafverfolgungseinrichtungen<sup>585</sup>.

<sup>578</sup> Art. 5 des deutsch-tschechischen Polizeivertrages v. 19.09.2000 (BGBl II 2002, 790) i.V.m. der deutsch-tschechischen Vereinbarung über die Einrichtung eines Gemeinsamen Zentrums der deutsch-tschechischen Polizei- und Zollzusammenarbeit Petrovice – Schwandorf v. 13.02.2012 (BGBl II 2012, 219; 2013, 1336); *BMI*, Pressemitteilung v. 17.12.2007.

<sup>579</sup> Art. 12 des deutsch-polnischen Polizeivertrages v. 18.02.2002 (BGBl II 2003, 218) i.V.m. der deutsch-polnischen Vereinbarung über die Einrichtung eines Gemeinsamen Zentrums der deutsch-polnischen Polizei- und Zollzusammenarbeit v. 22.09.2010 und 17.02.2011 (BGBl II 2011, 731; 2012, 664); *BMI*, Pressemitteilung v. 20.12.2007.

<sup>580</sup> *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 326; *BMI* (Hrsg.), Schengen: Erfahrungsbericht 2005-2007, S. 13.

<sup>581</sup> *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 323 ff.

<sup>582</sup> BGBl II 2011, 130; *BMI*, Pressemitteilung v. 24.10.2008 und v. 09.03.2009; *BMI* (Hrsg.), Schengen: Erfahrungsbericht 2005-2007, S. 27 f. Rechtstechnisch wurde das bestehende trilaterale Verwaltungsabkommen durch einen neuen quaternationalen völkerrechtlichen Vertrag ersetzt.

<sup>583</sup> *Nelles*, ZStW 109 (1997), 727 (730 und 754); vgl. auch *Nehm*, DRiZ 2000, 355 (356 f.).

<sup>584</sup> Zu (Vor-)Überlegungen, strukturierte Formen der justiziellen Zusammenarbeit in den Grenzgebieten aufzubauen, vgl. Ratsdok. 15768/10. Zu informellen staatsanwaltschaftlichen Kooperationsmechanismen in den Grenzregionen *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 70 f.

<sup>585</sup> Übergreifend hierzu v. *Langsdorff*, StV 2003, 472 ff.; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 100.1 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 64 ff.

## aa) Verbindungsstaatsanwälte

Den Beginn systematischer Bemühungen um eine Stärkung der justiziellen Komponente bei der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung markiert die Gemeinsame Maßnahme vom 22. April 1996<sup>586</sup>, durch die die Europäische Union einen rechtlichen Rahmen für die Entsendung bzw. den Austausch von Staatsanwälten zwischen jeweils zwei Mitgliedstaaten geschaffen hat<sup>587</sup>.

Parallel zu den polizeilichen Verbindungsbeamten<sup>588</sup> sind Verbindungsstaatsanwälte Justizbeamte eines EU-Mitgliedstaates, die dauerhaft oder für einen vorübergehenden Zeitraum im Justizministerium eines anderen Mitgliedstaates stationiert sind. Ebenfalls annähernd parallel ausgestaltet ist die Aufgabenstellung. Von der Herstellung persönlicher Kontakte abgesehen sollen die Verbindungsstaatsanwälte vor allem den gegenseitigen Austausch von „justiziellen“ Informationen über die Rechts- und Justizsysteme der beiden EU-Staaten fördern. Außerdem sollen sie ihren Heimatstaat bei der passenden Formulierung von Rechtshilfeersuchen an das Gastland unterstützen.

Gravierende Unterschiede zeigen sich dagegen bei der praktischen Bedeutung. Im Gegensatz zum polizeilichen Pendant wird die Möglichkeit zur Entsendung von Verbindungsstaatsanwälten europaweit kaum genutzt. Deutschland hatte bis September 2008 lediglich eine Mitarbeiterin des Bundesministeriums der Justiz an das französische Justizministerium abgeordnet<sup>589</sup>.

## bb) Das Europäische Justizielle Netz (EJN)

Nicht zuletzt die Tatsache, dass das (kostenintensive<sup>590</sup>) Instrument der Verbindungsstaatsanwälte von den Mitgliedstaaten kaum angenommen wurde, hat den EU-Ministerrat 1998 dazu veranlasst, das Europäische Justizielle Netz (European Judicial Network, EJN) einzurichten<sup>591</sup>. Es setzt sich (kostengünstig) aus nationalen Kontaktstellen zusammen, die von jedem Mitgliedstaat zu benennen sind. Die Zahl dieser justiziellen Kontaktpunkte

<sup>586</sup> Gemeinsame Maßnahme 96/277/JI (ABIEG 1996 Nr. L 105, 1 = *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 103).

<sup>587</sup> *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 100.1; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 68 ff.; v. *Langsdorff*, StV 2003, 472 (472).

<sup>588</sup> Siehe oben Seite 101 f.

<sup>589</sup> *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 13 Fn. 70; BT-Drs. 14/4991, S. 42 f. An dieser Zahl dürfte sich zwischenzeitlich nichts geändert haben, da durch die nachfolgenden justiziellen Maßnahmen (Europäisches Justizielles Netz, Eurojust) der Stellenwert des Systems der Verbindungsstaatsanwälte weiter abgenommen hat.

<sup>590</sup> Zu diesem nicht zu unterschätzenden Aspekt *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 69.

<sup>591</sup> Gemeinsame Maßnahme 98/428/JI v. 29.06.1998 (ABIEG 1998 Nr. L 191, 4 = *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 97), aufgehoben und ersetzt durch Beschluss 2008/976/JI v. 16.12.2008 (ABIEU 2008 Nr. L 348, 130 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 76); allgemein zum Europäischen Justiziellen Netz siehe *Zeder*, JSt 2009, 85 (85); *Antor*, DRiZ 2002, 330 f.; v. *Langsdorff*, StV 2003, 472 (472 f.); *Nehm*, DRiZ 2000, 355 (358 f.); *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 66; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 100.2; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 64 f.; *Zöller*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 21 Rn. 48 ff.; speziell zu den Änderungen durch den neuen Ratsbeschluss *Zeder*, JSt 2009, 85 (88). Von diesem Europäischen Justiziellen Netz (in Strafsachen) zu unterscheiden ist das 2001 beschlossene Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen (ABIEG 2001 Nr. L 174, 25).

schwankt zwischen zwei (Luxemburg) und 56 (Italien)<sup>592</sup>. Deutschland liegt mit 18 Ansprechpartnern im Mittelfeld<sup>593</sup>.

Ziel dieses dezentral strukturierten Verbundes ist es, durch den Aufbau eines Netzes persönlicher Bekanntschaften<sup>594</sup> die justizielle Zusammenarbeit insbesondere bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität zu erleichtern und zu beschleunigen. Die Kontaktstellen haben dabei keine eigene Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnis, sondern stehen vielmehr den Mitgliedstaaten als aktive Vermittler zur Verfügung. Sie sollen auf Wunsch vor allem für den notwendigen unmittelbaren Kontakt zwischen den jeweils örtlich zuständigen Behörden sorgen<sup>595</sup> und bei der Vorbereitung von Rechtshilfeersuchen behilflich sein. Dazu werden unter anderem die vollständigen Angaben über alle mitgliedstaatlichen Kontaktstellen, eine Liste der (örtlichen) Justizbehörden sowie allgemeine Informationen über das Gerichtswesen und die Verfahrenspraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten vorgehalten<sup>596</sup>. Dem Europäischen Justiziellen Netz kommt damit eine ähnliche Funktion wie den Verbindungsstaatsanwälten zu, die es praktisch abgelöst hat.

### cc) Eurojust

Schon bald nach Aufbau des vorstehend skizzierten Europäischen Justiziellen Netzes hatte sich gezeigt, dass ein dezentrales Netz von Kontaktstellen zwar im bilateralen Bereich klassischer Rechtshilfe leistungsfähig ist, jedoch strukturbedingt an seine Grenzen stößt, wenn es um Ermittlungsverfahren geht, die mehr als zwei Mitgliedstaaten betreffen<sup>597</sup>. Unter anderem aus diesem Grund verständigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Sondergipfel in Tampere im Oktober 1999 vor allem auf Betreiben Deutschlands dem Grunde nach darauf, zusätzlich eine zentrale europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit namens Eurojust<sup>598</sup> ins Leben zu rufen.

Nachdem sich die Verhandlungsführer in der Folgezeit zunächst nicht auf den genauen Zuschnitt der neuen Organisation einigen konnten<sup>599</sup>, kam der Rat der Justiz- und Innenminister überein, die Zeit bis zum Abschluss der Beratungen durch eine vorläufige Aufbaueinheit (inoffiziell: „Pro-Eurojust“) zu überbrücken, die am 01. März 2001 ihre Arbeit aufnahm<sup>600</sup>.

<sup>592</sup> Vgl. einerseits *Antor*, DRiZ 2002, 330 (330), andererseits *Sensburg*, Europarecht, S. 198.

<sup>593</sup> Je eine Kontaktstelle befindet sich in jedem Bundesland, angesiedelt bei den (General-)Staatsanwaltschaften, eine beim Generalbundesanwalt und eine beim Bundesamt für Justiz.

<sup>594</sup> Im Polizeijargon werden solche familiären Beziehungsgeflechte als „old-boys-networks“ bezeichnet, vgl. *Nehm*, DRiZ 2000, 355 (358). Insoweit haben sich die in das Europäische Justizielle Netz gesetzten Erwartungen jedoch allenfalls teilweise erfüllt. Eine nicht nur von föderal strukturierten Mitgliedstaaten geübte ausufernde Benennungspraxis hat zu einem unüberschaubaren Kreis von insgesamt etwa 160 Kontaktstellen (vgl. v. *Langsdorff*, StV 2003, 472 (473)) und damit eher zu einem Verlust an persönlicher Nähe geführt.

<sup>595</sup> v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (204): „unionsweite ‚Kontaktbörse‘ für bilaterale Direktkontakte zwischen den Mitgliedstaaten“.

<sup>596</sup> Näher zu den bereitgestellten Hilfsmitteln *Antor*, DRiZ 2002, 330 (330); *Zeder*, JSt 2009, 85 (85).

<sup>597</sup> v. *Langsdorff*, StV 2003, 472 (473).

<sup>598</sup> Nicht zu verwechseln ist Eurojust mit Eurojustice, einem 1998 in einer rechtlichen Grauzone gegründeten Zusammenschluss europäischer Generalstaatsanwälte, der primär der gegenseitigen Kontaktpflege dient, vgl. *Nehm*, DRiZ 2000, 355 (362 f.); *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 67 f.

<sup>599</sup> Während dem Initiator Deutschland nur eine schwache, reaktive Institution ohne Rechtspersönlichkeit vorschwebte, wollten Portugal, Frankreich, Schweden und Belgien Eurojust eine starke, aktive Rolle mit eigener Rechtspersönlichkeit zuweisen, vgl. v. *Langsdorff*, StV 2003, 472 (473).

<sup>600</sup> Beschluss 2000/799/JI v. 14.12.2000 (ABIEG 2000 Nr. L 324, 2).

Der eigentliche Ratsbeschluss über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (Eurojust-Beschluss) folgte dann am 28. Februar 2002 und trat mit seiner Veröffentlichung im Amtsblatt am 06. März 2002 in Kraft<sup>601</sup>. Gleichzeitig verschwand mit diesem Tag im (inoffiziellen) Titel der europäischen Einrichtung die Präposition als Vorläufigkeitsvermerk.

Nicht nur dem Namen nach ist Eurojust „eine Art Parallelkonstruktion zu Europol auf Seiten der Justiz“<sup>602</sup>.

Beide Zentralstellen sind organisatorisch mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete europäische Agenturen mit Sitz in Den Haag, an die jeder EU-Staat ein nationales Mitglied (hier: überwiegend Staatsanwälte) entsendet<sup>603</sup>.

Noch deutlicher wird der (partielle) Gleichlauf von Europol und Eurojust bei einem (ersten) Blick auf das „kriminelle“ Mandat. So übernimmt Eurojust, dessen sachliche Zuständigkeit ebenfalls auf bestimmte Kriminalitätsformen beschränkt ist, explizit kraft dynamischer Verweisung den jeweiligen Straftatenkatalog von Europol (Art. 4 Abs. 1 lit. a) Eurojust-Beschluss). Darüber hinaus kann Eurojust gemäß der Generalklausel in Art. 4 Abs. 2 Eurojust-Beschluss aber auch in allen anderen Fällen zur Unterstützung grenzüberschreitender Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen eingesetzt werden, sofern dies von einer nationalen Behörde gewünscht wird.

Gewisse Übereinstimmungen lassen sich schließlich im Bereich der Aufgaben und Befugnisse ausmachen. Ebenso wie Europol verfügt Eurojust selbst nicht über eigene Ermittlungsbefugnisse, kann aber bei den nationalen Behörden die Aufnahme von Ermittlungen

<sup>601</sup> Beschluss 2002/187/JI (ABIEG 2002 Nr. L 63, 1 = *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 87a), zuletzt geändert durch Beschluss 2009/426/JI v. 16.12.2008 (ABIEU 2009 Nr. L 138, 14; konsolidierte Fassung des Eurojust-Beschlusses bei *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 73); ergänzt wird der Errichtungsbeschluss durch die Geschäftsordnung für Eurojust (ABIEG 2002 Nr. C 286, 1 = *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 85; *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 87b).

Näher zu Eurojust *Kapplinghaus/Milke*, DRiZ 2004, 265 ff.; *Milke*, Europol und Eurojust, S. 275 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 13 ff.; v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (204 ff.); *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 70 ff.; v. *Langsdorff*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 125 ff.; *Esser*, GA 2004, 711 ff.; *Zöller*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 21 Rn. 2 ff.; *BMJ*, Eurojust; speziell zum Eurojust-Änderungsbeschluss *Zeder*, JSt 2009, 85 (87); *Eurojust* (Hrsg.), Jahresbericht 2008, S. 47 f.; zu weiteren Ausbauplänen vgl. *Zeder*, JSt 2010, 179 ff.

Zur innerstaatlichen Umsetzung des Eurojust-Beschlusses in der Bundesrepublik siehe das Eurojust-Gesetz (BGBl I 2004, 902 = *Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 38b; *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 19d; hierzu *Esser/Herbold*, NJW 2004, 2421 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz v. 07.06.2012 (BGBl I 2012, 1270; konsolidierte Fassung des Eurojust-Gesetzes bei *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 74).

<sup>602</sup> *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 11.

<sup>603</sup> Die genauen Befugnisse dieses nationalen Mitglieds bestimmten sich – wohl als Kompromisslösung wegen der unterschiedlichen Vorstellungen über die Eurojust-Konzeption (vgl. oben Fn. 599) – anfangs allein nach dem innerstaatlichen Recht. Obwohl Funktionsfähigkeit und Effektivität von Eurojust maßgeblich von der Stellung der nationalen Mitglieder abhängen und deshalb weitreichende Kompetenzen wünschenswert wären, hatte das ursprüngliche Eurojust-Gesetz – in sich konsequent zum eigenen Eurojust-Konzept – dem deutschen Mitglied weder die Möglichkeit eingeräumt, selbst über eingehende Rechtshilfeersuchen zu entscheiden bzw. solche an andere Staaten zu stellen, noch, selbst Ermittlungshandlungen vorzunehmen, sondern ihm lediglich die Rolle eines Boten für die ermittlungsführenden inländischen Strafverfolgungsbehörden zugedacht, vgl. *Esser/Herbold*, NJW 2004, 2421 (2422); *Kapplinghaus/Milke*, DRiZ 2004, 265 (268).

Seit dem (Änderungs-)Beschluss 2009/426/JI sind die Mitgliedstaaten nunmehr verpflichtet, ihren nationalen Mitgliedern bestimmte Mindestbefugnisse zu übertragen, deren Umfang nach dem Willen der EU-Kommission im Zuge der Ablösung des Eurojust-Beschlusses durch eine auf Art. 85 AEUV gestützte Verordnung weiter ausgebaut werden soll (siehe KOM (2013) 535 endg.).

anregen. Diese Ersuchen sind rechtlich zwar nicht bindend, eine etwaige Ablehnung ist jedoch zu begründen.

Bei der auf einer übergeordneten Ebene ebenfalls parallelen Unterstützungstätigkeit („Servicefunktion“), die sich im Überschneidungsbereich grob in Informationsaustausch und Koordinierung einteilen lässt, weisen Europol und Eurojust allerdings unterschiedliche Akzentuierungen auf. Außerdem weichen innerhalb desselben Teilbereichs je nach Institution die Bezugsobjekte voneinander ab, wenngleich in praxi trennscharfe Abgrenzungen schwierig sind<sup>604</sup>.

Allgemein und etwas holzschnittartig formuliert bilden Europol und Eurojust zwei einander ergänzende Elemente einer transnationalen Strafverfolgung<sup>605</sup>, wobei sich Europol der (Auf-)Klärung von Tat(sachen)fragen widmet, während Eurojust tendenziell dazu dient, die mit den grenzüberschreitenden Ermittlungen im Zusammenhang stehenden rechtlichen (Vor-)Fragen abzuklären. Konzentriert sich Europol auf den Austausch und die Analyse von „kriminellen“ Informationen über Straftaten und -täter, so rückt bei Eurojust die Koordination von (gegebenenfalls erst aufgrund der Europol-Daten eingeleiteten) Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in den Vordergrund, in die zumindest der Grundidee nach<sup>606</sup> mehr als zwei Mitgliedstaaten involviert sind.

Eine möglichst frühzeitige Abstimmung zwischen den ermittlungsführenden nationalen Strafverfolgungsbehörden soll zum einen – bezogen auf die Ermittlungen insgesamt – etwaige Zuständigkeitskonflikte durch zunächst nebeneinander herlaufende Ermittlungsverfahren in mehreren Ländern von vornherein vermeiden. Bezogen auf konkrete Strafverfolgungsmaßnahmen im (weiteren) Verlauf der Ermittlungen soll der Koordinierungsauftrag vor allem die zeitnahe Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen gewährleisten, die erforderlich sind, damit das aus ermittlungs- und polizeitaktischen Gesichtspunkten sinnvolle Vorgehen (unter Umständen zeitgleich in mehreren Mitgliedstaaten) in die Tat umgesetzt werden kann und zu gerichtsverwertbaren Beweisen führt.

Neben diese umfassende Koordinierung länderübergreifender Ermittlungsaktivitäten tritt die vom Europäischen Justiziellen Netz her bereits bekannte und von Eurojust „kopierte“ Aufgabe, quasi isoliert die Erledigung „notleidender“ Rechtshilfeersuchen insbesondere durch eine schnelle Abklärung von verfahrensrelevanten Rechtsfragen zu beschleunigen, sowie bereitgehaltene allgemeine juristische Informationen über die nationalen Justizsysteme auszutauschen<sup>607</sup>.

Zur Kurzcharakterisierung seiner Tätigkeitsschwerpunkte wird Eurojust deshalb zusammenfassend regelmäßig als Dokumentations- und Clearingstelle<sup>608</sup> bezeichnet. Damit ist

<sup>604</sup> Gärditz, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 192 (218 f.).

<sup>605</sup> Milke, Europol und Eurojust, S. 289.

Aus dieser Rolle von Eurojust als gleichberechtigtem justiziellem Pendant zu Europol lässt sich auch ableiten, dass eine justizielle Einbindung und Kontrolle Europols durch Eurojust derzeit nicht vorgesehen ist.

<sup>606</sup> Vgl. *BMJ*, Eurojust, S. 12. Die Statistik zeichnet allerdings ein anderes Bild: Hatten die multilateralen Verfahren am Anfang im Rahmen von Pro-Eurojust mit rund 60 % (DRiZ 2002, 4) noch ein leichtes Übergewicht, liegt ihr Anteil seit 2002 permanent unter 30 % (*Eurojust* (Hrsg.), Jahresbericht 2012, S. 61).

<sup>607</sup> Zur Arbeitsweise von Eurojust vgl. v. Langsdorff, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 125 (132 ff.); ders., StV 2003, 472 (475 f.). Zu Beispielen aus der kontinuierlich zunehmenden (*Eurojust* (Hrsg.), Jahresbericht 2012, S. 61) Fallarbeit siehe *Eurojust* (Hrsg.), Jahresbericht 2008, S. 31 ff.

<sup>608</sup> Vgl. etwa Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 13; Esser, GA 2004, 711 (711).

Das Begriffspaar „Dokumentations- und Clearingstelle“ ist eine Wortschöpfung der deutschen Fachliteratur. Es bleibt allerdings weitgehend unklar, was genau unter der im Bereich transna-

Eurojust derzeit ebenso wenig mit einer nationalen Staatsanwaltschaft vergleichbar wie Europol mit einer innerstaatlichen (Kriminal-)Polizei<sup>609</sup>. In Eurojust wird aber allgemein ein wichtiger Zwischenschritt („Keimzelle“) auf dem Weg zu einer künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft gesehen<sup>610</sup>.

#### dd) Annex: Das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Die Idee zur Schaffung einer echten Europäischen Staatsanwaltschaft ist an sich nicht neu<sup>611</sup>. Erstmals Gestalt angenommen hat der Gedanke einer supranationalen Strafverfolgungsbehörde durch das im Auftrag des Europäischen Parlaments von einer Gruppe europäischer Strafrechtsexperten ausgearbeitete „Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutze der finanziellen Interessen der EU“ von 1997, welches in zweiter überarbeiteter Auflage<sup>612</sup> dem Europäischen Parlament 1999 vorgestellt wurde<sup>613</sup>. Daran anknüpfend präsentierte die Europäische Kommission Ende des Jahres 2001 das „Grün-

---

tionaler Verbrechensbekämpfung nur im Zusammenhang mit Eurojust geläufigen Bezeichnung „Clearingstelle“ zu verstehen ist. Dieser Umstand erscheint umso unbefriedigender, als der Begriff von schillernder Mehrdeutigkeit ist und isoliert betrachtet alle Deutungsvarianten mehr oder weniger auf Eurojust zutreffen. Folgende Bedeutungen stehen zur Auswahl: Clearingstelle kann zunächst ganz allgemein mit Zentralstelle übersetzt werden, meint zweitens aber auch eine Einrichtung, die Informationen sammelt und austauscht. Ferner steht Clearingstelle für eine Schlichtungsstelle (Eurojust fungiert bei der Beilegung von Kompetenzkonflikten als Mediator) oder aber viertens für eine Koordinationsstelle.

Eine erste Annäherung an die „richtige“ Auslegung liefert der Vergleich mit dem zweiten Element des Begriffspaares, der „Dokumentationsstelle“. Aus der Kombination von Clearing- und Dokumentationsstelle lässt sich ableiten, dass Clearingstelle eine konkrete Teilaufgabe von Eurojust beschreibt, die sich von der Dokumentation, d.h. der Informationssammlung, unterscheidet. Berücksichtigt man zusätzlich zu diesem systematischen Gesichtspunkt, dass die Verwendung eines (partiellen) Fremdwortes – ähnlich wie der Begriff der Intelligence-Arbeit auf Seiten von Europol – das Markenzeichen, also das qualitativ Neue besonders hervorheben soll, so spricht dies insgesamt für ein Begriffsverständnis i.S.v. Koordinierungsstelle.

Schwieriger gestaltet sich die Interpretation des Fremdwortes bei der vereinzelt in der Literatur vorkommenden Begriffspaarung „Koordinierungs- und Clearingstelle“ (vgl. v. Bubnoff, ZEuS 2002, 185 (204); *BMJ*, Eurojust, S. 12). Es kann nur darüber spekuliert werden, ob die Autoren hier Clearingstelle i.S.v. Datensammelungsstelle verstanden wissen wollen oder ob zur noch stärkeren Betonung das Stilmittel des Pleonasmus gewählt wurde oder ob schlicht eine Formulierungspanne vorliegt.

In offiziellen EU-Dokumenten taucht der Terminus Clearingstelle – soweit ersichtlich – nur an einer einzigen Stelle auf. Der Tätigkeitsbericht von Pro-Eurojust für das Jahr 2001 (Ratsdok. 15545/01, S. 6) spricht von Eurojust als einer „Clearingstelle für die Koordinierung [...] der Zusammenarbeit“ (engl. clearinghouse for co-ordination [...] of co-operation). In dieser Zusammensetzung dürfte Clearingstelle als Synonym für Zentralstelle Verwendung gefunden haben.

<sup>609</sup> *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Auflage, § 13 Rn. 23.

<sup>610</sup> v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (204); *Milke*, Europol und Eurojust, S. 289; BT-Drs. 14/4991, S. 32.

<sup>611</sup> Zum (Zukunfts-)Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft siehe etwa *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 21 ff.; *ders.*, NStZ 2013, 206 (206 ff.); *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 19 ff.; *Zeder*, JSt 2010, 217 ff.; *ders.*, JSt 2012, 105 ff.; *Milke*, Europol und Eurojust, S. 289 ff.; v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (213 ff.); *Brüner/Spitzer*, NStZ 2002, 393 ff.; *Radtke*, GA 2004, 1 ff.; *Nürnberg*, ZJS 2009, 494 ff.; *Zöller*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 21 Rn. 68 ff.; *Killmann/Hofmann*, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 48; eingehend *Lingenthal*, ZEuS 2010, 79 ff.

<sup>612</sup> Sog. Corpus Juris 2000 oder – in Anlehnung an den Ort der Abschlusskonferenz – Corpus Juris Florenz bzw. Florenz-Entwurf genannt.

<sup>613</sup> Vgl. oben Seite 4 m.w.N.; eine deutsche Übersetzung der hier relevanten Passagen (Art. 18 ff. Corpus Juris) findet sich bei *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 1481.



buch<sup>614</sup> zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>615</sup>. Auf der Grundlage des eigens hierfür geschaffenen Art. 86 AEUV hat die Kommission nun Mitte Juli 2013 einen konkreten Vorschlag für eine Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft unterbreitet<sup>616</sup>, der weitgehend an der bereits im Grünbuch entworfenen Konzeption festhält.

Das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist eingebettet in ein ganzes Bündel von Maßnahmen, die allesamt die Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes der EU-Finanzinteressen bezwecken<sup>617</sup>. Dementsprechend soll das Mandat der Europäischen Staatsanwaltschaft (zunächst<sup>618</sup>) sektoral auf Finanzdelikte zum Nachteil des EU-Haushalts beschränkt werden<sup>619</sup>. Innerhalb des ihr zugewiesenen Deliktsbereichs würde die „ausgehend von Eurojust“<sup>620</sup> einzusetzende Europäische Staatsanwaltschaft dann analog zu den nationalen Staatsanwaltschaften der kontinentaleuropäischen Mitgliedstaaten eigenständig Ermittlungen führen (wobei sie sowohl belastende als auch entlastende Umstände zu berücksichtigen hätte), Beweise sichern und nach Abschluss der Ermittlungen gegebenenfalls Anklage erheben.

Das von der Kommission vorgeschlagene Modell konzipiert die europäische Anklagebehörde als dezentral organisierte Unionseinrichtung mit zentralisiertem Kern. An der Spitze

---

<sup>614</sup> Grünbücher sind üblicherweise von der Kommission verfasste Mitteilungen zu einem bestimmten Thema, die dazu dienen, auf der Grundlage einer ausführlichen Problemschilderung verschiedene denkbare Handlungsoptionen aufzuzeigen und eine breit angelegte öffentliche und wissenschaftliche Debatte über den „richtigen“ Lösungsweg herbeizuführen („Diskussionspapiere“), vgl. *Safferling*, Internationales Strafrecht, § 10 Rn. 109; *Zöller*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 21 Rn. 72 Fn. 217. Hier liegt die Besonderheit allerdings darin, dass die Kommission im Gewande eines Grünbuchs ein nicht nur bezüglich der Europäischen Staatsanwaltschaft streckenweise bereits sehr weit fortgeschrittenes (Gesamt-)Konzept entwirft und nur dieses „fertige Produkt“ zur Diskussion stellt.

<sup>615</sup> KOM (2001) 715 endg. nebst Follow-up-Mitteilung in KOM (2003) 128 endg.

<sup>616</sup> KOM (2013) 534 endg.; speziell hierzu *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (460 ff.).

<sup>617</sup> Diejenigen in der Literatur, die gehofft hatten, dass wenn schon nicht Eurojust (vgl. oben Fn. 605), dann werde wenigstens die Europäische Staatsanwaltschaft in erster Linie zwecks justizieller Einbindung und Kontrolle von Europol eingerichtet, sehen sich nun abermals in ihren Erwartungen enttäuscht.

<sup>618</sup> Vgl. die Option des Art. 86 Abs. 4 AEUV, wonach die materiell-rechtliche Zuständigkeit auf die Bekämpfung jeglicher schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension erweitert und damit dem Arbeitsbereich von Eurojust bzw. Europol angenähert werden kann; eine (baldige) Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs befürwortend BT-Drs. 15/5110, S. 17.

<sup>619</sup> Der Mandatsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft wäre damit enger als derjenige von OLAF, der sich über den speziellen Schutz finanzieller EU-Interessen hinaus auf alle rechtswidrigen Tätigkeiten erstreckt, die allgemein gegen Unionsinteressen gerichtet sind; kritisch zum eingeschränkten Mandat v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (214); *Gärditz*, in: Wolter u.a., Alternativentwurf Europol, S. 192 (229 Fn. 226); zum zukünftigen Verhältnis zwischen OLAF und Europäischer Staatsanwaltschaft im Überschneidungsbereich siehe KOM (2013) 532 endg., S. 10; KOM (2013) 533 endg., S. 2 f.

<sup>620</sup> Was aus dieser nicht eindeutigen Formulierung in Art. 86 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 AEUV für das Verhältnis zwischen Eurojust und Europäischer Staatsanwaltschaft folgt, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Die Bandbreite an Interpretationen reicht von einem Aufgehen Eurojusts in der neuen europäischen Strafverfolgungsbehörde (*Kretschmer*, in: *Vedder/Heintschel v. Heinegg*, Art. III-274 EVV Rn. 4) bis hin zum kooperativen Nebeneinander (zum Streitstand *Lingenthal*, ZEuS 2010, 79 (97 ff.); *Vogel*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 86 AEUV Rn. 14 ff.; siehe auch BT-Drs. 15/5110, S. 19). Jedenfalls für eine längere Übergangszeit, d.h. zumindest solange der Mandats- und Aufgabenbereich von Eurojust über den der projektierten Europäischen Staatsanwaltschaft hinausgeht, wird von einem parallelen (Fort-)Bestehen beider Einrichtungen auszugehen sein (so auch *Lingenthal*, ZEuS 2010, 79 (100 f.); *Zeder*, JSt 2010, 217 (220); im Ergebnis ebenso KOM (2013) 532 endg., S. 9 f.).

stünde ein weisungsunabhängiger<sup>621</sup> Europäischer (General-<sup>622</sup>)Staatsanwalt, der für die Gesamtleitung und Koordinierung der Ermittlungen verantwortlich wäre. Ihm wären von den Mitgliedstaaten abgeordnete Staatsanwälte unterstellt, die als sog. Abgeordnete Europäische Staatsanwälte in ihrem jeweiligen Heimatstaat nach Weisung des Europäischen (General-)Staatsanwalts und mit Unterstützung der nationalen Ermittlungsbehörden (insbesondere der Polizei) die eigentliche Strafverfolgung betreiben würden.

Zu deren Aufgaben und Befugnissen würde zum einen die Vornahme von strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen gehören. Von einem „kleinen Bestand an EU-Rechtsvorschriften“<sup>623</sup> abgesehen sollen sich die Voraussetzungen hierfür nach dem jeweiligen nationalen Strafverfahrensrecht des Mitgliedstaates richten, in dem die entsprechende Ermittlungshandlung durchgeführt wird. Zum anderen obläge den Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten im weiteren Verfahrensgang die Anklageerhebung und -vertretung vor den zuständigen Gerichten der einzelnen Mitgliedstaaten<sup>624</sup>. Auch insoweit sollen sich die Anforderungen an die Anklageschrift und ihre Zulassung zum Hauptverfahren sowie das Recht der Hauptverhandlung nach der Strafrechtsordnung des Mitgliedstaates bestimmen, bei dessen Gericht die Anklage erhoben wird. Die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte fungierten somit als Ausführungsorgane des zentral verantwortlichen Amtsträgers und würden gleichzeitig eine enge Verzahnung zwischen der Unionsebene und den ihnen vertrauten einzelstaatlichen Rechtssystemen gewährleisten.

Hintergrund dieser dezentralen Struktur, verbunden mit dem Rückgriff auf die Verfahrensordnungen der Mitgliedstaaten, ist die dadurch geschaffene Möglichkeit, auf ein – allenfalls langfristig zu realisierendes – einheitliches europäisches bzw. zumindest (teil-)harmonisiertes nationales Strafverfahrensrecht weitgehend verzichten zu können. Um aber gleichwohl eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung sicherzustellen, setzt das Kommissionskonzept im Gegenzug zwingend voraus, dass Beweismittel, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig gewonnen wurden, grundsätzlich automatisch, d.h. ohne weitere Überprüfung, auch von den Strafgerichten der anderen Mitgliedstaaten verwertet werden (können und müssen), unbeschadet der Frage, ob das Beweismaterial im Urteilsstaat hätte in gleicher Weise rechtmäßig gewonnen werden dürfen (sog. gegenseitige Anerkennung von Beweismitteln).

Angesichts der vielfältigen (Fundamental-)Kritik<sup>625</sup>, die das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft bereits im Vorfeld des hier in groben Pinselstrichen skizzierten Verordnungsentwurfs nicht nur in Bezug auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung erfahren hat, erscheint ein in naher Zukunft in allen Mitgliedstaaten agierender Europäischer

---

<sup>621</sup> Insoweit unterscheidet sich der Europäische (General-)Staatsanwalt in seiner Rechtsstellung deutlich von den nationalen Staatsanwälten der meisten Mitgliedstaaten; vgl. zur Dienstaufsicht und damit zur politischen Verantwortung nach deutschem Recht § 147 GVG.

<sup>622</sup> So die vorzugswürdigere Terminologie des Corpus Juris, die sich stärker von den sog. Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten und der Institution „Europäische Staatsanwaltschaft“ abhebt.

<sup>623</sup> KOM (2013) 532 endg., S. 6. Die wenigen Verfahrensregeln sähen beispielsweise vor, welche Ermittlungsmaßnahmen nach den nationalen Rechtsordnungen (auch) der Europäischen Staatsanwaltschaft zur Verfügung stehen müssen. Bei einer Reihe besonders eingriffsintensiver Ermittlungshandlungen hätten die Mitgliedstaaten zudem sicherzustellen, dass vorab die Genehmigung einer nationalen Justizbehörde einzuholen ist.

<sup>624</sup> Der teilweise geforderten und durchaus folgerichtigen Schaffung eines eigenen „Europäischen Strafgerichtshofs“ zur Durchführung des Hauptverfahrens steht der eindeutige Wortlaut des Art. 86 Abs. 2 Satz 2 AEUV entgegen.

<sup>625</sup> Vgl. beispielsweise Hecker, *Europäisches Strafrecht*, § 14 Rn. 39 ff. m.w.N.: „allzu voreiliger ‚Schnellschuss‘, dessen ‚Risiken und Nebenwirkungen‘ den versprochenen Mehrwert in Frage stellen“ (Rn. 42); Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, § 10 Rn. 23; Radtke, GA 2004, 1 (16 ff.); Lingenthal, ZEuS 2010, 79 (102 ff.).

Staatsanwalt äußerst unwahrscheinlich. Die hierfür (ausnahmsweise) erforderliche Einstimmigkeit im Rat (Art. 86 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 AEUV) dürfte auf absehbare Zeit nicht zu erzielen sein, zumal die symbolträchtige Schaffung einer Europäischen (Finanz-)Staatsanwaltschaft in beachtlichem Maße souveräne Hoheitsgewalt von den Mitgliedstaaten auf die Union verlagern würde.

Realistischerweise steht je nach Blickwinkel eher zu erwarten bzw. zu befürchten, dass eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten den im gescheiterten Verfassungsvertrag noch nicht vorgesehenen Weg der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2 und 3 AEUV) beschreiten wird; freilich unter Inkaufnahme einer zumindest vorübergehend noch stärkeren Zersplitterung des europäischen (Straf-)Rechtsraums, die nach den Vorstellungen der Kommission<sup>626</sup> mithilfe der Europäischen Staatsanwaltschaft eigentlich gerade überwunden werden sollte.

---

<sup>626</sup> KOM (2001) 715 endg., S. 7.

## 2. „Grenzüberschreitende Ermittlungsgeneralklausel“

Die Darstellung der transnationalen Ermittlungsmaßnahmen (2. bis 5.) mit der hier so bezeichneten grenzüberschreitenden Ermittlungsgeneralklausel zu beginnen, mag zunächst überraschen. Nicht nur, weil dadurch die oben aufgestellte Regel durchbrochen wird, die Grundtypen länderübergreifender Ermittlungshandlungen nach ihrer abnehmenden Bedeutung bei der praktischen Arbeit anzuordnen<sup>627</sup>, sondern auch, weil die Abfolge der Gliederungspunkte damit vom gedanklichen Prüfungsschema des Rechtsanwenders abweicht. Denn nach dem allgemeingültigen Rechtsgrundsatz „lex specialis derogat legi generali“ gelangt eine Generalklausel im wahrsten Sinne des Wortes „zu guter Letzt“, also erst dann zur Anwendung, wenn und soweit keine besonderen Befugnisnormen eingreifen („Lückenbüsserfunktion“).

Hintergrund des insoweit paradoxen Aufbaus ist das Dilemma, dass die vorrangigen speziellen Eingriffsermächtigungen vielfach an die subsidiäre Ermittlungsgeneralklausel einschließlich der mit ihr in engem Zusammenhang stehenden allgemeinen (Rechtshilfe-) Vorschriften anknüpfen und diese mehr oder weniger tief greifend modifizieren. Zum besseren Verständnis der spezialgesetzlichen Regelungen ist es deshalb erforderlich, die Grundzüge dieses maßnahmenübergreifenden Themenkomplexes vor die Klammer zu ziehen.

Eine der deutschen strafprozessualen Ermittlungsgeneralklausel<sup>628</sup> (§ 161 Abs. 1 StPO) im Ausgangspunkt vergleichbare allgemeine Grundlage für grundrechtsrelevante grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen enthält das vom Europarat erarbeitete Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959<sup>629</sup> (EuRhÜbk), das bis heute als „Mutterkonvention“ des vertraglichen europäischen Rechtshilfeverkehrs Anwendung findet.

Nach Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk sind die Vertragsparteien verpflichtet, „einander soweit wie möglich Rechtshilfe zu leisten in allen Verfahren hinsichtlich strafbarer Handlungen“<sup>630</sup>. Die Bandbreite denkbarer Hilfeleistungen reicht dabei in abstracto von der bloßen Übermittlung bereits vorhandenen Beweismaterials bis hin zur Vornahme von Untersuchungshandlungen zum Zwecke der Gewinnung neuer Beweismittel. In allen Fällen richtet sich die Erledigung eines entsprechenden Rechtshilfeersuchens gemäß Art. 3 Abs. 1 EuRhÜbk grundsätzlich nach dem nationalen Verfahrensrecht des ersuchten Staates („locus regit actum“-Prinzip)<sup>631</sup>.

Der bei isolierter Betrachtung erweckte Eindruck einer (all-)umfassenden zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ist jedoch bei einem Blick „über den Tellerrand“ des Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk hinaus erheblich zu relativieren. So kann die Leistung von Rechtshilfe insbesondere bei Delikten verweigert werden, die der ersuchte Mitgliedstaat nach eigener Be-

<sup>627</sup> Vgl. Seite 86 f.

<sup>628</sup> Meyer-Goßner/Schmitt, § 161 StPO Rn. 1 ff.; Beulke, Strafprozessrecht, Rn. 104; Kühne, Strafprozessrecht, Rn. 367; Möllers, Wörterbuch der Polizei, Stichwort „Ermittlungsgeneralklausel“, S. 587.

<sup>629</sup> SEV Nr. 30; BGBl II 1964, 1369; 1976, 1799 (Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 170); für einen Überblick vgl. N.N., in: Grütznert/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.1, Vorbemerkungen; Walter, NJW 1977, 983 ff.

<sup>630</sup> Durch den im Fließtext nicht mitzitierten Nachsatz, dass zur Verfolgung der strafbaren Handlungen in dem Zeitpunkt, in dem um Rechtshilfe ersucht wird, die Justizbehörden des ersuchenden Staates zuständig sein müssen, werden Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten von der Rechtshilfepflicht ausgenommen, solange sie bei einer Verwaltungsbehörde anhängig sind. Diese Einschränkung ist mit Art. 49 lit. a) SDÜ entfallen, der ohne sachliche Änderung zwischenzeitlich durch Art. 3 Abs. 1 EU-RhÜbk ersetzt wurde.

<sup>631</sup> Zum Grundsatz „locus regit actum“ bzw. „lex loci regit actum“ siehe Heger, ZIS 2007, 547 (552 f.); Nagel, Beweisaufnahme, S. 150 ff.

urteilung als fiskalische oder politische Straftat ansieht (Art. 2 lit. a) EuRhÜbk)<sup>632</sup>. Jenseits der vertraglich benannten Ablehnungsgründe räumt Art. 23 Abs. 1 EuRhÜbk den Mitgliedstaaten generalklauselartig zusätzlich das Recht ein, bei Unterzeichnung oder Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu beliebigen Vertragsbestimmungen einseitig einschränkende Vorbehalte zu erklären. Es versteht sich nahezu von selbst, dass derartige Vorbehaltsklauseln<sup>633</sup> geeignet sind, die vordergründig eingegangene Kooperationspflicht durch die Hintertür zu unterlaufen<sup>634</sup>. Hinzu kommt, dass die Übersichtlichkeit der Materie unter der Vielzahl unterschiedlicher, meist (innen-)politisch motivierter Vorbehalte leidet, wodurch der Rechtshilfepraxis das Zusammenstellen des im Einzelfall einschlägigen Normenprogramms nicht unerheblich erschwert wird.

Führt man sich zudem vor Augen, dass Rechtshilfeersuchen genau festgelegten formalen Vorgaben unterliegen (Art. 14 EuRhÜbk) und auf einem zugelassenen, in der Regel justizministeriellen Geschäftsweg ausschließlich schriftlich zu übermitteln sind (Art. 15 EuRhÜbk), dann liegt auf der Hand, dass sich die klassische, von einem strengen Souveränitätsverständnis geprägte zwischenstaatliche Rechtshilfekooperation in der praktischen Umsetzung als schwerfälliges und vor allem langwieriges Instrument erwiesen hat, das einer effektiven und effizienten grenzüberschreitenden Strafverfolgung, die es eigentlich zum Ziel hat, im Ergebnis eher abträglich ist.

In der Folgezeit wurden deshalb diverse Anstrengungen unternommen, um (auch) zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die tradierten Rechtshilfehindernisse abzubauen sowie das formalisierte Rechtshilfeverfahren zu vereinfachen und dadurch zu beschleunigen.

Zu ersten Verbesserungen des „seit jeher vertrackte[n] System[s] der Rechtshilfe“<sup>635</sup> führte auf multilateraler Ebene<sup>636</sup> das unter diesem Aspekt relativ wenig beachtete Schengen-Durchführungsübereinkommen, das in seinen Artikeln 48 ff. die Rechtshilfekonvention des Europarates modifiziert<sup>637</sup>. Zum einen wird die Rechtshilfeverpflichtung auf fiskalische Delikte aus dem (Teil-)Bereich der indirekten Steuern ausgedehnt (Art. 50 SDÜ). Zum anderen eröffnet Art. 53 SDÜ fakultativ neben dem (hierarchischen) ministeriellen Geschäftsweg im Grundsatz auch den unmittelbaren Geschäftsverkehr zwischen den Justizbehörden der Vertragsparteien.

Einen weiteren wesentlichen Entwicklungsschub brachte das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 29. Mai 2000<sup>638</sup> (EU-RhÜbk), dessen Inkrafttreten bis zum 23. August 2005 und damit über fünf Jahre auf sich warten ließ<sup>639</sup>.

<sup>632</sup> Zur Bestimmung des fiskalischen bzw. des politischen Delikts aus deutscher Sicht vgl. *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 106 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 95 f.

<sup>633</sup> Weniger formaljuristisch *Schübel*, NSTz 1997, 105 (107), die von „Angstklauseln“ spricht und damit zutreffend den Hintergrund solcher Öffnungsklauseln, nämlich die Sorge der Vertragsparteien um einen zu weitgehenden Verlust ihrer staatlichen Souveränität, benennt.

<sup>634</sup> Von der Möglichkeit individueller Vorbehalte haben die meisten Vertragsstaaten, darunter auch Deutschland, Gebrauch gemacht.

<sup>635</sup> *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 82.

<sup>636</sup> Quasi im Vorgriff auf die multilaterale Ebene war die (materielle) Erweiterung und (formelle) Vereinfachung des Rechtshilfeverkehrs zuvor bereits Gegenstand bilateraler, auf Art. 26 Abs. 3 EuRhÜbk gestützter Ergänzungs- bzw. Zusatzverträge zum Rechtshilfeübereinkommen (hierzu oben Seite 51 m.w.N.); vgl. statt aller den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Erleichterung seiner Anwendung v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1157; 1976, 1818).

<sup>637</sup> Vgl. hierzu *Epiney*, EuZW 2003, 421 (421 ff.).

<sup>638</sup> ABIEG 2000 Nr. C 197, 1; BGBl II 2005, 650 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 8; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 132; *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 89a); erläuternder Bericht in

Ebenfalls aufbauend auf dem „Mutterübereinkommen“ des Europarates schreibt es zunächst die mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen eingeleitete Reduzierung der formellen Anforderungen behutsam fort. Deutlicher als der durch Art. 2 Abs. 2 EU-RhÜbk aufgehobene Art. 53 SDÜ erklärt der neue Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EU-RhÜbk den direkten Geschäftsweg zwischen den beteiligten Justizbehörden zum Regelfall<sup>640</sup>. Außerdem sind Rechtshilfeersuchen abweichend von Art. 15 EuRhÜbk nicht länger zwingend schriftlich zu stellen, sondern die Mitgliedstaaten können sich bei deren Abfassung auch moderner, einfacherer und schnellerer Kommunikationsmittel bedienen (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EU-RhÜbk).

Geradezu „revolutionäre“ Veränderungen ergeben sich demgegenüber hinsichtlich des für die Erledigung eines Rechtshilfeersuchens maßgeblichen Rechts. Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk ersetzt das herkömmliche Rechtshilfeprinzip „locus regit actum“ durch den Grundsatz „forum regit actum“<sup>641</sup>. Danach ist der ersuchte Staat regelmäßig gehalten, das Recht des Gerichtsstandes, d.h. die Form und Verfahrensvorschriften des ersuchenden Staates, einzuhalten. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die im Wege der Rechtshilfe erlangten Beweismittel im ersuchenden Staat auch tatsächlich verwertet werden können<sup>642</sup>.

Den (vorerst) letzten Entwicklungsschritt markiert das Zusatzprotokoll zum EU-Rechtshilfeübereinkommen vom 16. Oktober 2001<sup>643</sup> (EU-RhÜbk ZP). Bezogen auf den vorliegend behandelten allgemeinen Rechtshilfeverkehr schränkt es die Möglichkeiten zur Ablehnung einer erbetenen Unterstützungshandlung weiter ein. So schafft Art. 8 Abs. 1 EU-RhÜbk ZP eine generelle Verpflichtung zur Leistung von Rechtshilfe auch bei fiskalischen strafbaren Handlungen und geht damit über Art. 50 SDÜ hinaus, an dessen Stelle er tritt

---

ABIEG 2000 Nr. C 379, 7; vgl. auch das dazugehörige deutsche Umsetzungsgesetz (BGBl I 2005, 2189) sowie die deutsche Denkschrift in BT-Drs. 15/4233, S. 17 ff.;

einen Überblick über das EU-Rechtshilfeübereinkommen geben *Gleß/Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III B 1, Kurzübersicht; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen.

Dem EU-Rechtshilfeübereinkommen in weiten Teilen inhaltlich entsprechende Regelungen enthält im geografisch weiter reichenden Rechtskreis des Europarates das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen v. 08.11.2001 (EuRhÜbk 2. ZP = SEV Nr. 182; Kurzübersicht bei *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II B 2), das allerdings von Deutschland bislang nicht ratifiziert wurde.

<sup>639</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland konnte das Übereinkommen sogar erst am 02.02.2006 in Kraft treten (BGBl II 2006, 1379).

<sup>640</sup> Noch weiter gehend erlauben die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation in Eilfällen unter bestimmten Voraussetzungen den unmittelbaren Kontakt zwischen den zuständigen Polizeidienststellen unabhängig von der Art der ersuchten Ermittlungshandlung, vgl. exemplarisch Art. 8 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

<sup>641</sup> Vgl. zu diesem modernen Grundsatz *Heger*, ZIS 2007, 547 (553 f.).

<sup>642</sup> Zum Problem der Verwertbarkeit im Ausland gewonnener Beweismittel siehe unten Seite 169 ff.

<sup>643</sup> ABIEG 2001 Nr. C 326, 1; BGBl II 2005, 661 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 8a; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 156; *Baldus*, Rechtsquellen, Nr. 89b); vgl. auch den erläuternden Bericht in ABIEG 2002 Nr. C 257, 1;

*Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5a, Vorbemerkungen; *Gleß/Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III B 1a, Kurzübersicht.

Hinsichtlich des Inkrafttretens im Allgemeinen und bezüglich Deutschlands im Besonderen erteilte das Zusatzprotokoll ein ähnliches Schicksal wie sein Grundwerk (vgl. BGBl II 2006, 1379).

(vgl. Art. 8 Abs. 3 EU-RhÜbk ZP)<sup>644</sup>. Durch Art. 9 EU-RhÜbk ZP wird das Rechtshilfehindernis für politische Straftaten in weitem Umfang zurückgedrängt<sup>645</sup>.

---

<sup>644</sup> Damit wiederholt Art. 8 Abs. 1 EU-RhÜbk ZP inhaltlich Art. 1 des (ersten) Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen v. 17.03.1978 (EuRhÜbk 1. ZP = SEV Nr. 99; BGBl II 1990, 124; 1991, 909; abgedruckt bei *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 180; Kurzübersicht bei *Lagodny/Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II B 1; *N.N.*, in: Grützner/Pötz/Kreiß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.1, Vorbemerkungen, Rn. 4 und Rn. 7). Im Unterschied zum EU-RhÜbk ZP (siehe dessen Art. 11) lässt allerdings Art. 8 Abs. 2 EuRhÜbk 1. ZP – parallel zum EuRhÜbk selbst – individuelle Vorbehalte zu.

<sup>645</sup> Bereichsspezifisch ist der Einwand der politischen Straftat bereits durch Art. 8 Abs. 1 Satz 3 des vom Europarat ausgearbeiteten Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus v. 27.01.1977 (EuTerrÜbk = SEV Nr. 90; BGBl II 1978, 321; 1978, 907) vollständig weggefallen.

### 3. Grenzüberschreitender Informationsaustausch

Der schnelle und reibungslose zwischenstaatliche Austausch von Informationen<sup>646</sup> ist für eine effiziente (repressive) grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung unverzichtbar, zumal wenn man bedenkt, dass der mit einem relativ geringfügigen Grundrechtseingriff verbundene Datentransfer vielfach vorbereitenden Charakter hat und erst die notwendige Tatsachengrundlage für weitere, eingriffsintensivere (nationale oder transnationale) Ermittlungsmaßnahmen schafft.

Dementsprechend zählt die Verbesserung des von der Kommission neuerdings etwas hochtrabend so bezeichneten „Informationsmanagements“<sup>647</sup> bereits seit langem zu den Hauptanliegen der europäischen Innen- und Justizpolitik<sup>648</sup>, hat aber durch die Terroranschläge in den Vereinigten Staaten am 11. September 2001 und die nahezu unbegrenzten Möglichkeiten der modernen elektronischen Datenverarbeitung erheblich an Bedeutung und Dynamik gewonnen. Mittlerweile hat sich die informationelle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu einem eigenständigen, eigenen Regeln folgenden Kooperationsfeld der Informationshilfe entwickelt<sup>649</sup>.

Die nachfolgende Darstellung behandelt zunächst (sub a)) den allgemeinen, konventionellen Informationsaustausch für das gesamte Spektrum (polizeilicher) Ermittlungstätigkeit, bevor anschließend (sub b)) auf spezielle Formen des Datenaustausches eingegangen wird, die den grenzüberschreitenden Informationsfluss in besonders praxisrelevanten Teilbereichen regelmäßig durch Nutzung des technologischen Fortschritts weiter erleichtern.

#### a) Allgemeiner (nicht-automatisierter) Informationsaustausch

Gerade in den grundrechtlich weniger eingriffsintensiven Fällen des bloßen Austausches strafverfolgungsrelevanter Informationen hat sich das oben umrissene überkommene Rechtshilferegime<sup>650</sup> als unangemessen aufwendig herausgestellt. Nicht selten führte der zwingend einzuhaltende Gang durch die nationalen (Prüfungs-)Instanzen der Justiz(-verwaltung) zu solchen zeitlichen Verzögerungen, dass allein schon aus diesem Grund die Erfolglosigkeit vieler Ermittlungsverfahren mit Auslandsberührung vorprogrammiert war<sup>651</sup>. Aber auch der Nachrichtenaustausch über die „alte Dame“<sup>652</sup> Interpol konnte den Bedürfnissen der Praxis in einem immer enger zusammenwachsenden Europa nur bedingt gerecht werden. Dem Vorteil der polizeiinternen Zusammenarbeit stand (und steht) als Man-

<sup>646</sup> Unter „grenzüberschreitendem Informationsaustausch“ ist dabei die Weitergabe von bei (inner-)staatlichen Stellen bereits vorhandenen (personenbezogenen) Daten („bevorratetes Wissen“) an ausländische öffentliche oder über-/zwischenstaatliche Stellen zu verstehen. Der Begriff kommt damit dem der Datenübermittlung im deutschen Datenschutzrecht sehr nahe (vgl. § 3 BDSG).

<sup>647</sup> So die Wortwahl in der Kommissionsmitteilung KOM (2010) 385 endg., die (vgl. S. 3) „zum ersten Mal einen vollständigen Überblick über die schon bestehenden, noch in der Umsetzung begriffenen oder in Betracht gezogenen Maßnahmen auf EU-Ebene, mit denen die Erhebung, die Speicherung und der grenzübergreifende Austausch personenbezogener Daten zu Zwecken der Strafverfolgung und Migrationssteuerung geregelt wird [, bietet]“.

<sup>648</sup> Dies belegt auch ein Blick zurück auf die oben (Seite 88 ff.) vorgestellten grenzüberschreitenden Strafverfolgungseinrichtungen, zu deren Kernaufgaben jeweils (unter anderem) die Informationsverarbeitung gehört.

<sup>649</sup> Ähnlich *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 151: „Informationsrechtshilfe“.

<sup>650</sup> Siehe Seite 114 ff.

<sup>651</sup> Vgl. mit (Negativ-)Beispielen *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, S. 288 f.

<sup>652</sup> *BKA*, IKPO-Interpol, S. 1.



ko hauptsächlich gegenüber, dass die Kooperation im Interpol-Verbund nur auf freiwilliger Basis erfolgt. Aufgrund dieser völkerrechtlichen Unverbindlichkeit können die Nationalen Zentralbüros theoretisch in jedem Einzelfall völlig frei entscheiden, ob und wenn ja wann und in welchem Umfang sie einem Rechtshilfeersuchen nachkommen<sup>653</sup>.

Schon in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde daher seitens der (Kriminal-)Polizei eine sowohl rechtlich verbindliche als auch direkte informationelle Zusammenarbeit auf Arbeitsebene von Polizei zu Polizei, d.h. ohne Beteiligung justizieller Stellen, gefordert<sup>654</sup>. Erfüllt haben sich die Erwartungen allerdings nur teilweise.

Erstmals auf multilateraler Ebene<sup>655</sup> begründete Art. 39 Abs. 1 Satz 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens aus dem Jahre 1990 eine grundsätzliche Rechtshilfeverpflichtung zwischen Polizeibehörden<sup>656</sup>. Wenngleich der Wortlaut umfassend von „Hilfe leisten“ spricht, ergibt sich doch aus der Gesamtschau des Art. 39 SDÜ, dass die Vertragsparteien in erster Linie eine allgemeine Grundlage für die Übermittlung von Informationen aufgrund eines polizeilichen Ersuchens schaffen wollten („informationelle General Klausel“)<sup>657/658</sup>. Eingeschränkt wird diese Kooperationspflicht insbesondere durch den Vor-

<sup>653</sup> *Sturm*, Kriminalistik 1997, 99 (100); *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (404); *Milke*, Europol und Eurojust, S. 122.

<sup>654</sup> *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, S. 289.

<sup>655</sup> Eine Verpflichtung zur Erledigung polizeilicher Rechtshilfeersuchen war zuvor nur in Art. 3 Abs. 1 des (bilateralen) deutsch-österreichischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1157) enthalten.

<sup>656</sup> Zum repressiven Aspekt des Art. 39 SDÜ siehe *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 235 ff.; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 335 ff.; *Böse*, Verfügbarkeit, S. 30 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 143 ff.

<sup>657</sup> Zur Bestimmung der Reichweite des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ im Einzelnen:

Den auf den ersten Blick weit gezogenen Kreis des „Hilfeleistens“ begrenzt bereits Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ selbst in zweifacher Hinsicht dahingehend, dass ein entsprechendes Ersuchen oder dessen Erledigung nach nationalem Recht nicht den Justizbehörden vorbehalten ist und (kumulativ) dass die Erledigung des Ersuchens keine Ergreifung von Zwangsmaßnahmen durch die ersuchte Vertragspartei erfordert. Welche Ermittlungshandlungen als Zwangsmaßnahmen i.S.d. Art. 39 Abs. 1 SDÜ anzusehen sind, definiert das Schengener Durchführungsübereinkommen allerdings nicht und wird demzufolge unterschiedlich beantwortet.

Unstreitig vom Begriff umfasst sind die klassischen, mit der Anwendung von physischem Zwang gegenüber dem Betroffenen verbundenen strafprozessualen Standardmaßnahmen, wie etwa die Untersuchungshaft, die körperliche Untersuchung, die (Haus-)Durchsuchung oder die Beschlagnahme. Ebenfalls Einigkeit besteht darüber, dass nicht jeder vom Bürger zu duldende Eingriff in geschützte Grundrechtspositionen als Zwangsmaßnahme gelten kann, da andernfalls der Anwendungsbereich des Art. 39 SDÜ praktisch auf Null reduziert wäre.

Problematisch ist demgegenüber vor allem, ob die modernen verdeckten Methoden der Informationsgewinnung (wie etwa die Telefonüberwachung oder die akustische Wohnraumüberwachung), die vom Betroffenen gerade nicht als körperlicher Zwang wahrgenommen werden (können und sollen), die Schwelle des Zwangscharakters überschreiten. Während der enge Wortlaut dagegen spricht (in diesem Sinne *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 68 f.), ist indes nicht zu übersehen, dass heimliche Ermittlungshandlungen mindestens genauso schwerwiegend („tief“) in die Grundrechte des Betroffenen eingreifen wie klassische strafprozessuale Standardmaßnahmen. Unter teleologischen Gesichtspunkten erscheint es deshalb vorzugswürdig, auf die Intensität des Grundrechtseingriffs als ausschlaggebendem Kriterium abzustellen und auch die verdeckten Ermittlungsmethoden unter den – zwar plastischen, aber insoweit zu kurz greifenden – Begriff der Zwangsmaßnahmen zu subsumieren (so im Ergebnis auch *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 336; *Böse*, in: Grützner/Pötz/Kreiß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.12, Vorbemerkungen, Rn. 2; offengelassen von *Scheller*, Ermächtigungsgrundlagen, S. 80; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 145; zur parallelen terminologischen Problematik im deutschen Strafverfahrensrecht *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 395; *Möllers*, Wörterbuch der Polizei, Stichwort „Strafprozessuale Eingriffe“, S. 1874). Im Übrigen führt auch die Gegenansicht letztendlich zum selben Ergebnis: Heimliche Ermittlungseingriffe unterliegen bereits in

behalt des nationalen Rechts, d.h., die Zulässigkeit der Datenübermittlung an die Polizeibehörde eines anderen Mitgliedstaates bestimmt sich letztlich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Befugnisinstrumentarium des ersuchten Staates<sup>659</sup>.

Die Freude der rechtsanwendenden Praxis über den im Vergleich zu Interpol in seiner Rechtsqualität verbesserten Informationsaustausch wird jedoch durch den vorgeschriebenen Dienstweg getrübt<sup>660</sup>. Zu ihrem Leidwesen dürfen die sachbearbeitenden Polizeidienststellen im Regelfall nicht unmittelbar miteinander in Kontakt treten, sondern werden – parallel zu Interpol – auf den Umweg über nationale Zentralstellen verwiesen (Art. 39 Abs. 3 Satz 1 SDÜ)<sup>661</sup>. Lediglich in Eilfällen wird das Zentralstellenprinzip zugunsten des unmittelbaren Geschäftswegs zwischen den zuständigen Polizeibehörden vor Ort mit anschließender Unterrichtung der Zentralstelle des ersuchten Staates durchbrochen (Art. 39 Abs. 3 Satz 2 und 3 SDÜ)<sup>662</sup>.

rein innerstaatlichen Fällen der Anordnungscompetenz der Justiz und sind jedenfalls aus diesem Grund im Rahmen einer Hilfeleistung nach Art. 39 SDÜ ausgeschlossen.

Was nach diesem Ausfilterungsprozess positiv gewendet der Hilfsverpflichtung des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ unterfällt, sind demnach alle weniger intensiv in die Grundrechte des Betroffenen eingreifenden Ermittlungsmaßnahmen (sog. „sanfte Rechtseingriffe“), die üblicherweise von den Polizeibehörden eigenverantwortlich vorgenommen werden können. Dazu zählen primär Beeinträchtigungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. auch Art. 39 Abs. 2 SDÜ), sowohl und hauptsächlich durch bloße Weitergabe von bei der ersuchten Strafverfolgungsbehörde vorhandenen (gespeicherten) Informationen, als auch – dem Datentransfer gegebenenfalls vorgelagert – durch (offene) Datenbeschaffung bei anderen öffentlichen Stellen (Bsp.: Abfrage in polizeilichen Informationssystemen) oder – seltener – beim Betroffenen selbst (Bsp.: Identitätsfeststellung; weitere Beispiele bei *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 337).

<sup>658</sup> Passend zur vorstehend durch Auslegung ermittelten Reichweite des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ wird zum Teil in den bilateralen Polizeiverträgen exemplarisch aufgezählt, welche Daten Gegenstand des Informationsaustausches sein können, vgl. etwa Art. 14 Abs. 1 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479); Art. 7 Abs. 2 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); siehe auch den nahezu inhaltsgleichen Art. 27 Prüm-Vertrag, der jedoch im (Prüm-)Beschluss 2008/615/JI v. 23.06.2008 (ABIEU 2008 Nr. L 210, 1) keine Entsprechung hat.

<sup>659</sup> Als Ermächtigungsgrundlage für die eigentliche Datenübermittlung gilt deshalb beispielsweise im Falle der Bewilligungskompetenz des Bundeskriminalamts Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ i.V.m. § 14 BKAG.

Sofern die Erledigung von Informationsersuchen darüber hinaus dem Datentransfer vorgelagerte „sanfte“ Ermittlungstätigkeiten zur Datenbeschaffung erfordert, richten sich deren Voraussetzungen im Ergebnis nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 SDÜ i.V.m. der jeweiligen deutschen Befugnisnorm der Strafprozessordnung (Bsp.: § 98c StPO bzgl. der Abfrage in polizeilichen Informationssystemen, § 163b StPO bzgl. Identitätsfeststellungen).

<sup>660</sup> Zu den insoweit enttäuschten Erwartungen, dargestellt am Beispiel der (polizeilichen) Rechts Hilfe mit Frankreich, vgl. *Huber*, Kriminalistik 1997, 396 (399); siehe auch *Schomburg*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 186 (187).

<sup>661</sup> Als „beauftragte zentrale Stelle“ fungiert in Deutschland das Bundeskriminalamt (§ 3 Abs. 1a Satz 1 BKAG). Daneben kann der polizeiliche Informationsaustausch auf der Grundlage des Art. 9 Abs. 3 lit. d) Europol-Beschluss (vormals: Art. 5 Abs. 4 EuropolÜbk) auch über die nationalen Verbindungsbeamten bei Europol abgewickelt werden.

<sup>662</sup> Die bilateralen Polizeiverträge dehnen die Möglichkeit des kurzen Dienstwegs darüber hinaus insbesondere auf Fälle von Kriminalität im Grenzgebiet aus, vgl. exemplarisch Art. 14 Abs. 1 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479); Art. 7 Abs. 4 Satz 2 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); siehe auch § 3 Abs. 3 BKAG.

Damit wird rechtlich nachvollzogen, was sich realiter gerade in den Grenzregionen bereits lange vor Abschluss der Polizeiverträge und des Schengener Durchführungsübereinkommens unterhalb der offiziellen Ebene als informelle Zusammenarbeit zwischen benachbarten Polizeibehörden entwickelt hatte (vgl. etwa die Schilderung bei *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, S. 289 f.; *Schomburg*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 186 (186 f.)). Obwohl oder gerade weil er sich in einer rechtlichen Grauzo-

Neben dem klassischen Informationsaustausch aufgrund eines Ersuchens ebenfalls von großer praktischer Relevanz ist die spontane Informationsübermittlung ohne ausdrückliches vorheriges Verlangen. Umso erstaunlicher ist es daher, dass das Schengener Durchführungsübereinkommen diese Form der Informationshilfe ausschließlich für den präventiven Bereich normiert hat<sup>663</sup>.

Zu repressiven Zwecken wurden die sog. Spontanübermittlungen<sup>664</sup> von vereinzelt deliktsspezifischen Sonderregelungen abgesehen<sup>665</sup> erst zehn Jahre später durch das EU-Rechtshilfeübereinkommen vom 29. Mai 2000 zugelassen. Nach Art. 7 EU-RhÜbk kann jeder Mitgliedstaat (personenbezogene) Informationen, die seiner Einschätzung nach für einen anderen EU-Staat von Bedeutung sein könnten, diesem aus eigener Initiative mitteilen<sup>666</sup>. Im Gegensatz zu Art. 39 SDÜ besteht hierzu jedoch keine Rechtspflicht. Ebenso wie Art. 39 SDÜ erlaubt Art. 7 EU-RhÜbk den (spontanen) Informationsaustausch nur nach Maßgabe des nationalen Rechts. Die Modalitäten der repressiven Spontanübermittlung entsprechen damit weitgehend denen des präventiven Pendantes, allerdings mit dem Unterschied, dass Spontaninformationen im Sinne des Art. 7 EU-RhÜbk nicht von Polizei zu Polizei, sondern – insoweit rechtshilfetypisch – zwischen Justizbehörden übermittelt werden (vgl. Art. 6 Abs. 1 EU-RhÜbk)<sup>667</sup>.

Der einem (überholten) Souveränitätsdenken geschuldete Vorbehalt nationaler Zulässigkeit birgt im Falle des Art. 39 SDÜ – zumindest theoretisch – die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten den Datenaustausch mit ausländischen Polizeibehörden nur unter erschwerten Bedingungen zulassen und so die vordergründig eingegangene Hilfsverpflichtung quasi durch die Hintertür wieder unterlaufen<sup>668</sup>.

---

ne am Rande der Legalität bewegte, funktionierte dieser sog. kleine polizeiliche Grenzverkehr nach Berichten aus der Praxis hervorragend (vgl. die Beitragsreihe über die Zusammenarbeit einzelner Bundesländer mit ausländischen Behörden im Rahmen der Verbrechensbekämpfung in Kriminalistik 1987, 479-490).

Diese Vorgeschichte erklärt auch, weshalb bei einer empirischen Untersuchung im belgisch-niederländisch-deutschen Grenzgebiet trotz Geltung des Schengener Durchführungsübereinkommens von den befragten Polizeibeamten als Grundlage des Informationsaustausches weniger dieses Gesetzeswerk als vielmehr persönliche Kontakte und gegenseitiges Vertrauen angeführt wurden, vgl. *Brammertz*, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 163.

<sup>663</sup> Vgl. hierzu oben Seite 69 f.

<sup>664</sup> Die weit verbreitete Wortschöpfung „Spontanauskünfte“ (*Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 21; *Schomburg*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 186 (190); *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 294) erscheint demgegenüber sprachlich missglückt, da Auskünfte nach deutschem Sprachverständnis gerade nicht eigeninitiativ, sondern erst in Erwidierung einer Anfrage erteilt werden.

<sup>665</sup> Vgl. Art. 10 des vom Europarat ausgearbeiteten Geldwäscheübereinkommens v. 08.11.1990 (SEV Nr. 141; BGBl II 1998, 519; 1999, 200 = *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 341).

<sup>666</sup> *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 139 ff.; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 21.

An die Stelle des Ersuchens tritt bei der Spontanübermittlung die (vermutete) materielle Betroffenheit des datenempfangenden Staates, vgl. *Dannecker*, in: Streinz, Art. 87 AEUV Rn. 15.

<sup>667</sup> Unter Verkennung des eindeutigen Wortlauts des Art. 6 Abs. 1 EU-RhÜbk a.A. *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 140 f.

Eine polizeiinterne spontane Informationsübermittlung im Einzelfall ermöglich(t)en im repressiven Bereich erstmals die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation, vgl. etwa Art. 15 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

<sup>668</sup> Ob diese Befürchtung tatsächlich berechtigt ist, darf bezweifelt werden. Von der im Rahmen klassischer Rechtshilfe gleichermaßen bestehenden Möglichkeit hat – soweit ersichtlich – kein Mitglied des Europarates Gebrauch gemacht, vgl. *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 152.

Derartige Auswirkungen dieses Vorbehalts will der Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>669</sup> (RB-InfA), der Art. 39 SDÜ weitgehend ersetzt, verhindern. Zusätzlich zu dem aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen bereits bekannten Regelungsgehalt schreibt die zentrale Bestimmung dieser sog. Schwedischen Initiative den Mitgliedstaaten vor, dass an den Austausch von (vorhandenen) Informationen mit Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten keine strengeren Anforderungen gestellt werden dürfen als an den rein innerstaatlichen Datentransfer (sog. Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs oder auch Gebot der Gleichbehandlung, vgl. Art. 3 Abs. 3 RB-InfA). Ferner sollen die Standardisierung der Datenanfragen mittels Formblätter (Art. 5 Abs. 3 RB-InfA) sowie die Einführung von nach der Dringlichkeit des Vorgangs abgestuften Antwortfristen (Art. 4 RB-InfA) zu einer Beschleunigung des Nachrichtenaustausches auf Ersuchen beitragen.

Darüber hinaus wird der bislang freiwillige spontane Informationsaustausch bei bestimmten schwerwiegenden Deliktbereichen verpflichtend (Art. 7 RB-InfA) und kann in Erweiterung des Art. 7 EU-RhÜbk nunmehr EU-weit auch zwischen (zentralen) Polizeidienststellen erfolgen (vgl. Art. 2 lit. a) RB-InfA).

## b) Besondere (automatisierte) Formen des Informationsaustausches

### aa) Gemeinsame Fahndungssysteme

Die Fahndung<sup>670</sup> nach Personen oder Gegenständen spielt in der täglichen (Polizei-)Arbeit eine herausragende Rolle und zählt zu den traditionellen Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der transnationalen Verbrechensbekämpfung. Sie erfolgt durch sog. Ausschreibung, d.h. durch die Weitergabe von Personen- oder Sachdaten, verbunden mit der Aufforderung, bei Antreffen der Person oder Auffinden der Sache (Trefferfall) eine näher bezeichnete Maßnahme zu ergreifen<sup>671</sup>. Charakteristisch ist dabei der eng begrenzte Umfang der Datensätze. So werden im Falle der Personenfahndung nur bestimmte, tendenziell weniger sensible personenbezogene Daten übermittelt, die für eine Identifizierung erforderlich sind.

<sup>669</sup> ABIEU 2006 Nr. L 386, 89 (Esser, *Vorschriftensammlung*, Nr. 23); Böse, in: Grützner/Pötz/Kreß, *Internationaler Rechtshilfeverkehr*, III A 3.12, *Vorbemerkungen; ders.*, *Verfügbarkeit*, S. 39 ff.; Gleß/Trautmann, in: Schomburg u.a., *Internationale Rechtshilfe*, III B 3d, *Kurzübersicht*; Zöller, *ZIS* 2011, 64 (65 f.); Esser, in: Böse, *Europäisches Strafrecht*, § 19 Rn. 46 ff.; Mokros, in: Denninger/Rachor, *Handbuch Polizeirecht*, Kap. O Rn. 300 ff.; Sensburg, *Europarecht*, S. 240 f.; siehe auch Keber/Trautmann, *Kriminalistik* 2011, 355 (355 ff.).

Obwohl mittlerweile fast alle Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht nachgekommen sind (zur deutlich verspäteten deutschen Umsetzung siehe BGBl I 2012, 1566; zum ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung Keber/Trautmann, *Kriminalistik* 2011, 355 (359 ff.)), findet der Rahmenbeschluss nach Feststellung der EU-Kommission „in der Praxis noch immer keine breite Anwendung“ (KOM (2012) 735 endg., S. 10).

<sup>670</sup> Als Fahndung bezeichnet man die planmäßige polizeiliche Suche nach Personen oder Sachen, vgl. Möllers, *Wörterbuch der Polizei*, Stichwort „Fahndung“, S. 650.

<sup>671</sup> Rechtlich ist die Ausschreibung damit als (standardisiertes) Rechtshilfeersuchen zu qualifizieren, vgl. Scheller, *JZ* 1992, 904 (906).

Eine flächendeckende grenzüberschreitende Fahndung nach Personen oder Sachen war (auch) zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union lange Zeit nur über das weltumspannende Fahndungsnetz von Interpol möglich<sup>672</sup>.

Seit der Neugründung Interpols 1946 gehört die internationale Fahndung zu den wichtigsten aus den Zielen des Art. 2 IKPO-Statuten abgeleiteten Aufgaben und dank der regelmäßigen Berichterstattung über spektakuläre Fahndungserfolge auch zu dem in der Öffentlichkeit bekanntesten Tätigkeitsfeld<sup>673</sup>. Bis heute sind die einzelnen Kategorien der Personenfahndung jeweils einer bestimmten Farbe zugeordnet, mit der zur schnelleren Unterscheidbarkeit die rechte obere Ecke des dazugehörigen (standardisierten) Ausschreibungsformulars markiert ist<sup>674</sup>. Geändert hat sich in der Zwischenzeit lediglich der „Vertriebsweg“<sup>675</sup> dieser sog. Notices. Wurden die Interpol-Ausschreibungen früher in Papierform per Post vom Generalsekretariat an die Nationalen Zentralbüros versandt, erfolgte die Verbreitung mittlerweile automatisiert<sup>676</sup>.

Seit Juli 1992 betreibt das Generalsekretariat außerdem ein zentrales computergestütztes Fahndungssystem (Automated Search Facility, ASF), auf das alle Nationalen Zentralbüros direkten Zugriff haben<sup>677</sup>. Zunächst nur mit den Datenbeständen gesuchter Personen bestückt, wurde das Computersystem ab April 1996 schrittweise um mehrere Datenbanken zu verschiedenen Unterarten der Sachfahndung erweitert. Den Anfang machten hierbei die Fahndungsdaten abhandengekommener Kraftfahrzeuge.

Was jedoch ungeachtet der kontinuierlichen Weiterentwicklung und Anpassung an den Stand der Technik die gesamte Zusammenarbeit im Interpol-Verbund wie ein roter Faden als Makel durchzieht, ist die schon mehrfach erwähnte fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Kooperation. Interpol ist lediglich ein Instrument, dessen sich die Mitgliedsländer bedienen können. Ob und wenn ja wie und in welchem Umfang sich die Mitglieder an den Ausschreibungen beteiligen, steht in ihrem eigenen Ermessen<sup>678</sup>.

Die wesentliche Neuerung durch das Schengener Informationssystem (SIS)<sup>679</sup> ist daher auch in dessen verbesserter Rechtsqualität zu sehen<sup>680</sup>. Im Gegensatz zur Interpol-Fahndung sind die Teilnehmer des Schengener Informationssystems verpflichtet, dem Fahndungersuchen eines anderen Mitgliedstaates nachzukommen. Das Schengener Informationssystem, das seine Grundlage zunächst in den Artikeln 92 bis 119 SDÜ fand, ist ein staatenübergreifendes, automatisiert geführtes polizeiliches Fahndungssystem<sup>681</sup>. Es er-

<sup>672</sup> Einen Überblick über die Interpol-Fahndung geben *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 3. Auflage, Kap. O Rn. 173 f.; *Milke*, Europol und Eurojust, S. 119 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 187 f.

<sup>673</sup> Vgl. aus der jüngeren Vergangenheit etwa die Internetfahndung nach dem von Spezialisten des Bundeskriminalamts „entstrudelten“ kanadischen Kinderschänder *Christopher Neil* (Operation Vico); hierzu Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.10.2007, S. 11 sowie v. 25.11.2008, S. 9.

<sup>674</sup> Übersicht über die sieben Ausschreibungskategorien bei *BKA*, IKPO-Interpol, S. 8 f.

<sup>675</sup> *BKA*, IKPO-Interpol, S. 8.

<sup>676</sup> Zum Ablauf einer Interpol-Fahndung *Milke*, Europol und Eurojust, S. 119 f.

<sup>677</sup> *Wiske/Nickel*, DPoIBI 5/1998, 21 (23); *Stock/Herz*, Kriminalistik 2008, 594 (600); *dies.*, Die Polizei 2011, 129 (134).

<sup>678</sup> *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 405; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 77.

<sup>679</sup> Auch wenn das Schengener Informationssystem durch die Integration des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der Europäischen Union genau genommen zu einem „Europäischen Informationssystem“ geworden ist, hat sich diese (treffendere) Bezeichnung bislang nicht durchsetzen können, vgl. *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 49.

<sup>680</sup> Zu den Qualitätsunterschieden *Sturm*, Kriminalistik 1997, 99 (100 und 102).

<sup>681</sup> Zum Schengener Informationssystem vgl. etwa *Wilkesmann*, DPoIBI 5/1998, 19 ff.; *Scheller*, JZ 1992, 904 ff.; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 179 ff.; *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 152 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 177 ff.

füllt seit seiner Inbetriebnahme im März 1995 auf europäischer Ebene die gleiche Funktion wie das (subsidiäre) weltweite Interpol-Fahndungsnetz.

Nachdem das Schengener Informationssystem ursprünglich nur für die Anbindung von maximal 18 Staaten konzipiert war, begannen Ende 2001, als sich die nächste Erweiterungsrunde der Europäischen Union bereits abzeichnete, die Planungen für ein leistungsfähigeres Nachfolgesystem, das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)<sup>682</sup>. Als Rechtsgrundlage für den vorliegend relevanten polizeilich-justiziellen Teil dieser neuen Fahndungsdatenbank verabschiedete der Rat am 12. Juni 2007 den Beschluss 2007/533/JI über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation<sup>683</sup> (SIS-II-Beschluss), der das bisherige Schengener Informationssystem aber nicht nur technisch dem wachsenden Teilnehmerkreis anpasst, sondern auch inhaltlich weiterentwickelt. Vorgesehen sind insbesondere die zusätzliche Speicherung biometrischer Daten (Lichtbilder und Fingerabdrücke, nicht jedoch DNA-Profile), die Möglichkeit der Verknüpfung von Ausschreibungen sowie die Erweiterung des Kreises der Zugangs- und Nutzungsberechtigten<sup>684</sup>. Wegen technischer und logistischer Schwierigkeiten musste der Termin für den Start des neuen Systems allerdings wiederholt verschoben werden<sup>685</sup>. Nach zwischenzeitlichen Überlegungen, das Projekt ganz zu stoppen und stattdessen die vorhandene Datenbank aufzurüsten<sup>686</sup>, konnte die zweite Generation des Schengener Informationssystems schließlich am 09. April 2013 ihren Wirkbetrieb aufnehmen<sup>687</sup>.

Technisch besteht das Schengener Informationssystem aus nationalen Datenbanken (National Schengen Information System, N.SIS)<sup>688</sup>, die über eine gemeinsame zentrale Unterstützungseinheit in Straßburg (Central Schengen Information System, C.SIS) miteinander verbunden sind. Diese hat zu gewährleisten, dass ein inhaltlich identischer Bestand an Fahndungsdaten zeitgleich in allen Teilnehmerstaaten<sup>689</sup> vorliegt und abgefragt werden kann<sup>690</sup>. Personell ergänzt wird das Computersystem durch ein von jedem Mitgliedstaat gemäß Art. 7 SIS-II-Beschluss (bisher: Art. 108 SDÜ) zu benennendes sog. SIRENE-Büro (Supplementary Information Request at the National Entry)<sup>691</sup>. Dieses steht als Ansprech-

<sup>682</sup> ABIEG 2001 Nr. L 328, 1.

<sup>683</sup> ABIEU 2007 Nr. L 205, 63; deutsches Umsetzungsgesetz in BGBl I 2009, 1226.

Für den gemeinschaftsrechtlichen Bereich der früheren ersten Säule siehe die nicht nur dem Titel nach, sondern auch materiell weitgehend deckungsgleiche VO (EG) Nr. 1987/2006 v. 20.12.2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (ABIEU 2006 Nr. L 381, 4). Technisch handelt es sich gleichwohl weiterhin um ein einheitlich betriebenes Fahndungssystem.

<sup>684</sup> Näher *Sensburg*, Europarecht, S. 208 ff.; *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 554 f.

<sup>685</sup> Damit die am 01.05.2004 bzw. 01.01.2007 beigetretenen Mitgliedstaaten gleichwohl zeitnah am Schengener Fahndungsverbund teilnehmen konnten, wurde als Übergangslösung das bestehende Schengener Informationssystem zum sog. SISone4all-System ausgebaut.

<sup>686</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 27.02.2009, S. 6 und v. 05.06.2009, S. 6.

<sup>687</sup> Beschluss 2013/157/EU v. 07.03.2013 (ABIEU 2013 Nr. L 87, 8). Gleichzeitig sind mit der Inbetriebnahme des SIS II die bisherigen Regelungen der Art. 92 bis 119 SDÜ – mit Ausnahme von Art. 102a SDÜ – außer Kraft getreten (Art. 68 Abs. 1 SIS-II-Beschluss).

<sup>688</sup> Das deutsche N.SIS ist beim Bundeskriminalamt angesiedelt (§ 3 Abs. 1a Satz 1 BKAG).

<sup>689</sup> An das Schengener Informationssystem angeschlossen sind 24 EU-Mitgliedstaaten (es fehlen – noch – Irland, Kroatien, das Vereinigte Königreich und Zypern) sowie als assoziierte Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

<sup>690</sup> In seiner Funktionsweise ist das Schengener Informationssystem damit dem INPOL-Fahndungssystem der bundesdeutschen Polizei (hierzu *Petri*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. G Rn. 101 ff.) vergleichbar, vgl. *Busch*, Grenzenlose Polizei, S. 326; *Scheller*, JZ 1992, 904 (905).

<sup>691</sup> Das deutsche SIRENE-Büro befindet sich gemäß § 3 Abs. 1a Satz 1 BKAG ebenfalls beim Bundeskriminalamt.

partner zur Verfügung, um insbesondere in Trefferfällen zusätzliche Informationen einzuholen und auszutauschen.

Die Fahndungszwecke des Schengener Informationssystems entsprechen im Wesentlichen denen des Interpol-Fahndungsnetzes<sup>692</sup>. Aus Sicht der repressiven Verbrechensbekämpfung sind von den abschließend festgelegten Ausschreibungskategorien neben der Suche nach bestimmten gestohlenen, unterschlagenen oder sonst abhandengekommenen Sachen zum Zwecke der Sicherstellung oder Beweissicherung im Strafverfahren (Art. 38 f. SIS-II-Beschluss; bisher: Art. 100 SDÜ) vor allem die Fahndung nach Straftätern zur vorläufigen Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung (Art. 26 bis 31 SIS-II-Beschluss; bisher: Art. 95 SDÜ)<sup>693</sup> sowie die Personenfahndung zur Wohnsitz- und Aufenthaltsermittlung (Art. 34 f. SIS-II-Beschluss; bisher: Art. 98 SDÜ)<sup>694</sup> von Interesse. Letztere kann sich zum einen auf Zeugen oder Beschuldigte beziehen, denen eine gerichtliche Ladung zugestellt werden soll, kann zum anderen aber auch rechtskräftig Verurteilte betreffen, denen das Strafurteil oder die Ladung zum Haftantritt zugestellt werden soll.

In der Praxis sind über 95 % der rund 35 Millionen im Schengener Informationssystem gespeicherten Datensätze der Ausschreibung von Sachen zuzuordnen. Demgegenüber schlägt die landläufig mit dem Begriff „Fahndung“ assoziierte Suche nach flüchtigen Straftätern zwecks Festnahme selbst innerhalb der Personenfahndung lediglich mit etwa 3 % zu Buche. Auch der Anteil der Ausschreibungen nach Art. 98 SDÜ (jetzt: Art. 34 f. SIS-II-Beschluss) fällt mit knapp 9 % aller Personenfahndungen vergleichsweise wenig ins Gewicht<sup>695</sup>.

## bb) Sonstige gemeinsame Informationssysteme

Während Fahndungssysteme vom Ansatz her nur die wesentlichen Identifizierungsmerkmale und damit einen sehr begrenzten Umfang an personenbezogenen Daten enthalten, können sonstige gemeinsame Informationssysteme alle denkbaren Arten von Informationen umfassen, die auch als Gegenstand einer Informationsübermittlung aufgrund eines herkömmlichen Auskunftersuchens in Frage kommen. Im Gegensatz zu Fahndungsdateien dienen Informationssammlungen keinem speziellen (Fahndungs-)Zweck, sondern der allgemeinen polizeilichen Recherche („Informationspool“)<sup>696</sup>.

<sup>692</sup> Überblick über die einzelnen Ausschreibungskategorien bei Würz, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 167 ff.

<sup>693</sup> Vgl. zu diesem mit der „Rotecke“ (Red Notice) von Interpol übereinstimmenden Ausschreibungsgrund *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 352 ff.; *Scheller*, JZ 1992, 904 (906).

Zum sich anschließenden Auslieferungsverfahren siehe unten Seite 142 ff.

<sup>694</sup> Art. 98 SDÜ (jetzt: Art. 34 f. SIS-II-Beschluss) entspricht der „Blauecke“ (Blue Notice) bei Interpol.

<sup>695</sup> Vgl. – auch zum kontinuierlichen Anstieg des absoluten Datenbestandes – die Zusammenstellung in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 92 (1/2009), 84 sowie ergänzend Ratsdok. 6162/10, Ratsdok. 6434/2/11 REV 2, Ratsdok. 8281/12 und Ratsdok. 7389/13; zur tendenziell gleich gelagerten prozentualen Verteilung zwischen Personen- und Sachfahndung im deutschen INPOL-System siehe die Zahlenangaben in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 93 (2/2009), 85. Im Übrigen belegt auch innerhalb der Sachfahndung die allgemein bekannte Unterart der Kfz-Fahndung mit ungefähr 12 % weit abgeschlagen „nur“ Rang zwei. An der Spitze rangiert dagegen mit deutlichem Vorsprung (rund 85 %) die Suche nach Identitätspapieren wie Pässen oder Führerscheinen.

<sup>696</sup> Die Datenbestände gemeinsamer Informationssysteme unterstützen die polizeiliche Ermittlungstätigkeit damit eher zu deren Beginn, während Fahndungssysteme regelmäßig gegen Ende polizeilicher Ermittlungen zum Einsatz kommen, vgl. *Oberleitner*, Schengen und Euro-pol, S. 177.

Gemeinsame Informationssysteme werden auf transnationaler Ebene von Interpol und – auf verbindlicher Rechtsgrundlage – mittlerweile auch von Europol betrieben.

Verlässliche Aussagen zu den von Interpol anfangs manuell, seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts automatisiert geführten Datensammlungen sind nur eingeschränkt möglich. Ausmaß und genauer Inhalt bleiben in der Literatur und auch in den entsprechenden Veröffentlichungen der Organisation selbst überaus unklar<sup>697</sup>. Als gesichert kann jedenfalls gelten, dass Interpol zumindest über ein elektronisches sog. Kriminal-Informationssystem (Criminal Information System, CIS) verfügt, in dem alle dem Generalsekretariat bekannt gewordenen Informationen zu Personen, Straftaten, gestohlenen Gegenständen und Falschgeld erfasst und systematisch aufbereitet gespeichert sind<sup>698</sup>. Das System soll ausschließlich intern die Mitarbeiter des Generalsekretariats bei der Beantwortung von Anfragen der Nationalen Zentralbüros unterstützen. Sowohl Quantität als auch Qualität der Datenbank(en) leiden freilich darunter, dass die Nationalen Zentralbüros zur regelmäßigen Anlieferung der für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Daten völkerrechtlich nicht verpflichtet sind.

Für die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten von größerer praktischer Bedeutung ist nicht zuletzt deshalb das durch Europol zentral eingerichtete und automatisiert geführte Europol-Computersystem (The Europol Computer System, TECS)<sup>699</sup>. Dem deutschen Vorschlag entsprechend setzt sich dieses aus (derzeit<sup>700</sup>) drei Komponenten zusammen<sup>701</sup>: dem Europol-Informationssystem (Art. 11 bis 13 Europol-Beschluss), einem Analysesystem (Art. 14 Europol-Beschluss) und einem Indexsystem (Art. 15 Europol-Beschluss).

Das Europol-Informationssystem (Europol Information System, EIS), das nach seiner vorläufigen Inbetriebnahme im Januar 2002 am 10. Oktober 2005 offiziell seinen Wirkbetrieb aufgenommen hat, soll einen schnellen Nachweis der bei den Mitgliedstaaten (und Europol) vorhandenen Informationen über Straftaten und die daran beteiligten Personen liefern<sup>702</sup>. Es hat den Charakter eines erweiterten Kriminalaktennachweises<sup>703</sup>. Zu repressi-

<sup>697</sup> So zutreffend *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 201.

<sup>698</sup> *Wiske/Nickel*, DPoIBI 5/1998, 21 (23); *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 200; *Ahlf u.a.*, § 3 BKAG Rn. 27; *Mokros*, in: Lisken/Denninger, Handbuch Polizeirecht, 3. Auflage, Kap. O Rn. 175.

<sup>699</sup> Hierzu *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 170 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 192 ff.; *Zeiger*, Kriminalistik 1998, 313 ff.; *Jour-Schröder*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 30 EUV Rn. 20; *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 120 ff.; *Milke*, Europol und Eurojust, S. 74 ff.; *Oberleitner*, Schengen und Europol, S. 131 ff.; *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (422 ff.).

<sup>700</sup> Nach Art. 10 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Abs. 2 und 3 Europol-Beschluss ist es Europol nunmehr gestattet, darüber hinaus weitere (personenbezogene) Datensysteme einzurichten, wenn und soweit die Möglichkeiten existierender Datenbanken nicht mehr ausreichend erscheinen.

<sup>701</sup> In seiner Funktion als Klammer, die mehrere einzelne Datenbanken zusammenfasst, ist das Europol-Computersystem dem deutschen INPOL-System vergleichbar.

<sup>702</sup> Zur Entwicklung des Datenbestandes im Europol-Informationssystem vgl. *Europol* (Hrsg.), Annual Report 2008, S. 35 sowie ergänzend *Europol* (Hrsg.), Europol Review 2009, S. 7; *Europol* (Hrsg.), Europol Review 2010, S. 12; *Europol* (Hrsg.), Europol Review 2011, S. 18 und *Europol* (Hrsg.), Europol Review 2012, S. 16.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Datenbank in erster Linie von den nationalen Stellen mit Informationen zu versorgen ist (Art. 8 Abs. 4 Europol-Beschluss) und das Eingabeverhalten der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt. Rund zwei Drittel des gesamten Datenbestandes stammen allein aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich bzw. werden – bei Daten von Drittstaaten/-organisationen und solchen aus eigener Analysetätigkeit – von Europol selbst eingespeist, vgl. *Töpfer*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102 (1-2/2012), 107 (109).



ven Zwecken erfasst werden darin Daten über Personen, die einer Straftat im (äußerst weiten) Zuständigkeitsbereich von Europol verdächtig sind oder wegen einer solchen Straftat bereits verurteilt wurden (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 lit. a) Europol-Beschluss). Der Zugriff auf die gespeicherten Datensätze ist seitens der Mitgliedstaaten allein den nationalen Verbindungsstellen vorbehalten (Art. 13 Europol-Beschluss). Im Unterschied zum Schengen-Informationssystem<sup>704</sup> haben damit die örtlichen Polizeidienststellen keine Möglichkeit, Daten aus dem Europol-Informationssystem abzurufen.

Im Wesentlichen auf der Basis der Daten des Informationssystems führt Europol daneben in einem Analysesystem „Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken“ (Analysis Work Files, AWFs)<sup>705/706</sup>. Dem repressiven Bereich zuzuordnen sind dabei die sog. operativen Analysen (Art. 14 Abs. 4 Satz 2 Europol-Beschluss). Anders als bei den im Kern präventiv ausgerichteten fallunabhängigen strategischen Analysen<sup>707</sup> werden bei den operativen (Einzelfall-)Analysen im Rahmen eines komplexeren konkreten Ermittlungsverfahrens die vorhandenen (personenbezogenen) Informationen zusammengeführt und ausgewertet. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden dann (nur) den betroffenen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, um die laufenden kriminalpolizeilichen Ermittlungen zu unterstützen<sup>708</sup>. Gerade die Durchführung dieser operativen Analysen begründet den eigentlichen Mehrwert von Europol gegenüber dem reinen Informationsaustausch. Direkten Zugang zu den Analysedateien hat auf Seiten von Europol nur der eng definierte Kreis der dort tätigen Analytiker (Art. 14 Abs. 2 Europol-Beschluss).

Über das Indexsystem, eine Art Fundstellenverzeichnis, können aber auch die (sonstigen) Europol-Bediensteten und die zu Europol entsandten Verbindungsbeamten immerhin in Erfahrung bringen, ob in den Analysedateien für sie interessante Informationen enthalten sind.

---

<sup>703</sup> Damit ähnelt das Europol-Informationssystem dem Criminal Information System bei Interpol und entspricht in etwa dem bundesdeutschen Kriminalaktennachweis KAN, vgl. hierzu *Petri*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. G Rn. 86 ff.; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 15 Rn. 26.

Zum von Deutschland angestoßenen und in das Stockholmer Programm aufgenommenen Projekt eines Europäischen Kriminalaktennachweises (European Police Records Index System, EPRIS) siehe Ratsdok. 15526/1/09 REV 1; *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 94 (3/2009), 86 ff.

<sup>704</sup> Siehe oben Seite 123 ff.

<sup>705</sup> Vgl. speziell hierzu den (Durchführungs-)Beschluss 2009/936/JI v. 30.11.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 325, 14).

Statistische Angaben zu den Analyseprojekten und -dateien sind nur äußerst spärlich vorhanden. Soweit ersichtlich ist nicht viel mehr bekannt, als dass im Oktober 2010 von Europol 21 Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken betrieben wurden, wobei Deutschland an 20 davon beteiligt war, vgl. BT-Drs. 17/3143, S. 2; siehe auch *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 77 (1/2004), 90 ff.

<sup>706</sup> Auch die Analysetätigkeit von Europol ist nicht ohne transnationales Vorbild. Bereits im März 1993 wurde im Generalsekretariat von Interpol eine Analyseabteilung (Analytical Criminal Intelligence Unit, ACIU) eingerichtet, die zur Erfüllung ihrer (repressiven) Aufgaben Analysedateien anlegen kann, vgl. *Wiske/Nickel*, DPoIBI 5/1998, 21 (23); *Stock/Herz*, Kriminalistik 2008, 651 (652); *dies.*, Die Polizei 2011, 157 (158); *BKA*, IKPO-Interpol, S. 11; *Milke*, Europol und Eurojust, S. 122.

<sup>707</sup> Vgl. oben Seite 72.

<sup>708</sup> *Hoppe/Korhummel*, DPoIBI 5/1998, 24 (26). Zum Ablauf und dem Nutzen einer operativen Europol-Analyse vgl. das vereinfachte Beispiel von *Milke*, Europol und Eurojust, S. 79 f. Insoweit sind die Arbeitsdateien des Europol-Computersystems ähnlich konzipiert wie die (früheren) SPUDOK-Dateien des deutschen INPOL-Systems, vgl. hierzu *Petri*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. G Rn. 84.

## cc) Spezifische Bestimmungen nach Art der Information

Kennzeichnend für die beiden bisher dargestellten besonderen Formen des Informationsaustausches ist jeweils die Schaffung eines gemeinsamen überstaatlichen Datenbestandes, auf den die angeschlossenen nationalen Strafverfolgungsbehörden gleichermaßen Zugriff haben. Der Informationsfluss findet mittelbar (vertikal) über transnationale Stellen statt. Demgegenüber zielen die nach der Art der zu übermittelnden Information differenzierenden Bestimmungen allesamt auf eine Verbesserung des unmittelbaren (horizontalen) Datenaustausches zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

### (1) Der Austausch von DNA-Daten

Die DNA-Analyse („genetischer Fingerabdruck“) ist inzwischen zu einem festen Bestandteil der (transnationalen) Verbrechensbekämpfung geworden. Dadurch hat auch die grenzüberschreitende Übermittlung der Ergebnisse einer bereits durchgeführten molekulargenetischen Untersuchung erheblich an Bedeutung gewonnen<sup>709</sup>. Gleichwohl konnte in der Praxis anfangs eine gewisse Zurückhaltung bei der grenzübergreifenden Nutzung von DNA-Identifizierungsmustern beobachtet werden. Zurückzuführen war dieser Umstand auf die Diskrepanz zwischen der hohen (Grundrechts-)Sensibilität der DNA-Daten einerseits und dem gleichzeitigen Fehlen einer speziellen Rechtsgrundlage für deren grenzüberschreitenden Austausch andererseits.

In einem ersten Entwicklungsschritt sorgten deshalb die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation hauptsächlich für das erforderliche Maß an Rechtssicherheit<sup>710</sup>.

Grundlegende strukturelle Veränderungen (auch) hinsichtlich des Austausches von DNA-Profilen brachte erst der multilaterale Prüm-Vertrag aus dem Jahre 2005, der in den für die Verbrechensbekämpfung relevanten Teilen mittlerweile durch den weitgehend inhaltsgleichen EU-Beschluss 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität<sup>711</sup> (Prüm-Beschluss) faktisch ersetzt wurde. Danach gewähren sich die EU-Mitgliedstaaten für bestimmte Datenkategorien unter festgelegten Bedingungen wechselseitig einen direkten, automatisierten (Teil-)Zugriff auf ihre – vernetzten – nationalen Datenbanken<sup>712</sup>.

Im Bereich der sensitiven DNA-Daten erfolgt die Informationsübermittlung zweistufig<sup>713</sup>. Zunächst kann unmittelbar und automatisiert nur auf einen anonymisierten Fundstellenda-

<sup>709</sup> Zur grenzüberschreitenden Beschaffung von DNA-Trägermaterial zwecks anschließender Durchführung einer molekulargenetischen Untersuchung siehe unten Seite 142.

<sup>710</sup> Vgl. exemplarisch Art. 10 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); *Kindler/Schober*, Die Polizei 2006, 161 (165 f.). Zuvor war der grenzüberschreitende Austausch von DNA-Analyseergebnissen lediglich Gegenstand ungekennzeichneter und damit rechtlich unverbindlicher Rechtsakte, vgl. die Entschlüsse des Rates v. 09.06.1997 (ABIEG 1997 Nr. C 193, 2) sowie v. 25.06.2001 (ABIEG 2001 Nr. C 187, 1).

<sup>711</sup> ABIEU 2008 Nr. L 210, 1.

<sup>712</sup> Zusammenfassend zu den Varianten des Informationsaustausches nach dem Prüm-Vertrag bzw. Prüm-Beschluss *Hummer*, EuR 2007, 517 (521 f.); *Papayannis*, ZEuS 2008, 219 (231 ff.); *Böse*, Verfügbarkeit, S. 43 f.; *Zöller*, ZIS 2011, 64 (66 f.); *Esser*, in: *Böse*, Europäisches Strafrecht, § 19 Rn. 33 ff.; *Schaar*, DuD 2006, 691 (691 f.); *Sensburg*, Europarecht, S. 235 ff.; *Mutschler*, Prüm-Vertrag, S. 71 ff.

<sup>713</sup> Treffend insoweit die Kapitelüberschrift vor Art. 2 Prüm-Beschluss: „Online-Zugriff und Folgeersuchen“.

tenersatz (Indexdatei) zugegriffen werden (Art. 3 Prüm-Beschluss)<sup>714</sup>. Die abfragende Stelle erhält so innerhalb kürzester Zeit Kenntnis davon, ob zu dem von ihr abgefragten Profil Informationen in den Dateien der anderen Mitgliedstaaten vorliegen oder nicht (sog. „hit/no hit“-Verfahren). Im Falle eines Treffers erfolgt dann in einem zweiten Schritt die Übermittlung der eigentlichen personenbezogenen Daten – wie bisher auch – im Wege der Rechtshilfe (Art. 5 Prüm-Beschluss)<sup>715</sup>.

Über die Einzelabfrage im Rahmen eines konkreten Ermittlungsverfahrens hinaus können die Mitgliedstaaten nach dem gleichen Verfahrensmuster erstmals auch den Gesamtbestand ihrer offenen, d.h. (noch) keiner Person zuordenbaren DNA-Spuren mit den DNA-Datenbanken der anderen EU-Staaten abgleichen, sofern dies nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchenden Staates zulässig ist (Art. 4 Prüm-Beschluss)<sup>716/717</sup>.

## (2) Der Austausch von daktyloskopischen Daten

Daktyloskopische Daten (meist digital verformelte Fingerabdrücke) sind die zweite Informationsart, deren Austausch im Prümer Vertrag bzw. Prüm-Beschluss gesondert geregelt ist. Die Verfahrensweise gleicht dabei weitgehend der beim Abgleich von DNA-Profilen. Wie bei den DNA-Daten gestatten sich die Mitgliedstaaten nach dem „hit/no hit“-Verfahren einen eingeschränkten automatisierten Zugriff auf ihre nationalen daktyloskopischen Dateien (Art. 9 Prüm-Beschluss)<sup>718</sup>. Führt der Datenvergleich zu einem Treffer, so richtet sich die anschließende Übermittlung der zum Fundstellendatensatz vorhandenen personenbe-

---

<sup>714</sup> Conditio sine qua non hierfür ist freilich das Bestehen nationaler DNA-Analyse-Dateien. Da dies nicht in allen EU-Staaten stillschweigend vorausgesetzt werden konnte, verpflichtet Art. 2 Prüm-Beschluss die Mitgliedstaaten ausdrücklich zum Aufbau und Betreiben von DNA-Datenbanken. Systematisch handelt es sich dabei um eine Vorschrift zur Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen.

Zur bereits bei Abschluss des Prümer Vertrages bestehenden deutschen DNA-Analyse-Datei vgl. *Petri*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. G Rn. 97 ff.; *Mutschler*, Prümer Vertrag, S. 72 ff.; *Bachmann*, BewHi 2002, 204 ff.

<sup>715</sup> Zum seit Mitte 2006 vom Verfahren her ähnlich angelegten grenzüberschreitenden DNA-Abgleich über Interpol vgl. *Schuller*, der kriminalist 2005, 151 ff.; *Stock/Herz*, Die Polizei 2011, 129 (134 f.). Im Unterschied zur dezentralen Vernetzung nationaler DNA-Analyse-Dateien auf EU-Ebene verfügt Interpol über eine beim Generalsekretariat geführte zentrale DNA-Datenbank.

<sup>716</sup> Vgl. für Deutschland § 2 des Ausführungsgesetzes zum Prümer Vertrag und zum Prüm-Beschluss (BGBl I 2006, 1458; 2009, 2507).

<sup>717</sup> Belastbare Aussagen über den tatsächlichen kriminalistischen Nutzen des EU-weiten Abgleichs von DNA-Daten sind derzeit kaum möglich. Zum einen verlief bzw. verläuft die Vernetzung vorwiegend aufgrund technischer Probleme nur sehr schleppend (KOM (2012) 732 endg., S. 4 ff. und S. 13 f. mit Aktualisierung in Ratsdok. 5124/1/14 REV 1, Anhang 3; *Töpfer*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 97 (3/2010), 80 (80 ff.)), zum anderen sind (neuere) statistische Angaben dünn gesät. Das wenige öffentlich zugängliche Zahlenmaterial (vgl. BT-Drs. 16/14150, S. 4) lässt immerhin zwei Tendenzen erkennen: Erstens handelt es sich nur bei etwa der Hälfte der erzielten Treffer um eine unmittelbar ermittlungsfördernde Übereinstimmung einer offenen Tatortspur mit einem Personeneintrag in der DNA-Analyse-Datei eines anderen Mitgliedstaates. Zweitens erstreckt sich die überwiegende Mehrzahl der Treffer nicht auf Fälle von Schwerstkriminalität, sondern auf den Bereich der Diebstahlsdelikte.

<sup>718</sup> Zum deutschen Automatisierten Fingerabdruck(identifizierungs)system (AFIS) vgl. *Petri*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. G Rn. 96; *Mutschler*, Prümer Vertrag, S. 108 ff.; *Loesing*, FS Herold, S. 441 ff. Zur seit dem Jahr 2000 elektronisch betriebenen zentralen AFIS-Datenbank von Interpol siehe *Stock/Herz*, Die Polizei 2011, 129 (134 f.).

zogenen Daten wiederum nach den herkömmlichen Regeln der Rechtshilfe (Art. 10 Prüm-Beschluss)<sup>719</sup>.

Anders als bei den DNA-Identifizierungsmustern ist ein vom Einzelfall losgelöster routinemäßiger (Massen-)Abgleich sämtlicher offener Spuren im Bereich der daktyloskopischen Daten nicht vorgesehen.

### (3) Der Austausch von Fahrzeugregisterdaten

Gerade für Transitländer wie Deutschland spielt der grenzüberschreitende Austausch von Daten aus den Fahrzeugregistern<sup>720</sup> eine große Rolle. Auch die diesbezüglichen (technischen) Erleichterungen entstammen in erster Linie<sup>721</sup> dem Prümer Vertrag respektive Prüm-Beschluss. Im Unterschied zu den DNA- und daktyloskopischen Daten ist der gegenseitige automatisierte (Einzel-)Abruf hier allerdings umfassender ausgestaltet. Bei den weniger sensiblen Eigentümer-, Halter- und Fahrzeugdaten gewähren sich die EU-Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 Prüm-Beschluss einen direkten Online-Lesezugriff auf die gesamte Datenbank<sup>722</sup>.

### (4) Der Austausch von Informationen aus den Strafregistern

Spezifische Bestimmungen über den grenzüberschreitenden Austausch von Informationen aus den nationalen Strafregistern lassen sich bis zur „Mutterkonvention“ der vertraglichen Rechtshilfe, dem Europäischen Rechtshilfeübereinkommen des Europarates aus dem Jahre 1959<sup>723</sup>, zurückverfolgen<sup>724</sup>.

<sup>719</sup> Die Parallelität zum DNA-Abgleich setzt sich – bedauerlicherweise – auch bei der nur zögerlichen Umsetzung (KOM (2012) 732 endg., S. 13 und S. 15 mit Aktualisierung in Ratsdok. 5124/1/14 REV 1, Anhang 4) und den nur spärlich verfügbaren aktuelleren statistischen Informationen (BT-Drs. 16/14150, S. 4 f.) fort.

<sup>720</sup> In Deutschland wird das Zentrale Fahrzeugregister vom Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg geführt (vgl. §§ 31 ff. StVG).

<sup>721</sup> Klarstellend ergänzt wird der Prüm-Beschluss für bestimmte Verkehrsverstöße – unabhängig von deren rechtlicher Einordnung – insoweit durch die weitgehend regelungsgleiche Richtlinie 2011/82/EU v. 25.10.2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte (ABIEU 2011 Nr. L 288, 1 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 41). Hintergrund dieser (scheinbaren) Parallelnormierung sind bislang zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehende Meinungsverschiedenheiten darüber, ob und wenn ja in welchem Umfang dem Anwendungsbereich des Art. 12 Prüm-Beschluss neben Straftaten auch (die äußerst praxisrelevanten Verkehrs-)Ordnungswidrigkeiten unterfallen, vgl. hierzu *Mutschler*, Prümer Vertrag, S. 115 f.; *Albrecht*, SVR 2007, 361 (363 f.).

<sup>722</sup> Siehe auch den nach dem Modell von Schengen (zunächst) zwischen fünf EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland) außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag über ein Europäisches Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem (EUCARIS) v. 29.06.2000 (BGBl II 2003, 1786; 2009, 1128; *Böse*, Verfügbarkeit, S. 36 und S. 72; *Mutschler*, Prümer Vertrag, S. 119; *Möncke/Laevery*, DuD 2004, 282 (288)), der ähnlich dem Prümer Vertrag, aber speziell für die Bekämpfung führerschein- und fahrzeugbezogener Straftaten vorsieht, dass sich die Vertragsparteien wechselseitig einen automatisierten Zugriff auf bestimmte (auch personenbezogene) Daten aus den nationalen Fahrzeug- und Führerscheinstellen gewähren.

<sup>723</sup> SEV Nr. 30; BGBl II 1964, 1369; 1976, 1799 (*Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 170).

Nach Art. 13 Abs. 1 EuRhÜbk sind fallbezogene Auskünfte und Auszüge aus dem Strafregister in gleichem Umfang zu erteilen wie in rein innerstaatlichen Fällen. Ein „verschärftes“ nationales Sonderrecht für den Verkehr mit dem Ausland wird insoweit ausgeschlossen<sup>725</sup>. In formeller Hinsicht können entsprechende Ersuchen nicht nur klassisch über die Justizministerien, sondern auch auf dem einfacheren unmittelbaren (justiziellen) Geschäftsweg übermittelt und beantwortet werden (Art. 15 Abs. 3 EuRhÜbk)<sup>726</sup>.

Ferner sind die Vertragsstaaten gemäß Art. 22 EuRhÜbk verpflichtet, im nationalen Strafregister eingetragene strafrechtliche Verurteilungen und Folgeentscheidungen (sog. Strafnachrichten), die sich auf einen Staatsangehörigen einer anderen Vertragspartei beziehen, dem Heimatstaat des Betroffenen wenigstens einmal jährlich<sup>727</sup> auf dem regulären justizministeriellen Wege<sup>728</sup> mitzuteilen. Eine damit korrespondierende Aufbewahrungspflicht dieser Mitteilungen trifft den empfangenden Staat allerdings nicht.

Erweitert wird die strafregisterbezogene Spontaninformation durch Art. 4 EuRhÜbk 1. ZP<sup>729</sup> dahingehend, dass auf Ersuchen auch Abschriften der Entscheidungen, die den übermittelten Eintragungen zugrunde liegen, sowie gegebenenfalls weitere sachdienliche Auskünfte zu erteilen sind.

Das Instrumentarium des Europarates entsprach jedoch nach Auffassung der EU-Kommission vor allem wegen des förmlichen Rechtshilfeverfahrens nicht (mehr) den Anforderungen der Europäischen Union an einen effizienten zwischenstaatlichen Informationsaustausch über Strafregistereinträge. Als ersten moderaten Reformschritt erließ der Ministerrat deshalb den Beschluss 2005/876/JI vom 21. November 2005 über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister<sup>730</sup>. Aufbauend auf den bestehenden Europaratsregelungen enthält dieser im Wesentlichen ein einheitliches Formblatt für Informationsersuchen und legt sowohl für die Erledigung solcher Ersuchen als auch für die eigeninitiative Übermittlung von Registereinträgen (kurz bemessene) Fristen fest. Unberührt bleibt dagegen die rechtshilfetypische Papierform.

Die zeitaufwendige papiergebundene Nachrichtenübermittlung durch einen schnellen elektronischen Datenaustausch zu ersetzen, ist primärer Gegenstand einer weiteren, umfassenderen Reform des bisherigen Systems. Auf der Basis der Erfahrungen aus einem maßgeblich von Deutschland angestoßenen Pilotprojekt<sup>731</sup> und nach der unter deutscher

<sup>724</sup> Zum Folgenden *N.N.*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.1, Vorbemerkungen, Rn. 16, 18 und Rn. 21; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 180.

<sup>725</sup> Der dem oben (Seite 121 f.) dargestellten EU-Rahmenbeschluss 2006/960/JI v. 18.12.2006 zugrunde liegende sog. Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs ist der Sache nach folglich keine Erfindung der Europäischen Union, sondern hat seinen Ursprung – wenn auch vom Anwendungsbereich her enger begrenzt – im Rechtskreis des Europarates.

<sup>726</sup> Noch weiter gehende Vereinfachungen des Geschäftswegs enthalten die bilateralen Zusatzverträge zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen, vgl. etwa Art. 12 Abs. 3 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 des deutsch-österreichischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1157).

<sup>727</sup> Kürzere Zeitabstände (einmal vierteljährlich) für den Austausch von Strafnachrichten sehen die zum Rechtshilfeübereinkommen abgeschlossenen bilateralen Zusatzverträge vor, vgl. beispielsweise Art. 16 Abs. 1 des deutsch-österreichischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1157).

<sup>728</sup> Dieser Übermittlungsweg wird auch nach Einführung des unmittelbaren Geschäftsverkehrs als Regelfall ausdrücklich beibehalten (vgl. Art. 6 Abs. 8 lit. b) EU-RhÜbk).

<sup>729</sup> SEV Nr. 99; BGBl II 1990, 124; 1991, 909 (*Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 180).

<sup>730</sup> ABIEU 2005 Nr. L 322, 33 (*Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 445).

<sup>731</sup> *BMJ*, Pressemitteilung v. 04.04.2005 und v. 06.06.2006.

Ratspräsidentschaft 2007 erzielten politischen Einigung<sup>732</sup> verabschiedete der Ministerrat im Jahre 2009 zwei Rechtsakte zur Einrichtung eines sog. Europäischen Strafregisterinformationssystems (European Criminal Records Information System, ECRIS<sup>733</sup>)<sup>734</sup>. Dahinter verbirgt sich die Vernetzung der bewährten nationalen Strafregister und nicht – wie man aufgrund der Bezeichnung vermuten könnte – die Schaffung einer neuen europäischen Zentraldatei. Im Unterschied zum ähnlich konzipierten Prüm-Beschluss erhalten die Mitgliedstaaten jedoch keinen unmittelbaren automatisierten (Teil-)Zugriff auf die Strafregister der anderen EU-Staaten. Ermöglicht werden soll lediglich der direkte wechselseitige Zugang zur strafregisterführenden Stelle<sup>735</sup> in standardisierter elektronischer Form, um so den Übertragungsweg zu vereinfachen und (zeitlich) zu verkürzen.

Darüber hinaus sind im Falle des turnusgemäßen Austausches von Strafnachrichten die Heimatstaaten nunmehr verpflichtet, die ihnen über ihre Staatsangehörigen mitgeteilten Registereintragungen zu speichern. Damit wird sichergestellt, dass im jeweiligen Heimatregister sämtliche EU-weiten Verurteilungen der eigenen Staatsangehörigen dokumentiert sind.

---

<sup>732</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.06.2007, S. 8; *BMJ*, Pressemitteilung v. 13.06.2007; vgl. auch *BMJ*, Pressemitteilung v. 24.10.2008.

<sup>733</sup> Die Zahl zum Verwechseln ähnlicher Abkürzungen steigt. Zu unterscheiden ist ECRIS zum einen vom Europäischen Fahrzeugregistersystem EUCARIS (oben Fn. 722), zum anderen vom geplanten Europäischen Kriminalaktennachweis EPRIS (oben Fn. 703).

<sup>734</sup> Rahmenbeschluss 2009/315/JI v. 26.02.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 93, 23 = *Esser*, Vorschriften-sammlung, Nr. 34), der mit geringfügigen inhaltlichen Modifizierungen an die Stelle des Beschlusses 2005/876/JI tritt und diesen aufhebt; Beschluss 2009/316/JI v. 06.04.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 93, 33), der die technische Grundlage für das computergestützte System ECRIS bildet;

*Böse*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.13, Vorbemerkungen; *Sollmann*, *NStZ* 2012, 253 ff.; *Oppong*, *GA* 2008, 575 ff.; *KOM* (2010) 385 endg., S. 14 f.; *BfDI*, 21. Tätigkeitsbericht 2005-2006, S. 35 f.; *Meyer*, *NStZ* 2008, 188 (189);

<sup>735</sup> zur fristgerechten Umsetzung der beiden Rechtsakte in Deutschland siehe *BGBI* I 2011, 2714. In Deutschland ist dies das Bundesamt für Justiz in Bonn (§ 1 Abs. 1 BZRG).

#### 4. Grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen „klassischer“ Prägung

Befasste sich der vorangegangene Gliederungspunkt (3.) im Wesentlichen mit der Weitergabe des bei staatlichen Stellen bereits vorhandenen (Daten-)Materials, so behandeln die beiden verbleibenden Unterpunkte des Kapitels über das Ermittlungsverfahren (4. und 5.) grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen, die der Gewinnung neuen Beweismaterials dienen.

Die vorgenommene Einteilung derartiger Ermittlungshandlungen in solche klassischer bzw. moderner Prägung ist dabei nicht deckungsgleich mit der in der nationalen deutschen Strafprozessrechtsliteratur anzutreffenden Unterscheidung zwischen traditionellen auf der einen und modernen oder auch besonderen Ermittlungsmethoden auf der anderen Seite. Während im innerstaatlichen Kontext die Attribute die Maßnahme an sich beschreiben<sup>736</sup>, wird der charakterisierende Zusatz hier auf die spezifisch grenzüberschreitende Ausprägung bezogen. Klassisch sind demnach diejenigen Ermittlungsmaßnahmen, bei denen trotz aller Weiterentwicklung das Gerüst der traditionellen Rechtshilfe zumindest formal noch erhalten geblieben ist, bei denen also im Kern nach wie vor ein Ersuchen um eine bestimmte Ermittlungstätigkeit zu stellen ist, das dann nach mehr oder weniger intensiver Prüfung seitens des ersuchten Staates durch dessen Organe erledigt wird<sup>737</sup>. Demgegenüber erfolgt die Beweissammlung bei den modernen Ermittlungshandlungen durch Hoheitsträger des einen Staates auf dem Territorium eines anderen Staates.

##### a) Durchsuchung und Beschlagnahme

Durchsuchung und Beschlagnahme<sup>738</sup> greifen stärker als andere Ermittlungsmaßnahmen in die Grundrechte und Lebensverhältnisse der Betroffenen ein. Aus diesem Grund räumt Art. 5 Abs. 1 EuRhÜbk den Vertragsstaaten das Recht ein, die Erledigung von Ersuchen um Durchsuchung und (Beweismittel-)Beschlagnahme an im Vergleich zur allgemeinen Rechtshilfe strengere Voraussetzungen zu knüpfen und davon abhängig zu machen, dass der Grundsatz beiderseitiger Strafbarkeit Anwendung findet<sup>739</sup>, die zugrunde liegende Straftat auslieferungsfähig ist<sup>740</sup> und/oder die Rechtshilfehandlung mit dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Staates vereinbar ist<sup>741</sup>.

Was die Europäische Union zu eigenen Aktivitäten auf diesem Gebiet bewog, war (zunächst) weniger das Bestreben, diese maßnahmenspezifischen Vorbehaltsmöglichkeiten

<sup>736</sup> Als modern gelten die heimlichen/verdeckten Ermittlungsmethoden wie beispielsweise die Telefonüberwachung oder die akustische Wohnraumüberwachung, in Abgrenzung zu den klassischen strafprozessualen Standardmaßnahmen wie etwa der körperlichen Untersuchung, der (Haus-)Durchsuchung oder der Beschlagnahme.

<sup>737</sup> Vogel, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 2 und Rn. 148 spricht insoweit von „Beweishilfe“.

<sup>738</sup> Von der hier erörterten Beschlagnahme/Sicherstellung von Gegenständen zu Beweis Zwecken (beweismittelsichernde Sicherstellung) zu unterscheiden ist auch im transnationalen Kontext die Sicherstellung von Gegenständen zum Zwecke der Einziehung oder des Verfalls (vollstreckungssichernde Sicherstellung), vgl. Beulke, Strafprozessrecht, Rn. 245 und unten Fn. 744.

<sup>739</sup> Vgl. bei Fiskaldelikten ergänzend Art. 2 EuRhÜbk 1. ZP.

<sup>740</sup> Zum Begriff der Auslieferungsfähigkeit unten Seite 144.

<sup>741</sup> Von dieser Möglichkeit haben – in unterschiedlichem Umfang – die meisten Staaten auch Gebrauch gemacht. Nach dem deutschen Vorbehalt (BGBl II 1976, 1799) müssen die erste (beiderseitige Strafbarkeit) und die letzte Bedingung (Vereinbarkeit mit dem deutschen Recht) erfüllt sein.

des Europaratsübereinkommens abzubauen<sup>742</sup>, als vielmehr die Befürchtung, dass infolge des generell (zeit-)aufwendigen Rechtshilfeverfahrens wichtiges beschlagnahme- und herausgabefähiges Beweismaterial unwiederbringlich verlorengehen könnte<sup>743</sup>.

In erster Linie um dem drohenden Verlust von Beweisgegenständen vorzubeugen<sup>744</sup>, hat der Ministerrat daher zusätzlich zu den bestehenden Rechtshilfeinstrumenten am 22. Juli 2003 den Rahmenbeschluss 2003/577/JI über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union<sup>745</sup> (RB-Sicherstellung) erlassen<sup>746</sup>. Danach ist die in einem Mitgliedstaat ergangene (justizielle) Sicherstellungsentscheidung<sup>747</sup> von jedem anderen EU-Staat regelmäßig ohne eingehende Prüfung und weitere Formalitäten anzuerkennen und unverzüglich zu vollstrecken.

Dieser – von der Praxis erstaunlicherweise wenig angenommene<sup>748</sup> – sog. Arrestbefehl betrifft allerdings nur die schnelle vorläufige Sicherung, das Einfrieren von Beweismaterial, nicht aber dessen anschließende Übergabe vom (ersuchten) Vollstreckungsstaat an den (ersuchenden) Entscheidungsstaat. Für die weitere Behandlung der gesicherten Wahrnehmungsobjekte gilt unverändert der klassische Rechtshilfemechanismus.

Ergänzend wurde daher nach jahrelangen Beratungen am 18. Dezember 2008 der Rahmenbeschluss 2008/978/JI über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von

<sup>742</sup> Zu ersten Ansätzen in diese Richtung außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union vgl. Art. 51 SDÜ.

<sup>743</sup> Dabei sind nicht nur die Vorgaben der völkerrechtlichen Verträge geeignet, eine zügige Erledigung der Ersuchen zu behindern, sondern auch die innerstaatlichen Anforderungen können zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen im Rechtshilfeverkehr führen. So muss nach nationalem Recht häufig – auch in Deutschland – bei eingehenden Ersuchen neben einem gerichtlichen Zulässigkeitsverfahren ein politisches Bewilligungsverfahren durchlaufen werden, bei dem der Regierung ein gewisser Ermessensspielraum zusteht, ob sie die für zulässig erklärte Rechtshilfe leistet oder nicht, vgl. *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 19.

<sup>744</sup> Über die (vorläufige) Sicherung von Beweismitteln hinaus erstreckt sich der Rahmenbeschluss auch auf die für den Betroffenen ungleich einschneidendere (vorläufige) Beschlagnahme von Vermögensgegenständen, die dem Verfall oder der Einziehung unterliegen (vgl. zu dieser Differenzierung schon oben Fn. 738).

Insoweit enthält der Arrestbefehl seiner Zielrichtung nach eine dem deutschen § 111b StPO vergleichbare Regelung (allerdings ohne den Aspekt der sog. (Zu-)Rückgewinnungshilfe gemäß § 111b Abs. 5 StPO; vgl. zu dieser Hilfe für das Opfer aber Art. 8 EU-RhÜbk) und ist im Zusammenhang mit dem Rahmenbeschluss 2005/212/JI v. 24.02.2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (ABIEU 2005 Nr. L 68, 49; hierzu unten Seite 175 f.) sowie dem Rahmenbeschluss 2006/783/JI v. 06.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen (ABIEU 2006 Nr. L 328, 59; vgl. unten Seite 190 ff.) zu sehen.

<sup>745</sup> ABIEU 2003 Nr. L 196, 45 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 15; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 186); vgl. auch das erst knapp drei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist erlassene deutsche Umsetzungsgesetz in BGBl I 2008, 995.

<sup>746</sup> Hierzu *Esser*, ZEuS 2004, 289 (300 f.); *Gleß*, StV 2004, 679 (679); *Heger*, ZIS 2007, 547 (554); *Böse*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.9, Vorbemerkungen.

<sup>747</sup> Zur Begrifflichkeit: Während nach deutscher Terminologie „Sicherstellung“ als Oberbegriff für die (praktisch bedeutsamere) förmliche Beschlagnahme und die sonstige Herstellung der staatlichen Gewalt über potenzielle Beweismittel oder Einziehungs- und Verfallsgegenstände verwendet wird (siehe etwa *Meyer-Goßner/Schmitt*, § 94 StPO Rn. 11 ff.), ist für die europarechtliche „Sicherstellung“ die Vorläufigkeit der Maßnahme das begriffsbestimmende Kriterium (vgl. Art. 2 lit. c) RB-Sicherstellung).

<sup>748</sup> Aufschlussreich Ratsdok. 18918/11, S. 3: „Außerdem bestehen neben dieser Regelung noch die traditionellen Instrumente der Zusammenarbeit, so dass die zuständigen Behörden die Regelung in der Praxis nur selten verwenden“.



Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen<sup>749</sup> (RB-EBA) verabschiedet, der von den Mitgliedstaaten bis Januar 2011 in innerstaatliches Recht umzusetzen war bzw. gewesen wäre<sup>750</sup>. Dieser erfasst nun den gesamten Vorgang der grenzüberschreitenden Beweisbeschaffung und schließt damit auch die bislang ausgenommene zweite Stufe, den eigentlichen Beweistransfer, mit ein<sup>751</sup>.

Parallel zum Rahmenbeschluss über den Arrestbefehl ist der Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung – wie die amtliche Langfassung seines Titels bereits verriet – vom Anwendungsbereich her auf Sachen, Schriftstücke und Daten beschränkt, bezieht sich also lediglich auf diejenigen sachlichen Beweismittel, die üblicherweise mittels Durchsuchung und Beschlagnahme gewonnen werden<sup>752</sup>.

Auch konzeptionell folgt die Europäische Beweisordnung weitgehend dem Modell des Arrestbefehls, das meist schlagwortartig mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung umrissen wird. Dieses auf der Sondersitzung des Europäischen Rates in Tampere zum „Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit erkorene allgemeine Strukturprinzip<sup>753</sup> besagt, dass die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig ergangene justizielle Entscheidung in jedem anderen EU-Mitgliedstaat grundsätzlich automatisch als rechtmäßig anerkannt und umgesetzt werden muss, ohne dass es zuvor einer inhaltlichen Überprüfung und einer förmlichen (Bewilligungs-)Entscheidung des ersuchten Staates bedarf (vgl. Art. 11 RB-EBA). Das rechtshilfetypische Bitten und Geben wird durch ein Anweisen und Ausführen ersetzt, die Entscheidungskompetenz auf diese Weise tendenziell vom ersuchten auf den ersuchenden Mitgliedstaat verlagert.

Dieser – zumindest dogmatische – Paradigmenwechsel spiegelt sich auch in terminologischen Verschiebungen wider: Der vormals ersuchende Staat wird zum Anordnungsstaat, aus dem ersuchten Staat wird der Vollstreckungsstaat und das Ersuchen wird in Anordnung umbenannt.

---

<sup>749</sup> ABIEU 2008 Nr. L 350, 72 (Esser, *Vorschriftensammlung*, Nr. 32); hierzu bzw. zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag *Ahlbrecht*, *NStZ* 2006, 70 ff.; *Gleiß*, *StV* 2004, 679 ff.; *Esser*, *ZEuS* 2004, 289 (301 ff.); *ders.*, FS Roxin, S. 1497 (1497 ff.); *Satzger*, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, § 10 Rn. 38 ff.; *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, § 12 Rn. 11 ff.; *Stefanopoulou*, *JR* 2011, 54 ff.; *Kotzurek*, *ZIS* 2006, 123 ff.; *Heger*, *ZIS* 2007, 547 (554 f.); *Gazeas*, *ZRP* 2005, 18 ff.; *Roger*, *GA* 2010, 27 ff.; *Krüßmann*, *StraFo* 2008, 458 ff.; ausführlich *Mavany*, *Europäische Beweisordnung*, S. 77 ff.

<sup>750</sup> Tatsächlich sind bislang nur Dänemark, Finnland, die Niederlande und Slowenien ihrer diesbezüglichen Verpflichtung nachgekommen (Ratsdok. 6429/11, Ratsdok. 17322/11, Ratsdok. 10341/13 und Ratsdok. 5601/14); zur abwartenden deutschen Haltung vgl. BT-Drs. 17/1543.

<sup>751</sup> Letztlich macht die Europäische Beweisordnung damit den Arrestbefehl teilweise gegenstandslos, ohne ihn jedoch insoweit formal aufzuheben. Durch den Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung formal ebenfalls unangetastet bleibt die traditionelle Rechtshilfe. Sie wird nicht zurückgedrängt, sondern die Europäische Beweisordnung tritt als zweite Spur neben das etablierte System der Rechtshilfe (Art. 21 Abs. 1 RB-EBA).

<sup>752</sup> Dem Regelungsbereich der Europäischen Beweisordnung unterfällt gemäß Art. 4 Abs. 4 RB-EBA darüber hinaus die isolierte Herausgabe entsprechender Beweisgegenstände, die im Rahmen eines früher im Vollstreckungsstaat geführten Strafverfahrens erhoben wurden und sich damit bereits bei staatlichen Stellen befinden, so dass es einer (erneuten) förmlichen Beschlagnahme bzw. allgemein eines zusätzlichen Grundrechtseingriffs unmittelbar gegenüber dem Betroffenen nicht mehr bedarf. Zu dieser Fallgruppe können auch Dokumentationen von Ermittlungsmaßnahmen gehören, die an sich von der Europäischen Beweisordnung nicht erfasst werden (beispielsweise Vernehmungsprotokolle).

Soweit sich die Europäische Beweisordnung auf die Übergabe vorhandenen Beweismaterials beschränkt, weist sie starke strukturelle Ähnlichkeiten mit dem vorangegangenen Abschnitt über den grenzüberschreitenden Informationsaustausch auf.

<sup>753</sup> *Europäischer Rat (Tampere)*, 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 33 ff.

Die konkrete Ausgestaltung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ist jedoch bei Lichte besehen weniger weit von der „entstaubten“ klassischen Rechtshilfe<sup>754</sup> entfernt als der rechtstheoretisch diametral entgegengesetzte Ansatz zunächst vermuten lässt<sup>755</sup>. So wird der im Ausgangspunkt umgehende und bedingungslose Vollzug ausländischer Entscheidungen durch weitreichende Möglichkeiten des Vollstreckungsstaates, sog. Aufschiebungsgründe (Art. 16 RB-EBA) oder Versagungsgründe (Art. 13 RB-EBA) geltend zu machen, erheblich relativiert bzw. durchbrochen. Letztere entsprechen dabei nach herkömmlichem Sprachgebrauch den im Zuge der Modernisierung der Rechtshilfe deutlich reduzierten Rechtshilfehindernissen.

Was als unmittelbare Folge des Anerkennungsprinzips zumindest für einen umfangreichen Katalog von 32 „Straftaten“<sup>756</sup> regelmäßig entfällt, ist (nur) die bislang gegebenenfalls vorbehaltene Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit durch den Vollstreckungsstaat (Art. 14 RB-EBA).

Flankiert wird die konzeptionelle Umstellung – bezogen auf den Vollstreckungsstaat – durch die Festlegung von Fristen für das Ergreifen der notwendigen Maßnahmen (Art. 15 RB-EBA), bezogen auf das „Ersuchen“ des Anordnungsstaates durch die Einführung eines einheitlichen Formblatts, die eigentliche Europäische Beweisordnung<sup>757</sup> (Art. 6 RB-EBA), sowie übergreifend durch den im Regelfall direkten Übermittlungs- bzw. Übergabeweg zwischen Anordnungs- und Vollstreckungsbehörde (Art. 8 RB-EBA). Für die Beweisgewinnung im Ausland maßgeblich ist das Recht des Vollstreckungsstaates. Die vollstreckende Behörde hat aber etwaige von der Anordnungsbehörde ausdrücklich angegebene Form- und Verfahrensvorschriften einzuhalten (Art. 12 RB-EBA). Diese (partielle) Abkehr vom althergebrachten Grundsatz „locus regit actum“ hin zum modernen „forum regit actum“-Prinzip ist indes nichts grundlegend Neues, sondern ist – wie Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk zeigt – im Rahmen der reformierten Rechtshilfe bereits geltendes Recht.

Ob die Europäische Beweisordnung im Vergleich zum verbesserten allgemeinen Rechtshilfesystem tatsächlich zu dem erhofften signifikanten Effizienzgewinn bei der grenzüberschreitenden Durchsuchung und Beschlagnahme führen wird, bleibt abzuwarten<sup>758</sup>.

<sup>754</sup> Zur Entwicklung oben Seite 114 ff.

<sup>755</sup> So im Ergebnis auch *Ambos*, ZIS 2010, 557 (560 f.); *Schierholt*, ZIS 2010, 567 f.

<sup>756</sup> Was der Rahmenbeschluss als „Straftaten“ deklariert, sind genau genommen vielfach keine hinreichend bestimmten, abgrenzbaren Straftatbestände i.S.d. (deutschen) Strafrechtsdogmatik, sondern – rechtsstaatlich bedenklich – kaum greifbare, konturenlose kriminologische Phänomene, vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 39; *Ahlbrecht*, NStZ 2006, 70 (72); *Gazeas*, ZRP 2005, 18 (21).

Deutschland hat sich deshalb für sechs dieser teils äußerst unscharf gefassten Deliktgruppen das Recht ausbedungen, am Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit festzuhalten, es sei denn, der Anordnungsstaat bestätigt, dass die betreffende Straftat bestimmte von der Bundesrepublik zur Konkretisierung der Deliktsbereiche festgelegte Kriterien erfüllt (Art. 23 Abs. 4 RB-EBA); kritisch zur diesbezüglich abgegebenen Erklärung Deutschlands *Roger*, GA 2010, 27 (38).

<sup>757</sup> Die mit der Begriffskombination „Europäische Beweisordnung“ unwillkürlich verbundene Vorstellung einer von einer europäischen Strafverfolgungseinrichtung ergangenen Entscheidung geht also fehl. Vielmehr handelt es sich – wie bei der tradierten Rechtshilfe – um einen nationalen Beweisbeschluss. Abgesehen vom transnational geprägten Sachverhalt als Bezugspunkt beschränkt sich das Europäische an der Beweisordnung auf deren EU-weit standardisierte Form.

<sup>758</sup> Gleichwohl hat die Kommission bereits im November 2009, d.h. lange vor Ablauf der Umsetzungsfrist, vor der Implementierung des Rahmenbeschlusses in allen nationalen Rechtsordnungen, vor dessen tatsächlicher Anwendung und somit zwangsläufig ohne jegliche praktische Erfahrung mit dem neuartigen Instrumentarium, ein Grünbuch zur Weiterentwicklung der Europäischen Beweisordnung vorgelegt (KOM (2009) 624 endg.).

## b) Maßnahmen im Zusammenhang mit der Telekommunikation

## aa) Die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs

Die beschlagnahmeähnliche Überwachung der Telekommunikation<sup>759</sup> dient vor allem im Umgang mit abgeschottet agierenden Tätergruppen, wie sie für den Bereich der organisierten Kriminalität und des Terrorismus typisch sind, als wichtiges Mittel zur Erkenntnisgewinnung<sup>760</sup>. Trotz neuer Medien bildet nach wie vor das (heimliche) Abhören und gegebenenfalls Aufzeichnen von insbesondere über das Mobilfunknetz geführten Telefongesprächen („Telefonüberwachung“) den Hauptanwendungsfall dieser in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gebräuchlichen verdeckten Ermittlungsmethode<sup>761</sup>.

Lange Zeit hing eine grenzüberschreitende Überwachung des Telekommunikationsverkehrs hauptsächlich vom guten Willen der beteiligten Mitgliedstaaten ab. Denn eine ausdrückliche Regelung fehlte und ob die aus dem Jahre 1959 stammende allgemeine Rechtshilfeverpflichtung nach Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk auch Ersuchen um Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung umfasst, war und ist umstritten<sup>762</sup>.

---

Ohne die Auswertung der durch das Grünbuch eingeleiteten Konsultation über diese „Europäische Beweisanordnung 2“ abzuwarten, hat eine Gruppe von sieben Mitgliedstaaten unter der Federführung Belgiens im April 2010 eine eigene, der Sache nach im Wesentlichen identische Initiative für eine Richtlinie über eine von ihr nunmehr sog. Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) eingebracht, die derzeit beraten wird (ursprünglich Ratsdok. 9145/10; letztveröffentlichte Gesamtfassung in Ratsdok. 18918/11). Vorgesehen ist, nahezu alle Ermittlungsmaßnahmen (beispielsweise auch die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs oder die Überwachung von Kontobewegungen sowie die Entnahme von DNA-Proben) dem Regime der gegenseitigen Anerkennung zu unterwerfen und in Anlehnung an den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl im Bereich der Auslieferung (hierzu unten Seite 147 ff.) die bislang verstreuten Regelungen der Beweis(rechts)hilfe – wenn auch teilweise mit maßnahmenspezifischen Sondervorschriften – durch einen einzigen Rechtsakt zu ersetzen. Kurze Fristen und ein noch weiter gehender Verzicht auf Prüfungs- und Verweigerungsrechte seitens des (ersuchten) Vollstreckungsstaates sollen dabei die Effizienz der Europäischen Ermittlungsanordnung steigern.

Zum Ganzen, überwiegend mit kritischem Unterton bezüglich der Vorgehensweise, aber auch bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung *Busemann*, ZIS 2010, 552 ff.; *Ambos*, ZIS 2010, 557 ff.; *Schünemann/Roger*, ZIS 2010, 92 ff.; *Zeder*, JSt 2010, 111 (113 f.); *ders.*, JSt 2011, 65 ff.; *Esser*, FS Roxin, S. 1497 (1508 ff.); *Heydenreich*, StraFo 2012, 439 ff.; *Ahlbrecht*, StV 2013, 114 ff.; aus polizeilicher Sicht *Dicker*, Kriminalistik 2012, 195 ff.; zum bisherigen Verlauf der Beratungen vgl. *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (383); *ders.*, ZIS 2010, 749 (755 ff.); *ders.*, ZIS 2011, 940 (950 f.); *ders.*, ZIS 2012, 558 (568 f.).

<sup>759</sup> „Telekommunikation“ geht über den früheren Begriff des Fernmeldeverkehrs hinaus und meint nach deutschem Recht den technischen Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Nachrichten jeglicher Art in der Form von Zeichen, Sprache, Bildern oder Tönen mittels technischer Einrichtungen oder Systeme, die als Nachrichten identifizierbare elektromagnetische oder optische Signale senden, übertragen, vermitteln, empfangen, steuern oder kontrollieren können (§ 3 Nr. 22 und 23 TKG). Ein solch weites Begriffsverständnis dürfte auch dem EU-Rechtshilfeübereinkommen, das selbst keine Definition enthält, zugrunde liegen.

<sup>760</sup> *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 215.

<sup>761</sup> Zur 1968 – damals noch den Fernmeldeverkehr betreffend – in die Strafprozessordnung aufgenommenen deutschen Regelung vgl. §§ 100a, 100b StPO.

<sup>762</sup> Während der bewusst offene Wortlaut für eine Anwendbarkeit spricht, wird teilweise aus dem zum Zeitpunkt des Abschlusses des Europaratsübereinkommens geringen praktischen Stellenwert der Telekommunikationsüberwachung als Mittel der (transnationalen) Verbrechensbekämpfung geschlossen, dass diese Ermittlungsmaßnahme vom Übereinkommen auch nicht (stillschweigend) mitgedacht und mitgeregelt sein könne. Eine vermittelnde Ansicht will aufgrund des vergleichbar intensiven Grundrechtseingriffs die Überwachung der Telekommunikation nur unter den *expressis verbis* auf Durchsuchung und Beschlagnahme bezogenen ein-

Dieser unbefriedigenden Situation begegnet auf multilateraler Ebene<sup>763</sup> erstmals und bislang einzig das Rechtshilfeübereinkommen der Europäischen Union aus dem Jahre 2000<sup>764</sup>. Über die Einführung grundlegend neuer Verfahrensweisen hinaus sorgen die einschlägigen Art. 17 bis 22 EU-RhÜbk<sup>765</sup> insbesondere für die dringend erforderliche eindeutige Regelungslage. Die umfassenden und detaillierten Bestimmungen sind dabei vorausschauend so allgemein im Sinne von technikunabhängig gefasst, dass sie nicht nur den aktuellen Stand der Kommunikationstechnologie abdecken, sondern auch auf zukünftige technische Entwicklungen vorbereitet sind.

Das Übereinkommen unterscheidet im Wesentlichen drei praxisrelevante Grundkonstellationen<sup>766</sup>.

Geregelt werden zunächst zwei Situationen, in denen ein Mitgliedstaat einen anderen um technische Unterstützung bei der Überwachung der Telekommunikation ersucht. Nach der klassischen, auf freiwilliger Basis bisher schon praktizierten Überwachungsmethode zeichnet der ersuchte Staat den Telekommunikationsverkehr auf und übermittelt anschließend die Aufzeichnung an den ersuchenden Staat zur weiteren Auswertung (Art. 18 Abs. 1 lit. b) EU-RhÜbk).

Als Alternative neu hinzugekommen ist die Überwachung in Echtzeit, bei der die Gespräche oder sonstigen Kommunikationsinhalte vom ersuchten Staat unmittelbar an den ersuchenden Mitgliedstaat weitergeleitet werden, um sie erst dort abzuhören und eventuell aufzuzeichnen (Art. 18 Abs. 1 lit. a) EU-RhÜbk). Die Hilfestellung des ersuchten Staates beschränkt sich also auf die technische Einrichtung eines Fernzugangs, während die eigentliche Ermittlungsmaßnahme durch die Behörden des ersuchenden Staates auf eigenem Boden selbst erfolgt. Dieses zeitsparende und für den ersuchten Staat überdies kostengünstigere Verfahren soll nach der Vorstellung der Mitgliedstaaten zum Regelfall werden.

In beiden Varianten richten sich die weiteren Voraussetzungen danach, wo sich die Zielperson aufhält, ob traditionell im ersuchten Staat (wie typischerweise bei der Nutzung eines Festnetzanschlusses), ob im Hoheitsgebiet des ersuchenden Staates (wie beim Gebrauch eines Mobiltelefons im Grenzgebiet denkbar<sup>767</sup>) oder ob in einem dritten Mitgliedstaat (Art. 18 Abs. 2 EU-RhÜbk). Bemerkenswert ist, dass in den Fällen, in denen um die Überwachung mittels direkter Weiterleitung ersucht wird und sich die Zielperson im ersuchenden oder in einem dritten EU-Staat aufhält, der ersuchte Staat, dessen technische Hilfe benötigt wird, das Ersuchen „ohne weitere Formalitäten“ akzeptiert (Art. 18 Abs. 5 lit. a) EU-RhÜbk). Diese etwas versteckte Regelung verwirklicht damit – wenn auch vom Anwendungsbereich her in begrenztem Maße – bereits das Prinzip der gegen-

---

schränkenden Voraussetzungen des Art. 5 EuRhÜbk in den Anwendungsbereich des Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk einbeziehen; zum Streitstand *Scheller*, Ermächtigungsgrundlagen, S. 75 ff.

<sup>763</sup> Vgl. auf bilateraler Ebene beispielsweise Art. 17 des deutsch-tschechischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 02.02.2000 (BGBl II 2001, 733); Art. 16 des deutsch-polnischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 17.07.2003 (BGBl II 2004, 530).

<sup>764</sup> ABIEG 2000 Nr. C 197, 1; vgl. oben Fn. 638 f.

<sup>765</sup> Speziell zu diesem Regelungskomplex des EU-Rechtshilfeübereinkommens *Grotz*, in: Grützer/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 38 ff.; *Gleiß/Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III B 1, Kurzübersicht, Rn. 19 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 92 ff.; *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutschka, Handbuch Innere Sicherheit, S. 547 f.; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 347 ff.; *Bruns*, der kriminalist 2001, 509 (510 f.); *Schuster*, NSTZ 2006, 657 ff.

<sup>766</sup> Nachfolgend ausgeklammert bleibt die praktisch weniger bedeutsame Überwachung des mittels Satellitensystems abgewickelten Telekommunikationsverkehrs (Art. 19 EU-RhÜbk).

<sup>767</sup> Technischer Hintergrund ist, dass das von Mobilfunknetzen abgedeckte Gebiet nicht genau mit dem Verlauf der Staatsgrenzen übereinstimmt.

seitigen Anerkennung, obwohl dessen Einstand offiziell erst im Jahre 2002 mit dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl<sup>768</sup> gefeiert wurde.

Schon im Ausgangspunkt anders gelagert ist die dritte und letzte Fallgruppe. Die Zielperson der Überwachungsmaßnahme befindet sich hier auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates. Der Mitgliedstaat, der die Telekommunikationsüberwachung beabsichtigt, bedarf aber für die Durchführung der Maßnahme gar keiner technischen Unterstützung des Aufenthaltsstaates, sondern ist hierzu technisch selbst in der Lage<sup>769</sup>. Da die Überwachung der ausländischen Telekommunikationsinhalte jedoch in die Souveränität des „ersuchten“ Aufenthaltsstaates eingreift, ist der ersuchende Staat rechtlich gleichwohl auf die Mitwirkung dieses Staates angewiesen. Im Normalfall hat er diesen über die geplante Überwachungsmaßnahme zu unterrichten und dessen (fristgebundene) Bewilligungsentcheidung abzuwarten (Art. 20 EU-RhÜbk). Die Hilfestellung des ersuchten Staates reduziert sich somit in dieser Fallvariante noch weiter auf die bloße Duldung fremder Ermittlungstätigkeit auf eigenem Hoheitsgebiet<sup>770</sup>.

## bb) Annex: Die Vorratsspeicherung von Verkehrsdaten

Für die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden können im Bereich der Telekommunikation nicht nur die Inhalte der übermittelten Nachrichten, sondern ergänzend auch die bei jedem Telekommunikationsvorgang anfallenden Verbindungs- bzw. Verkehrsdaten von Nutzen sein. Sie geben Aufschluss darüber, wer (genauer: welcher Anschluss) wann mit wem wie lange und von welchem Ort aus kommuniziert hat, sei es per Festnetztelefon, Handy, E-Mail oder über das Internet. Werden diese äußeren Umstände der Kommunikation über einen längeren Zeitraum beobachtet, lassen sich mit ihrer Hilfe aussagekräftige Persönlichkeitsbilder, Soziogramme und bei Mobiltelefonen darüber hinaus auch Bewegungsprofile erstellen; unter Umständen sind sogar Rückschlüsse auf den Kommunikationsinhalt möglich<sup>771</sup>.

Diesen (technischen) Verkehrsdaten widmet bzw. widmete sich auf EU-Ebene die schon im Vorfeld europa- wie innenpolitisch heftig umstrittene und im zweiten Anlauf vom Europäischen Gerichtshof nunmehr für ungültig erklärte Richtlinie 2006/24/EG vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden<sup>772/773</sup>.

<sup>768</sup> Siehe hierzu unten Seite 147 ff.

<sup>769</sup> Diese Situation kann wiederum bei der Nutzung von Mobiltelefonen im Grenzgebiet auftreten und bildet gewissermaßen das Gegenstück zur oben erwähnten zweiten Untergruppe (Zielperson im ersuchenden Staat).

<sup>770</sup> Damit weist diese Konstellation strukturelle Gemeinsamkeiten mit den unten (Seite 154 ff.) dargestellten grenzüberschreitenden polizeilichen Einsätzen auf.

<sup>771</sup> Zöller, GA 2007, 393 (393); Breyer, StV 2007, 214 (214); Roßnagel, NJW 2010, 1238 (1239).

<sup>772</sup> ABIEU 2006 Nr. L 105, 54;

zum Inhalt und zur außergewöhnlich kurzen, aber ereignisreichen Vorgeschichte der Richtlinie Breyer, StV 2007, 214 ff.; Westphal, EuR 2006, 706 ff.; Holzberger, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 82 (3/2005), 59 ff.; Vogel, FS Nehm, S. 81 ff.; Zeitzmann, ZEuS 2011, 433 ff.

Mit Urteil v. 08.04.2014 hat der Europäische Gerichtshof die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung wegen (materiellen) Verstoßes gegen die EU-Grundrechtecharta für ungültig erklärt (verb. Rs. C-293/12 und C-594/12 *Vorratsdatenspeicherung II*). Eine von Irland erhobene Nichtigkeitsklage mit der (formalen) Begründung, die Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie sei unzulässigerweise auf eine Rechtsgrundlage der (früheren) ersten Säule gestützt worden,

Nach der gefundenen Kompromisslösung hatten die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass privatwirtschaftliche Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen bestimmte Verbindungsdaten mindestens sechs Monate lang aufbewahren<sup>774</sup>. Durch diese Speicherungspflicht sollte gewährleistet werden, dass den staatlichen Institutionen bei Bedarf die für die Wahrnehmung ihrer Strafverfolgungsaufgaben erforderlichen Verkehrsdaten auch tatsächlich (noch) zur Verfügung stehen. Die Frage, welche (inner-)staatlichen Stellen unter welchen Bedingungen Zugang zu den von den Telekommunikationsunternehmen auf Vorrat gespeicherten Daten erhalten, beantwortete die Richtlinie nicht, sondern überließ dies der nationalen Rechtssetzung<sup>775</sup>. Ebenso wenig war der eigentliche grenzüberschreitende Austausch der Verkehrsdaten Gegenstand der Richtlinie. Für ihn galten weiterhin die allgemeinen Rechtshilferegeln, also insbesondere Art. 1 Abs. 1 EuRh-Übk<sup>776</sup>. Systematisch war die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung damit ein Instrument zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften<sup>777</sup>.

### c) Einholung von Bankauskünften

Der Möglichkeit, „Geldspuren“ zu verfolgen, kommt hauptsächlich bei der Bekämpfung der sog. Geldwäsche, also dem Einschleusen von illegal erworbenen Vermögensgegenstän-

---

hatte der Europäische Gerichtshof fünf Jahre zuvor dagegen abgewiesen (EuGH NJW 2009, 1801 – Rs. C-301/06 *Vorratsdatenspeicherung I*; siehe oben Fn. 24 m.w.N.).

<sup>773</sup> Die in eine Reform des Gesamtsystems der heimlichen strafprozessualen Ermittlungsmethoden eingebundene (überwiegend restriktive) deutsche Umsetzung der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie (BGBl I 2007, 3198; hierzu *Zöller*, GA 2007, 393 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil v. 02.03.2010 in ihrer konkreten Ausgestaltung für verfassungswidrig und nichtig erklärt (BVerfG NJW 2010, 833 mit Anmerkungen von *Roßnagel*, NJW 2010, 1238 ff. und *Wolff*, NVwZ 2010, 751 ff.). Auf eine verfassungskonforme Neuregelung der Vorratsdatenspeicherung konnte sich die Bundesregierung trotz eines von der Kommission zwischenzeitlich eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens und der drohenden Verurteilung Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof zur Zahlung des beantragten Zwangsgeldes von mehr als 300.000 Euro pro Tag (vgl. ABIEU 2012 Nr. C 287, 23) bislang nicht einigen. Mit der vorgenannten EuGH-Entscheidung v. 08.04.2014 (verb. Rs. C-293/12 und C-594/12 *Vorratsdatenspeicherung II*) ist die europarechtliche Verpflichtung zur Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung nunmehr entfallen; zusammenfassend zur Entwicklung in (Bezug auf) Deutschland *Möstl*, ZRP 2011, 225 ff.; *Rettenmaier/Palm*, ZIS 2012, 469 ff.

<sup>774</sup> Die – von Deutschland nicht genutzte – Möglichkeit, nationale Bestimmungen für eine generelle anlassunabhängige Vorratsdatenspeicherung zu erlassen, hatte bereits die Richtlinie 2002/58/EG v. 12.07.2002 (ABIEG 2002 Nr. L 201, 37) eröffnet. Nach der durch diesen Rechtsakt gleichzeitig aufgehobenen und neu gefassten Richtlinie 97/66/EG v. 15.12.1997 (ABIEG 1998 Nr. L 24, 1) war die Speicherung von Verbindungsdaten zuvor ausschließlich zu Abrechnungszwecken zulässig gewesen.

<sup>775</sup> Zur deutschen Regelung vgl. § 100g StPO.

<sup>776</sup> Da der staatliche Zugriff auf die bei den privaten Telekommunikationsunternehmen gespeicherten Verbindungsdaten nicht ohne Zwangsmaßnahmen möglich ist, kommt Art. 39 SDÜ bzw. die entsprechende Regelung des ihn weitgehend ersetzenden Rahmenbeschlusses 2006/960/JI v. 18.12.2006 (hierzu oben Seite 119 ff.) als Rechtsgrundlage für diese Art von Informationsaustausch nicht in Betracht; ebenso *Böse*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.12, Vorbemerkungen, Rn. 2; abweichend *Esser*, in: *Böse*, Europäisches Strafrecht, § 19 Rn. 151 Fn. 255.

<sup>777</sup> Im Ergebnis verfolgte die Richtlinie somit denselben Zweck wie Art. 2 Prüm-Beschluss in Bezug auf DNA-Daten, vgl. oben Fn. 714.

den aus häufig, aber nicht zwingend organisierter Kriminalität in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf<sup>778</sup>, entscheidende Bedeutung zu.

Mit der grenzüberschreitenden Einholung von Bankauskünften beschäftigen sich bislang ausschließlich die Art. 1 bis 4 des 2001 unterzeichneten Zusatzprotokolls zum EU-Rechtshilfeübereinkommen<sup>779</sup>.

Art. 2 EU-RhÜbk ZP regelt zunächst das Ersuchen um Auskunft über schon getätigte Bankgeschäfte. Insoweit wird nunmehr ausdrücklich festgeschrieben, was bereits zuvor – anders als im Falle der transnationalen Telekommunikationsüberwachung – unstreitig auf der Grundlage der Ermittlungsgeneralklausel gemäß Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk praktiziert werden konnte.

Demgegenüber führt Art. 3 EU-RhÜbk ZP eine dem bisherigen Rechtshilfeverkehr fremde Variante eines Auskunftersuchens zu Bankgeschäften ein. Erstrecken sich Kontoabfragen nach Art. 2 EU-RhÜbk ZP auf ein Zeitfenster in der Vergangenheit, so betrifft Art. 3 EU-RhÜbk ZP die Überwachung von Kontobewegungen innerhalb eines bestimmten zukünftigen Zeitraums, verbunden mit der anschließenden Übermittlung der gewonnenen Ergebnisse an den ersuchenden Staat<sup>780</sup>.

Sowohl die Ersuchen um inhaltliche Auskünfte über Bankkonten nach Art. 2 EU-RhÜbk ZP als auch diejenigen gemäß Art. 3 EU-RhÜbk ZP setzen allerdings voraus, dass der ersuchenden Behörde eine konkrete Bankverbindung (meist, aber nicht notwendigerweise) des Beschuldigten bei einem bestimmten Kreditinstitut des ersuchten Staates bekannt ist. Gerade diese vorgelagerte Ermittlung des genauen Bezugsobjekts stellt die Praxis insbesondere im Verhältnis zu Mitgliedstaaten wie Deutschland, die über eine Vielzahl an Kreditinstituten verfügen<sup>781</sup>, vor erhebliche, häufig nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu bewältigende Schwierigkeiten.

Diese rechtshilferechtliche Lücke im Vorfeld von Art. 2 und 3 EU-RhÜbk ZP schließt der auch im Gesetzestext vorangestellte Art. 1 EU-RhÜbk ZP. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, durch geeignete innerstaatliche Vorkehrungen sicherzustellen, dass auf Anfrage eines anderen Mitgliedstaates diesem mitgeteilt werden kann, ob und bejahendenfalls bei welchem Kreditinstitut im Hoheitsgebiet eine natürliche oder juristische Person, gegen die ein Ermittlungsverfahren geführt wird, ein Konto unterhält<sup>782</sup>. In dieses Auskunftsverfahren einbezogen sind auch Konten, bei denen der Beschuldigte zwar nicht selbst Kontoinhaber

<sup>778</sup> Vgl. *Möllers*, Wörterbuch der Polizei, Stichwort „Geldwäsche“, S. 789; *Schwind*, Kriminologie, § 29 Rn. 41; *Dannecker*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 8 Rn. 120.

<sup>779</sup> ABIEG 2001 Nr. C 326, 1; vgl. oben Fn. 643; speziell zu diesem Aspekt des Zusatzprotokolls *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5a, Vorbemerkungen, Rn. 2 ff.; aus österreichischer Sicht *Sautner/Huber*, JSt 2006, 77 ff.; siehe ferner die Denkschrift in BT-Drs. 15/4230, S. 11 ff.

<sup>780</sup> Als Folge des den Mitgliedstaaten für die konkrete Ausgestaltung dieser neuen Maßnahme belassenen weiten Umsetzungsspielraums ist eine auf die Zukunft bezogene Kontoüberwachung im deutschen Recht derzeit nicht vorgesehen. Zur Erledigung eines entsprechenden Überwachungsersuchens kommen deshalb allenfalls in bestimmten Zeitabständen wiederholte rückwirkende Kontoabfragen in Betracht, vgl. BT-Drs. 15/4230, S. 12. Dass eine in die Zukunft gerichtete Auskunftsverpflichtung Dritter dem deutschen Strafprozessrecht nicht gänzlich fremd ist, zeigt(e) im Hinblick auf Telekommunikationsverbindungsdaten explizit der Wortlaut des § 100g Abs. 1 Satz 3 StPO in der bis zum 31.12.2007 geltenden Fassung: „Die Auskunft darf auch über zukünftige Telekommunikationsverbindungen angeordnet werden“.

<sup>781</sup> BT-Drs. 15/4230, S. 11 gibt für Deutschland eine Größenordnung von „mehr als 3000“ an.

<sup>782</sup> Wie bei der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie (vgl. vorstehend Seite 139 f.) handelt es sich systematisch insoweit um eine – wenn auch relativ allgemein gehaltene – Harmonisierungsmaßnahme.

Deutschland ist seiner diesbezüglichen Umsetzungsverpflichtung durch § 24c KWG nachgekommen.

ist, für die er aber eine Vollmacht besitzt oder deren tatsächlich wirtschaftlicher Nutznießer er ist.

Im Vergleich zu den übrigen (deliktsneutralen) Regelungen des Zusatzprotokolls, aber auch des EU-Rechtshilfeübereinkommens selbst, weist die Auskunftspflicht über bestehende Bankkonten eines Beschuldigten gemäß Art. 1 Abs. 1 EU-RhÜbk ZP die Besonderheit auf, dass sie nur eingreift, wenn das zugrunde liegende Ersuchen im Zusammenhang mit der Ermittlung wegen einer der (zahlreichen) in Art. 1 Abs. 3 EU-RhÜbk ZP aufgeführten Straftaten(-gruppen) steht.

#### d) Körperliche Untersuchung und DNA-Analyse

Neben der inhaltlichen Verbesserung des Rechtshilfesystems trägt auch die Schaffung von Rechtssicherheit ganz wesentlich zu einer effektiv(er)en transnationalen Verbrechensbekämpfung bei<sup>783</sup>. Diesem mit Blick auf den Praktiker nicht zu unterschätzenden klarstellenden Zweck dienen die wenigen Vorschriften, die sich mit der grenzüberschreitenden körperlichen Untersuchung sowie der DNA-Analyse befassen.

Eine allgemeine Grundlage zur Durchführung körperlicher Untersuchungen an im Ausland befindlichen verfahrensrelevanten Personen enthalten die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation<sup>784</sup>. In der Praxis wird ein entsprechendes Ersuchen regelmäßig auf die Entnahme von Blutproben oder die ärztliche Begutachtung mutmaßlich tatbezogener Verletzungen abzielen. Eine Verpflichtung zur Hilfeleistung besteht jedoch – rechtshilfety-pisch – nur dann, wenn die erbetene körperliche Untersuchung nach dem Strafprozessrecht beider Vertragsparteien gleichermaßen zulässig ist.

Sofern ein Ersuchen speziell auf die Gewinnung und Auswertung von DNA-Trägermaterial gerichtet ist<sup>785</sup>, gelten für diesen Unterfall der körperlichen Untersuchung (formal) Sonderregelungen, die sich wiederum in den bilateralen Polizeiverträgen der zweiten Generation<sup>786</sup> sowie nahezu wortgleich, aber mit EU-weitem Wirkungsbereich, in Art. 7 Prüm-Beschluss<sup>787</sup> finden<sup>788</sup>.

#### e) Spezialfall: „Grenzüberschreitende Untersuchungshaft“

„Grenzüberschreitende Untersuchungshaft“<sup>789</sup> ist bislang kein anerkannter terminus technicus. In die herkömmliche Rechtshilfeterminologie übersetzt entspricht die Wortschöpfung der Sache nach der wegen ihrer völkerrechtlichen und (außen-)politischen Aspekte

<sup>783</sup> *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 200.

<sup>784</sup> Vgl. exemplarisch Art. 9 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); *Kindler/Schober*, Die Polizei 2006, 161 (165). Aus deutscher Sicht fasst diese Regelung § 81a StPO (Körperliche Untersuchung des Beschuldigten) und § 81c StPO (Untersuchung anderer Personen) zusammen.

<sup>785</sup> Näher *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 202 ff.

<sup>786</sup> Vgl. etwa Art. 10 Abs. 3 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

<sup>787</sup> Hierzu *Mutschler*, Prüm-Vertrag, S. 106 ff.

<sup>788</sup> In Bezug auf molekulargenetisches Material bilden die beiden zwischenstaatlichen Vorschriften jeweils eine Kombination aus den (inner-)deutschen §§ 81a, 81c und § 81e StPO.

<sup>789</sup> Ähnlich *Schomburg/Lagodny/Schallmoser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 13 Rn. 124: „Auslieferungsuntersuchungshaft“.



mitunter höchst brisanten Auslieferung zum Zwecke der Strafverfolgung<sup>790</sup>. Darunter versteht man die körperliche Überstellung eines – meist flüchtigen – mutmaßlichen Straftäters aus dem (ersuchten) Aufenthaltsstaat in den (ersuchenden) Verfolungsstaat. Dieses Instruments bedarf es immer dann, wenn ein zur Strafverfolgung gesuchter Beschuldigter der nationalen Gerichtsbarkeit des ersuchenden Staates zugeführt werden soll, sich aber im Hoheitsgebiet eines anderen Staates aufhält und sich nicht freiwillig in den Staat be gibt, der ihn abzuurteilen beabsichtigt<sup>791</sup>.

Innerhalb der grenzüberschreitenden Ermittlungsmaßnahmen nimmt die Auslieferung nicht nur wegen des mit ihr verbundenen Freiheitsentzugs eine gewisse Sonderstellung ein. Zum einen ist sie ein seit jeher eigenständiger Teilbereich der transnationalen Verbrechensbekämpfung, zum anderen besteht ihre Funktion nicht in der eigentlichen Beweissicherung, sondern wie bei der innerstaatlichen Untersuchungshaft darin, die für eine ordnungsgemäße Durchführung des Strafverfahrens notwendige Anwesenheit des Beschuldigten sicherzustellen.

In Gang gesetzt werden Auslieferungsverfahren in der Praxis zumeist durch das Aufgreifen des Tatverdächtigen im Zuge grenzüberschreitender Fahndungsmaßnahmen<sup>792</sup> oder – wesentlich seltener – durch die Festnahme der gesuchten Person im Rahmen einer grenzüberschreitenden Nacheile<sup>793</sup>.

#### aa) Vom klassischen Auslieferungsmodell zum Europäischen Haftbefehl

Obwohl die hier sog. grenzüberschreitende Untersuchungshaft traditionell einer gesonder ten Regelung unterfällt, lesen sich die Anfangspassagen ihrer Entwicklungsgeschichte ähnlich wie das mit Ermittlungsgeneralklausel überschriebene Kapitel über die allgemeine Rechtshilfe<sup>794</sup>.

Mit dem in allen EU-Mitgliedstaaten anwendbaren Europäischen Auslieferungsüberein kommen vom 13. Dezember 1957<sup>795</sup> (EuAIÜbk) hat wiederum der Europarat den Grund-

---

<sup>790</sup> Als weitere Unterart der Auslieferung besteht neben der Auslieferung zur Strafverfolgung regelungsgleich diejenige zum Zwecke der Strafvollstreckung bei bereits rechtskräftig verurteil ten Personen; siehe hierzu auch den Hinweis unten in Fn. 966. Das begriffliche Gegenstück zur Auslieferung an das Ausland bildet die Einlieferung aus dem Ausland.

Eng verwandt mit (beiden Formen) der Auslieferung bzw. Einlieferung ist die Durchlieferung. Sie betrifft den Fall, dass die Überstellung einer verfolgten Person aufgrund der geografischen Gegebenheiten durch das Gebiet eines oder mehrerer dritter Staaten hindurch erfolgen muss, vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 131 f.

Von der Aus- und Durchlieferung eines Beschuldigten abzugrenzen ist die vorübergehende Überstellung inhaftierter Personen, die nicht (Mit-)Beschuldigte im betreffenden Verfahren sind, zum Zwecke der Beweisaufnahme; näher hierzu unten Seite 164 f.

<sup>791</sup> *Weigend*, JuS 2000, 105 (105); *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 54.

<sup>792</sup> Zur grenzüberschreitenden Fahndung siehe oben Seite 122 ff.; anschauliches Beispiel zum Ablauf eines Auslieferungsverfahrens nach einem Fahndungserfolg bei *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 62 ff.; übernommen von *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 74 ff.

<sup>793</sup> Zur Nacheile unten Seite 155 ff.

<sup>794</sup> Einen Überblick über die Entwicklung der Instrumente des Auslieferungsverkehrs geben *Wasmeier*, in: v.d. Groeben/Schwarze, Art. 31 EUV Rn. 32 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 12 Rn. 16 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 14 ff.

Übergreifend zu den Grundprinzipien und allgemeinen Voraussetzungen der klassischen Auslieferung *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 69 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 101 ff. und Rn. 23 ff.; *Weigend*, JuS 2000, 105 (106 ff.); vgl. auch *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 92 ff.

<sup>795</sup> SEV Nr. 24; BGBl II 1964, 1369; 1976, 1778 (*Wasmeier*, Textsammlung, 1. Auflage, S. 230);

stein für das europäische vertragliche Auslieferungsrecht gelegt. Nach dieser „Mutterkonvention“ des Auslieferungsverkehrs, dem gleichzeitig ältesten vom Europarat erarbeiteten strafrechtlichen Abkommen, sind die Vertragsparteien gegenseitig verpflichtet, Personen zur Strafverfolgung auszuliefern (Art. 1 EuAIÜbk), sofern die zugrunde liegende strafrechtlich relevante Handlung auslieferungsfähig ist (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EuAIÜbk).

Hinter dem Kriterium der (allgemeinen) Auslieferungsfähigkeit verbirgt sich eine „verschärfte“ Variante der im sonstigen Rechtshilfe recht größtenteils aufgegebenen Voraussetzung der beiderseitigen Strafbarkeit. Es genügt daher nicht, dass das dem Verfolgten zur Last gelegte Verhalten sowohl nach dem Recht des ersuchenden als auch bei sinnvoller Umstellung des Sachverhalts nach dem Recht des ersuchten Staates überhaupt strafbar ist („normale“ beiderseitige Strafbarkeit); hinzukommen muss, dass die gesetzlich angedrohte Höchststrafe in beiden beteiligten Staaten ein bestimmtes Mindestmaß (hier: Freiheitsentzug von jeweils einem Jahr) nicht unterschreitet<sup>796</sup>.

Auch wenn alle (positiven) Auslieferungsvoraussetzungen vorliegen, führt dies nicht zwangsläufig zur Überstellung des Beschuldigten. Diverse zwingende und obligatorische Auslieferungshindernisse setzen der grundsätzlichen Verpflichtung zur Auslieferung Grenzen. Definitiv ausgeschlossen ist die Auslieferung unter anderem bei politischen (Art. 3 EuAIÜbk), militärischen (Art. 4 EuAIÜbk) oder fiskalischen (Art. 5 EuAIÜbk) Straftaten<sup>797</sup> sowie dann, wenn nach den Vorschriften des ersuchenden und/oder des ersuchten Staates bereits Verfolgungsverjährung eingetreten ist (Art. 10 EuAIÜbk). Demgegenüber können die Vertragsstaaten die Auslieferung insbesondere in den Fällen verweigern, in denen um die Überstellung eigener Staatsangehöriger ersucht wird (Art. 6 Abs. 1 lit. a) EuAIÜbk). Jenseits dieser im Übereinkommen explizit genannten Versagungsgründe gestattet Art. 26 Abs. 1 EuAIÜbk den Mitgliedstaaten praktisch unbegrenzt, bei Unterzeichnung oder Hinterlegung der Ratifikationsurkunde einseitig einschränkende Vorbehalte gegenüber der generellen Auslieferungsverpflichtung anzumelden<sup>798</sup>. Es liegt auf der Hand, dass die zahlreichen Ausnahmen und Beschränkungen, die das Europäische Auslieferungsübereinkommen zulässt, zwar den bei dieser grundrechtssensiblen Form der Rechtshilfe besonders stark ausgeprägten Souveränitäts- und Sonderinteressen der einzelnen Vertragsparteien ausreichend Spielraum lassen, einer effektiven und effizienten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit jedoch hinderlich sein können.

Als Hemmschuh einer wirkungsvollen Verbrechensbekämpfung können sich neben den materiellen Auslieferungsbedingungen aber auch die umständlichen verfahrensbezogenen Anforderungen des Art. 12 EuAIÜbk erweisen<sup>799</sup>. Zum einen bedarf das Ausliefe-

hierzu *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 1.1, Vorbemerkungen; *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Vor II A, Einführung, Rn. 1 ff.

<sup>796</sup> Wie hier im Einklang mit Art. 2 EuAIÜbk (und Art. 2 EU-AuslÜbk) *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 1.1, Vorbemerkungen, Rn. 7; *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Vor II A, Einführung, Rn. 1. Demgegenüber setzt *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 70 und § 12 Rn. 16 im Ergebnis Auslieferungsfähigkeit mit beiderseitiger Strafbarkeit gleich. Dies erscheint jedoch vor dem Hintergrund von Art. 5 Abs. 1 lit. a) EuRhÜbk einerseits und Art. 5 Abs. 1 lit. b) EuRhÜbk andererseits zweifelhaft.

<sup>797</sup> Zur Bestimmung dieser drei auslegungsbedürftigen Deliktskategorien vgl. aus deutscher Sicht *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 106 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 95 f.

<sup>798</sup> Von der Möglichkeit dieser „Angstklausel“ (*Schübel*, NStZ 1997, 105 (107)) haben nahezu alle Vertragsstaaten auch regen Gebrauch gemacht.

<sup>799</sup> Dabei sind es nicht nur die (verfahrensrechtlichen) Vorgaben auf zwischenstaatlicher Ebene, die erhebliche Verzögerungsrisiken in sich bergen, sondern vor allem auch die im Detail ganz überwiegend den einzelnen Mitgliedstaaten überlassene Ausgestaltung des Auslieferungsverfahrens. Diese nationale Ebene ist – wie in Deutschland – bei eingehenden Ersuchen herkömmlicherweise zweistufig aufgebaut. An ein gerichtliches Zulässigkeitsverfahren, in dem geprüft wird, ob die Auslieferungsvoraussetzungen vorliegen und kein Auslieferungshindernis besteht, schließt sich bei positiver Zulässigkeitsentscheidung ein Bewilligungsverfahren an,

rungersuchen danach der Schriftform und ist mit bestimmten Unterlagen zu versehen. Da die beizufügenden Dokumente – in Urschrift oder als beglaubigte Abschrift – im Original vorgelegt werden müssen, genügen per Fax übersandte Kopien den Formerfordernissen letztlich nicht<sup>800</sup>. Zum anderen schreibt Art. 12 Abs. 1 EuAIÜbk als Übermittlungsweg für die Auslieferungsunterlagen den höchsten und als solchen auch ohne ausdrückliche vertragliche Erwähnung stets zulässigen diplomatischen Geschäftsweg vor<sup>801</sup>.

Ausgehend von Erfahrungen bei der praktischen Umsetzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens wurden bereits auf der Ebene des Europarates behutsame, dem Rechtsanwender entgegenkommende Korrekturen am klassischen Auslieferungsmodell vorgenommen<sup>802</sup>.

Das (erste) Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 15. Oktober 1975<sup>803</sup> (EuAIÜbk 1. ZP) will hauptsächlich das Auslieferungshindernis der politischen strafbaren Handlung mithilfe einer Negativliste von nicht als politisch anzusehenden Straftaten zurückdrängen (Art. 1 EuAIÜbk 1. ZP)<sup>804</sup>, während das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 17. März 1978<sup>805</sup> (EuAIÜbk 2. ZP) vor allem bestrebt ist, die Auslieferungspflicht auf fiskalische Straftaten auszudehnen (Art. 2 EuAIÜbk 2. ZP), und den weniger hierarchischen justizministeriellen Geschäftsweg einführt (Art. 5 EuAIÜbk 2. ZP)<sup>806</sup>.

Den nächsten Entwicklungsschritt markiert das unter diesem Gesichtspunkt im Allgemeinen relativ unbekanntes Schengener Durchführungsübereinkommen, das in seinen Artikeln 59 bis 66 das Auslieferungsabkommen des Europarates modifiziert. Dass sich der Regelungsgehalt dabei teilweise mit dem des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen überschneidet, dürfte (mit) darauf zurückzuführen sein, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses des Schengener Durchführungsübereinkommens im Jah-

---

bei dem der Exekutiven ein (außen-)politisches, gerichtlich nicht überprüfbares Grundsatzermessen zusteht, ob sie die für rechtlich zulässig erklärte Auslieferung bewilligt oder nicht, vgl. *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 19; *Weigend*, JuS 2000, 105 (109 f.); *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 15.

<sup>800</sup> *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 84.

<sup>801</sup> Zum zu durchlaufenden Instanzenzug vgl. das Schaubild bei *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 65.

<sup>802</sup> Quasi im Vorgriff auf die multilaterale Ebene war die Verbesserung des Auslieferungsverkehrs partiell zuvor schon Gegenstand bilateraler, auf Art. 28 Abs. 2 EuAIÜbk gestützter Ergänzungs- bzw. Zusatzverträge zum Auslieferungsübereinkommen (hierzu oben Seite 51 m.w.N.); vgl. statt aller den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 und die Erleichterung seiner Anwendung v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1162; 1976, 1798).

<sup>803</sup> SEV Nr. 86; Kurzübersicht bei *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 1.1, Vorbemerkungen, Rn. 3; *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II A 1.

Von Deutschland wurde dieses Zusatzprotokoll aus nicht nachvollziehbaren Gründen bislang weder gezeichnet noch ratifiziert.

<sup>804</sup> Vgl. auch Art. 1 des vom Europarat ausgearbeiteten bereichsspezifischen Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus v. 27.01.1977 (EuTerrÜbk = SEV Nr. 90; BGBl II 1978, 321; 1978, 907), der auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 4 EuAIÜbk weitere Straftaten auflistet, die auf keinen Fall als politische Delikte eingestuft und damit von der Auslieferung ausgenommen werden dürfen.

<sup>805</sup> SEV Nr. 98; BGBl II 1990, 118; 1991, 874; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 1.1b, Vorbemerkungen; *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II A 2, Kurzübersicht.

<sup>806</sup> Zu letzterem Aspekt siehe auf bilateraler Ebene auch Art. 6 Abs. 1 des deutsch-österreichischen EuAIÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1162).

re 1990 dieses Zusatzprotokoll lediglich in einem der damals fünf Schengen-Staaten (den Niederlanden) bereits in Kraft getreten war.

Regelungsgleich mit Art. 5 EuAIÜbk 2. ZP sieht auch Art. 65 SDÜ in Abkehr von Art. 12 Abs. 1 EuAIÜbk den einfacheren Geschäftsverkehr über die (Landes-)Justizministerien als Regelfall vor. Weniger weitreichend als Art. 2 EuAIÜbk 2. ZP erweitert Art. 63 i.V.m. Art. 50 Abs. 1 SDÜ die Verpflichtung zur Auslieferung lediglich auf fiskalische Delikte aus dem (Teil-)Bereich der indirekten Steuern. Des Weiteren wird die obligatorische Nichtauslieferung bei Verjährung der zugrunde liegenden Tat partiell auslieferungsfreundlicher gefasst, indem sich eine etwaige Unterbrechung der Verjährung nunmehr ausschließlich nach dem Recht des ersuchenden Staates beurteilt (Art. 62 Abs. 1 SDÜ)<sup>807</sup>.

Die zentrale Innovation aber enthält Art. 66 SDÜ, der erstmals in einer multilateralen Vereinbarung die Möglichkeit zur Auslieferung aufgrund eines vereinfachten Verfahrens eröffnet, sofern die Auslieferung nach dem Recht des ersuchten Staates nicht offensichtlich unzulässig ist und die verfolgte Person ihr zustimmt.

Noch vor der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in ihren Rechtsrahmen hat sich auch die Europäische Union innerhalb der damaligen dritten Säule bemüht, aufbauend auf dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen des Europarates und den Errungenschaften des Schengen-Verbundes den in einem immer enger zusammenwachsenden Europa zunehmend als schwerfällig und langwierig empfundenen klassischen Auslieferungsverkehr zu reformieren. Angesichts der Komplexität der Materie erfolgte die Weiterentwicklung in zwei getrennten Rechtsakten, wobei beide völkerrechtlichen Verträge mangels Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten auch nach über 15 Jahren noch nicht in Kraft getreten sind, sondern lediglich zwischen einzelnen Staaten, die wie Deutschland eine entsprechende Erklärung abgegeben haben, vorzeitig Anwendung finden. Die praktische Bedeutung dieser Abkommen ist schon deshalb gering.

In einem ersten Schritt behandelt anknüpfend an Art. 66 SDÜ das Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 10. März 1995<sup>808</sup> (EU-VereinfAuslÜbk) den Spezialfall. Erklärt sich der Verfolgte nach eingehender Belehrung mit seiner Auslieferung einverstanden, kann auf das von Amts wegen normalerweise durchzuführende gerichtliche Zulässigkeitsverfahren mit der Prüfung aller Auslieferungsvoraussetzungen und -hindernisse verzichtet werden<sup>809</sup>. Ver-

<sup>807</sup> Inhaltlich identische Regelung in Art. 4 des deutsch-österreichischen EuAIÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1162).

<sup>808</sup> ABIEG 1995 Nr. C 78, 1; BGBl II 1998, 2229; 1999, 357 (*Wasmeier*, Textsammlung, 1. Auflage, S. 210); erläuternder Bericht in ABIEG 1996 Nr. C 375, 4; für einen Überblick siehe *N.N.*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 1.5, Vorbemerkungen; *Schomburg/Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage, III Ac, Übersicht.

Eine dem EU-VereinfAuslÜbk vergleichbare Regelung enthält im geografisch weiter reichenden Rechtskreis des Europarates das am 01.05.2012 in Kraft getretene Dritte Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen v. 10.11.2010 (EuAIÜbk 3. ZP = SEV Nr. 209); vgl. die Kurzübersicht von *Schomburg/Suominen-Picht*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II A 3.

<sup>809</sup> Der Verzicht des Auszuliefernden auf ein förmliches Verfahren dient dabei nicht nur der Effektivität der Strafverfolgung, sondern kommt durch die Vermeidung unnötiger Auslieferungshaft gleichermaßen dem Betroffenen zugute. Dementsprechend häufig ist eine Zustimmung in der Praxis. Nach *Schomburg/Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage, III Ac, Übersicht, Rn. 3 sind in Deutschland „ca. 2/3 aller Auslieferungsverfahren“ betroffen, nach der deutschen Auslieferungsstatistik für das Jahr 2012 (BAnz AT 11.02.2014 B6) ist in etwas mehr als 40 % der Fälle das Auslieferungsverfahren mit Einverständnis des Verfolgten zum Abschluss gekommen.

bindliche Fristsetzungen und eine Reduzierung von Förmlichkeiten sollen ergänzend für eine noch weiter gehende Verkürzung der Verfahrensdauer sorgen.

Um die „normale“ Auslieferung einfacher zu gestalten und insbesondere die tradierten (positiven wie negativen) Auslieferungsbedingungen zu novellieren, wurde in einem zweiten Schritt knapp ein Jahr später das Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 27. September 1996<sup>810</sup> (EU-AuslÜbk) verabschiedet.

Seitens der Auslieferungsvoraussetzungen beseitigt es in bestimmten Fallgestaltungen der Verfolgung organisierter Kriminalität das Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit (Art. 3 EU-AuslÜbk). Außerdem wird die Mindesthöchststrafe (nur) für den ersuchten Staat auf sechs Monate herabgesetzt und insoweit im Vergleich zu Art. 2 Abs. 1 EuAIÜbk halbiert.

Auf Seiten der Auslieferungshindernisse entfällt grundsätzlich der Vorbehalt der politischen Straftat. Er kann jedoch durch Erklärung der Mitgliedstaaten in begrenztem Umfang „reaktiviert“ werden (Art. 5 EU-AuslÜbk). Gleiches gilt über Art. 63 i.V.m. Art. 50 Abs. 1 SDÜ hinaus für alle fiskalischen Delikte (Art. 6 EU-AuslÜbk). In ähnlicher Weise geht Art. 7 EU-AuslÜbk – anders als noch Art. 6 EuAIÜbk – von einer generellen Verpflichtung zur Auslieferung eigener Staatsangehöriger aus, räumt den Mitgliedstaaten aber das Recht ein zu erklären, eigene Bürger nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen auszuliefern. Ferner unterwirft Art. 8 EU-AuslÜbk die Frage der Verjährung fortan insgesamt und nicht nur im Hinblick auf eventuelle verjährungsunterbrechende Tatbestände allein dem Recht der ersuchenden Vertragspartei<sup>811</sup>. Ausnahmsweise lebt der damit im Ergebnis abgeschaffte obligatorische Verjährungseinwand leicht abgewandelt wieder auf bei sog. konkurrierender Gerichtsbarkeit (Art. 8 Abs. 2 EU-AuslÜbk), d.h., ist für die strafbaren Handlungen, die dem Auslieferungsgesuch zugrunde liegen, auch die Gerichtsbarkeit des ersuchten Vertragsstaates gegeben, so kann dieser fakultativ die Auslieferung mit der Begründung ablehnen, die Strafverfolgung sei bei entsprechender Umstellung des Sachverhalts nach seinen Rechtsvorschriften verjährt.

Zu einer verfahrensrechtlichen Erleichterung führt schließlich Art. 13 Abs. 3 EU-AuslÜbk, wonach Auslieferungsgesuchen samt der vorgeschriebenen Begleitdokumente auf dem in der Regel einschlägigen justizministeriellen Geschäftsweg auch per Fernkopie (Fax) übermittelt werden können<sup>812</sup>.

Ohne das Inkrafttreten dieser beiden EU-Übereinkommen abzuwarten, ohne folglich zu wissen, inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten die darin vorgesehenen Neuerungen mittragen oder aber über die noch vorhandenen Vorbehaltsmöglichkeiten eher am Status quo festhalten wollen, und zwangsläufig auch ohne EU-weite Erfahrungswerte bezüglich der Praxistauglichkeit der Regelungen, hat der Rat der Europäischen Union unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika am 13. Juni 2002 den Rahmenbeschluss 2002/584/JI über den Europäischen

<sup>810</sup> ABIEG 1996 Nr. C 313, 11; BGBl II 1998, 2253; 1999, 707 (*Wasmeier*, Textsammlung, 1. Auflage, S. 217); erläuternder Bericht in ABIEG 1997 Nr. C 191, 13; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 1.6, Vorbemerkungen; *Schomburg/Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage, III Aa, Kurzübersicht.

<sup>811</sup> Näher zu den verschiedenen Entwicklungsstufen *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 126 ff.

<sup>812</sup> Diese Möglichkeit ist an sich nicht neu, sondern war isoliert bereits Gegenstand des im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe für justizielle Zusammenarbeit (siehe oben Seite 34 f.) ausgearbeiteten Abkommens zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vereinfachung und Modernisierung der Verfahren zur Übermittlung von Auslieferungsgesuchen v. 26.05.1989 (EG-FaxKonv = BGBl II 1995, 969). Dieses teilweise auch sog. Abkommen von San Sebastian wurde allerdings nur von wenigen Mitgliedstaaten umgesetzt.

Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten<sup>813</sup> (RB-EUHb<sup>814</sup>) angenommen, der bis 31. Dezember 2003 umzusetzen war<sup>815</sup>.

Während die Verbesserungen im Auslieferungsrecht bisher in Form von Ergänzungsabkommen unselbständig auf der „Mutterkonvention“ des Europarates aufbau(t)en, durchbricht der Europäische Haftbefehl diese Systematik und ersetzt im Innenverhältnis zwischen den EU-Mitgliedstaaten alle bestehenden Auslieferungsinstrumente einschließlich der noch gar nicht allgemein anwendbaren EU-Übereinkommen (vgl. Art. 31 Abs. 1 RB-EUHb).

Auch konzeptionell geht der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl neue Wege. Er gilt auf strafrechtlichem Gebiet gemeinhin als erste konkrete Verwirklichung des dem Binnenmarktprojekt entlehnten Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung<sup>816</sup>. Be-

<sup>813</sup> ABIEG 2002 Nr. L 190, 1 (Esser, Vorschriftensammlung, Nr. 13; Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 221), in Bezug auf Abwesenheitsentscheidungen geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24 = Esser, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 27);

zum Inhalt des Rahmenbeschlusses vgl. etwa Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 28 ff.; Hecker, Europäisches Strafrecht, § 12 Rn. 21 ff.; Ambos, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 35 ff.; Böse, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 1.2, Vorbemerkungen; Hackner, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III A 1, Kurzeinführung; v. Heintschel-Heinegg/Rohlf, GA 2003, 44 ff.; Burchard, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 14 Rn. 6 ff.; Kasüschke/Wolf, der kriminalist 2005, 220 ff.

<sup>814</sup> Die hier gewählte Kurzbezeichnung „RB-EUHb“ deckt sich zwar nicht mit derjenigen des deutschen Umsetzungsgesetzes („EuHbG“), führt aber die übliche Differenzierung zwischen den Rechtsakten des Europarates („Eu“) und denen der Europäischen Union („EU“) konsequent fort, wenngleich nicht verkannt wird, dass auch die allgemein gebräuchliche und hier übernommene Abkürzung für den Europäischen Gerichtshof („EuGH“) sprichwörtlich „aus der Reihe tanzt“.

<sup>815</sup> Anders als von der damaligen Bundesjustizministerin ursprünglich angekündigt, war die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in Deutschland von vornherein verspätet und auch erst im zweiten Anlauf erfolgreich. Nachdem das erste Umsetzungsgesetz (BGBl I 2004, 1748 – „EuHbG I“) in seiner konkreten Ausgestaltung vom Bundesverfassungsgericht in toto für verfassungswidrig und nichtig erklärt wurde (BVerfG NJW 2005, 2289; hierzu Vogel, JZ 2005, 801 ff.; Böhm, NJW 2005, 2588 ff.; v. Unger, NVwZ 2005, 1266 ff.; siehe auch Hetzer, Kriminalistik 2005, 566 ff.), hat der Bundestag am 20.07.2006 ein nachgebessertes Gesetz zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls beschlossen (BGBl I 2006, 1721 – „EuHbG II“; hierzu Hackner u.a., NSStZ 2006, 663 ff.; Böhm, NJW 2006, 2592 ff.; Rosenthal, ZRP 2006, 105 ff.; Reinhardt/Düsterhaus, NVwZ 2006, 432 ff.; v. Bubnoff, Kriminalistik 2007, 531 ff.), das lediglich insoweit von seinem Vorgängerwerk abweicht, als es die beiden vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Gewährleistungen erfordert, im Übrigen aber an der ursprünglichen Konzeption festhält;

zusammenfassend zum deutschen Umsetzungsprozess Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 31 f.; Hecker, Europäisches Strafrecht, § 12 Rn. 40 ff.; Ambos, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 44 ff.; Sensburg, Europarecht, S. 173 ff.; Mokros, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 155 ff.; Safferling, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 54 ff.; Heger, ZIS 2007, 221 ff.;

zur mitunter verfassungsrechtlich nicht weniger problematischen Umsetzung des Rahmenbeschlusses in anderen Mitgliedstaaten vgl. Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 33 ff. m.w.N. sowie die Literaturhinweise bei Ambos, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 44 Fn. 231.

<sup>816</sup> Diese in Erwägungsgrund Nr. 6 RB-EUHb enthaltene und von der Literatur meist unreflektiert übernommene Aussage ist allerdings nur unter der Prämisse zutreffend, dass man den Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 als „Stunde null“ ansieht. Denn auch ohne große Worte beruhen der Sache nach bereits die mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 01.05.1999 in den EU-Rechtsrahmen integrierten Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens zum Verbot der doppelten Strafverfolgung (Art. 54 ff. SDÜ; hierzu oben Seite 81 ff.) auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.

zogen auf das Strafprozessrecht besagt dieses auf der Sondersitzung des Europäischen Rates in Tampere zum „Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit erkorene allgemeine Strukturprinzip<sup>817</sup>, dass die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig ergangene justizielle Entscheidung in jedem anderen EU-Staat grundsätzlich automatisch als rechtmäßig anerkannt und umgesetzt werden muss, ohne dass es zuvor einer inhaltlichen Überprüfung und einer förmlichen (Bewilligungs-)Entscheidung des ersuchten Staates bedarf. Das rechtshilfetypische Bitten und Geben wird durch ein Anweisen und Ausführen abgelöst, die Entscheidungskompetenz auf diese Weise tendenziell vom ersuchten auf den ersuchenden Staat verlagert.

Unterstrichen wird der Paradigmenwechsel durch einen dem Leitgedanken der gegenseitigen Anerkennung angepassten Sprachgebrauch. Der vormals ersuchende Staat wird zum Ausstellungsstaat, aus dem ersuchten Staat wird der Vollstreckungsstaat und an die Stelle der Auslieferung tritt die Übergabe des Betroffenen.

Trotz des rechtstheoretisch diametral entgegengesetzten Ansatzes sind die Veränderungen am klassischen Auslieferungsmodell in concreto weit weniger fundamental als – je nach Blickwinkel – ursprünglich erwartet bzw. befürchtet.

Über Art. 3 EU-AuslÜbk hinausgehend verzichtet der Rahmenbeschluss für einen umfangreichen Katalog von 32 „Straftaten“ in der Regel auf die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit (Art. 2 Abs. 2 RB-EUHb). Diese weitgehende Zurückdrängung des mitunter als Grund für die Schwerfälligkeit der überkommenen Auslieferung angeführten<sup>818</sup> historisch gewachsenen Grundsatzes beiderseitiger Strafbarkeit wirft allerdings sogleich neue Probleme auf. Denn bei den aufgelisteten Katalogstraftaten handelt es sich vielfach nicht um hinreichend bestimmte, abgrenzbare Straftatbestände im Sinne der (deutschen) Strafrechtsdogmatik, sondern um kaum greifbare, konturenlose kriminologische Phänomene<sup>819</sup>. Soweit hierfür keine auf Unionsebene harmonisierten Definitionen existieren, obliegt die gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ungleich schwierigere Aufgabe einer Konkretisierung der recht vagen Deliktsbereiche dem jeweiligen Ausstellungsstaat nach dessen nationalem Recht.

Fällt die strafrechtlich relevante Handlung demgegenüber nicht unter die Positivliste des Art. 2 Abs. 2 RB-EUHb, kann die beiderseitige Strafbarkeit auch weiterhin zur Voraussetzung der Übergabe gemacht werden (Art. 2 Abs. 4 RB-EUHb). Unabhängig davon, ob der

---

Vorbildcharakter hatte der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl unter anderem für die oben angesprochenen Rahmenbeschlüsse über den Arrestbefehl und über die Europäische Beweisordnung, vgl. oben Seite 134 ff.

<sup>817</sup> *Europäischer Rat (Tampere)*, 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Nr. 33 ff. (Esser, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 6).

<sup>818</sup> Kritisch zur Tragfähigkeit *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage, III Ad, Kurzeinführung, Rn. 2: „Es dürfte [...] schwer fallen zu belegen, dass in der Vergangenheit die Frage der beiderseitigen Strafbarkeit innerhalb der EU ein wirkliches Problem war“.

<sup>819</sup> *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 41; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 29; weniger kritisch *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 12 Rn. 28; *Kasüschke/Wolf*, der kriminalist 2005, 220 (222).

Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH NJW 2007, 2237 – Rs. C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* mit Anmerkung *Tinkl*, ZIS 2007, 419 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 42) hat in einem von belgischer Seite angestrebten Vorabentscheidungsverfahren Bedenken wegen der Unbestimmtheit der aufgelisteten Delikte erwartungsgemäß zurückgewiesen und die Gültigkeit des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl bestätigt.

Zu weiteren, die Auslegung des Rahmenbeschlusses betreffenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vgl. die Rechtsprechungsübersichten von *Zeder* in JSt 2009, 64 ff. und JSt 2009, 202 (204 f.) sowie ergänzend die zwischenzeitlich ergangenen Entscheidungen EuGH NJW 2011, 285 (Rs. C-306/09 *I.B.*), EuGH NJW 2011, 983 (Rs. C-261/09 *Mantello*), EuGH NJW 2013, 141 (Rs. C-42/11 *Lopes Da Silva Jorge*), EuGH NJW 2013, 1145 (Rs. C-396/11 *Radu*) und EuGH NJW 2013, 1215 (Rs. C-399/11 *Melloni*).

Vollstreckungsstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, wird wie bisher (zusätzlich) verlangt, dass die Tat im Ausstellungsstaat mit einer Mindesthöchststrafe von zwölf Monaten bedroht ist (Art. 2 Abs. 1 RB-EUHb); auf eine Mindestsanktionsgrenze im Vollstreckungsstaat kommt es dagegen nicht mehr an.

Obwohl es an sich dem geänderten Leitbild einer gleichsam vorbehaltlosen Vollstreckung und Übergabe widerspricht, gelten die traditionellen Auslieferungshindernisse in weiten Teilen fort, wenn auch im neuen verbalen Gewand von obligatorischen und fakultativen Ablehnungsgründen.

Zu den zwingenden Versagungsgründen zählen unverändert beispielsweise die Amnestie im Vollstreckungsstaat<sup>820</sup> (Art. 3 Nr. 1 RB-EUHb) und die rechtskräftige Verurteilung wegen der fraglichen Tat in einem anderen Mitgliedstaat<sup>821</sup> (Art. 3 Nr. 2 RB-EUHb – „ne bis in idem“). Demgegenüber entfallen die Auslieferungshindernisse des politischen und des fiskalischen Delikts vollständig. Der Rahmenbeschluss liegt damit ganz im Trend des EU-Auslieferungsübereinkommens, geht aber insofern noch einen Schritt weiter, als einschränkende Erklärungen der Mitgliedstaaten nunmehr ausgeschlossen sind. Das Recht, die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls zu verweigern, besteht nach wie vor unter anderem dann, wenn bei konkurrierender Gerichtsbarkeit die Straftat nach dem Recht des Vollstreckungsstaates verjährt ist (Art. 4 Nr. 4 RB-EUHb)<sup>822</sup>. Den fakultativen Ablehnungsgründen sehr nahe stehen diejenigen Konstellationen, in denen die grundsätzliche Übergabeverpflichtung an bestimmte Bedingungen geknüpft werden kann (Art. 5 RB-EUHb). Insbesondere erlaubt Art. 5 Nr. 3 RB-EUHb den Mitgliedstaaten, bei eigenen Staatsangehörigen die Übergabe von der Zusicherung abhängig zu machen, dass der Betroffene im Falle einer Verurteilung zum Zwecke der Strafvollstreckung rücküberstellt wird<sup>823</sup>.

Betrachtet man zusammenfassend die materiellen Übergabebedingungen, so wird der Vollstreckungsstaat keineswegs zum bloßen „Handlanger“<sup>824</sup> des Ausstellungsstaates, sondern behält bis auf Weiteres eigenständige Prüfungs- und Beurteilungskompetenzen<sup>825</sup>.

Der wesentliche Mehrwert des Europäischen Haftbefehls liegt denn auch auf verfahrenstechnischer Ebene. Wichtigste Neuerung und unmittelbarer Ausfluss des Prinzips gegenseitiger Anerkennung ist dabei die vorgesehene Abschaffung des für die Ineffizienz der klassischen Auslieferung hauptsächlich verantwortlich gemachten (politischen) Bewilligungsverfahrens<sup>826</sup>. Der tradierte zweistufige Aufbau des Auslieferungsverfahrens mit einer rechtlichen und einer von (außen-)politischen Gesichtspunkten geprägten Entschei-

<sup>820</sup> Vgl. zuvor schon Art. 9 EU-AuslÜbk, Art. 62 Abs. 2 SDÜ sowie Art. 4 EuAIÜbk 2. ZP.

<sup>821</sup> Die Regelung entspricht Art. 9 EuAIÜbk i.V.m. Art. 2 EuAIÜbk 1. ZP.

<sup>822</sup> Zum regelungsgleichen Vorläufer siehe Art. 8 Abs. 2 EU-AuslÜbk.

<sup>823</sup> Siehe bereits Art. 7 Abs. 2 EU-AuslÜbk.

Auch wenn der große Stellenwert in der deutschen Diskussion über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses Gegenteiliges vermuten lässt, ist die Zahl der Auslieferungen von eigenen Staatsangehörigen verschwindend gering. Auf Deutschland bezogen lag der prozentuale Anteil deutscher Staatsangehöriger an allen auf der Grundlage des Europäischen Haftbefehls übergebenen Personen in den Jahren 2007 und 2008 jeweils bei rund 4 %, vgl. BT-Drs. 16/12243, S. 3.

<sup>824</sup> Ähnlich *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 43: „blinde[r] Vollstrecker“.

<sup>825</sup> Insofern hat der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses durchaus mit einer gewissen Berechtigung die traditionelle auslieferungsrechtliche Terminologie (Auslieferung, ersuchender Staat, ersuchter Staat) beibehalten.

<sup>826</sup> Vgl. zum innerstaatlichen Auslieferungsverfahren oben Fn. 799.



dungsphase soll nach der Intention des Rahmenbeschlusses durch ein einstufiges, rein justizielles Verfahren ersetzt werden<sup>827</sup>.

Weniger als Folge der konzeptionellen Umstellung sind darüber hinaus die formalen Anforderungen an das Festnahme- und Übergabegesuch europaweit standardisiert und mithilfe eines einzigen Formblatts, dem eigentlichen Europäischen Haftbefehl<sup>828</sup>, zu bewerkstelligen. Übermittelt werden kann dieser Europäische Haftbefehl in flexibler Weise „durch jedes sichere Mittel“ (Art. 10 Abs. 4 RB-EUHb). Zur Verfahrensbeschleunigung beitragen soll ferner eine Lockerung der Geschäftswegeregelung. Nach Art. 9 Abs. 1 RB-EUHb kann das gesamte Übergabeverfahren künftig auch direkt zwischen den beteiligten Justizbehörden abgewickelt werden<sup>829</sup>. Schließlich unterliegt der Vollstreckungsstaat bei der Entscheidung über die Bewilligung und die sich gegebenenfalls anschließende Übergabe einem engen Fristenregime (Art. 17 bzw. 23 RB-EUHb), wobei sich die Höchstfrist zur Entscheidung über die Vollstreckung noch weiter verkürzt, wenn die festgenommene Person ihrer Übergabe zustimmt (Art. 17 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 RB-EUHb)<sup>830</sup>.

Gemessen daran, dass der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl für sich in Anspruch nimmt, „die Abschaffung der Auslieferung“<sup>831</sup> herbeizuführen, fällt die Gesamtbilanz eher ernüchternd aus. Der beabsichtigte revolutionäre Umbruch des Auslieferungsverkehrs ist ausgeblieben. Stattdessen hält der Rahmenbeschluss der Sache nach an wesentlichen Elementen des herkömmlichen Auslieferungsrechts fest, entwickelt diese kontinuierlich weiter und schließt sich insoweit nahtlos an die EU-Übereinkommen an. Der für den Praktiker bedeutsamste Fortschritt dürfte ohnehin fernab des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in der Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für die Auslieferung bzw. Übergabe zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu

---

<sup>827</sup> Von dieser Ideallinie weicht Deutschland in erheblichem Maße ab und hält grundsätzlich an der Zweistufigkeit des Auslieferungsverfahrens fest, wenn auch mit Modifizierungen. Unter anderem ist die Bewilligungsentscheidung entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nunmehr gerichtlich überprüfbar. Insgesamt ist das Verfahren kompliziert(er) ausgestaltet, was sich bereits in einigen Gerichtsentscheidungen vornehmlich das Bewilligungsverfahren betreffend niedergeschlagen hat.

Unbeschadet der Frage, ob Deutschland sein Umsetzungsermessen gar überschritten hat, widerspricht die konkrete Art und Weise der Implementierung nicht nur vordergründig dem Auftrag des Rahmenbeschlusses, ein einstufiges Auslieferungsverfahren einzuführen, sondern auch der dahinterstehenden Zielsetzung, den Auslieferungsverkehr zu vereinfachen und dadurch zu beschleunigen. Überdies erweckt das deutsche Vorgehen den Eindruck, den mitbeschlossenen Integrationsschritt letztendlich doch nicht mittragen zu wollen, vgl. *Heger*, ZIS 2007, 221 (223 f.).

In der Praxis macht Deutschland von dem neuen Instrument gleichwohl regen Gebrauch. Bei der Zahl der ausgestellten Europäischen Haftbefehle wurde Deutschland in den Jahren 2007 bis 2009 nur von Polen übertroffen, vgl. KOM (2011) 175 endg., S. 13.

<sup>828</sup> Die terminologische Parallele zum innerstaatlichen Recht ist daher missverständlich (vgl. *Hetzer*, *Kriminalistik* 2005, 566 (569)). Weder handelt es sich beim Europäischen Haftbefehl um einen von einer europäischen Strafverfolgungsbehörde ausgestellten Haftbefehl noch wird ein zusätzlicher nationaler Haftbefehlstyp geschaffen.

Zum Ausstellen eines Europäischen Haftbefehls vgl. auch die Hinweise im überarbeiteten Europäischen Handbuch (Ratsdok. 17195/1/10 REV 1).

<sup>829</sup> Zuvor war der unmittelbare Geschäftsweg eng begrenzt nur im vereinfachten Auslieferungsverfahren vorgesehen (Art. 10 Abs. 1 EU-VereinfAuslÜbk).

<sup>830</sup> EU-weit stimmt etwas mehr als die Hälfte der Festgenommenen einer Übergabe zu. In diesem rechtlichen Sonderfall dauert das Übergabeverfahren durchschnittlich 16 Tage, in den anderen Fällen im Durchschnitt 48 Tage (vgl. KOM (2011) 175 endg., S. 12). Zum Vergleich: Bei einer Auslieferung klassischer Prägung musste mit einer Verfahrensdauer von etwa einem Jahr gerechnet werden (*Brodowski*, ZIS 2011, 940 (952); *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, § 12 Rn. 38).

<sup>831</sup> Erwägungsgrund Nr. 5 RB-EUHb.

sehen sein<sup>832</sup>. Denn das wachsende Geflecht aus über verschiedene Rechtskreise verteilten völkerrechtlichen Übereinkommen, die zudem teilweise (noch) nicht für alle Mitgliedstaaten in Kraft sind oder umgekehrt vor ihrem offiziellen Inkrafttreten bereits zwischen einzelnen Mitgliedstaaten vorzeitig Anwendung finden, ließ die Suche nach dem im konkreten Einzelfall anzuwendenden Recht immer mehr zur Sisyphusarbeit werden<sup>833</sup>.

## bb) Annex: Die Europäische Überwachungsanordnung

Mit dem Auslieferungsverkehr zum Zwecke der Strafverfolgung mittelbar im Zusammenhang steht der Rahmenbeschluss 2009/829/JI vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft<sup>834</sup>.

Die Europäische Union reagiert damit auf eine EU-weit zu beobachtende Anwendungspraxis der (nationalen) Untersuchungshaft in Fällen mit Auslandsberührung. Hintergrund ist folgende, hier pars pro toto aus dem deutschen Blickwinkel geschilderte Ausgangssituation<sup>835</sup>: Ein sich nur vorübergehend in Deutschland aufhaltender ausländischer Staatsbürger mit gewöhnlichem Aufenthalt im (EU-)Ausland ist dringend verdächtig, auf deutschem Hoheitsgebiet eine Straftat begangen zu haben. Bei dieser Sachlage neigen die deutschen Gerichte vielfach dazu, allein aufgrund der Ausländereigenschaft des Tatverdächtigen den Haftgrund der Fluchtgefahr (§ 112 Abs. 2 Nr. 2 StPO) zu bejahen und Untersuchungshaft anzuordnen<sup>836</sup>. Aus der naheliegenden Überlegung heraus, dass ein gebietsfremder Beschuldigte möglicherweise an seinen ausländischen Wohnort zurückkehrt, wird der zuständige (Ermittlungs-)Richter den erlassenen Haftbefehl regelmäßig auch nicht gemäß § 116 StPO (sog. Haftverschonung) gegen Auflagen oder Weisungen außer Vollzug setzen (können), da die Befolgung dieser in Deutschland verhängten weniger einschneidenden Mittel von anderen Mitgliedstaaten bislang nicht kontrolliert werden muss(te).

An dem letztgenannten Problempunkt setzt nun der Rahmenbeschluss über die sog. Europäische Überwachungsanordnung an. Er verpflichtet in der Phase des Ermittlungsverfahrens<sup>837</sup> primär denjenigen Mitgliedstaat, in dem der Beschuldigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat und in den zurückzukehren dieser tatsächlich beabsichtigt, bestimmte vom Verhandlungsstaat angeordnete Maßnahmen (beispielsweise Meldeauflagen), die ohne Freiheitsentzug verhindern sollen, dass der Tatverdächtige dem Strafverfahren fernbleibt,

<sup>832</sup> Unterschiede ergeben sich freilich bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses in den nationalen Rechtsordnungen.

<sup>833</sup> Ausführlich *Schomburg*, StV 1998, 153 (154 f.).

<sup>834</sup> ABIEU 2009 Nr. L 294, 20 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 37); zum Umsetzungsstand vgl. Ratsdok. 16830/13 sowie ergänzend Ratsdok. 5474/14 und Ratsdok. 5685/14; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 36; *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (383 f.); *Morgenstern*, NK 2009, 136 (142 ff.).

<sup>835</sup> Siehe auch *BMJ*, Pressemitteilung v. 28.11.2008.

<sup>836</sup> Vgl. *Dahs/Riedel*, StV 2003, 416 (416) und *Gercke*, StV 2004, 675 (675 f.), die zutreffend darauf hinweisen, dass diese Rechtspraxis an sich dem geltenden Recht widerspricht. Im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten reicht in Deutschland der ausländische Wohnsitz eines Verdächtigen (verbunden mit der Möglichkeit, dass der Beschuldigte dorthin zurückkehrt) für sich genommen nicht aus, den Haftgrund der Fluchtgefahr zu begründen, da allein die Rückkehr in den Heimatstaat nicht zwangsläufig darauf schließen lässt, dass sich die betreffende Person dem Strafverfahren entziehen wird.

<sup>837</sup> Zur parallelen Problematik im Rahmen der Urteilsfindung bei der Frage, ob die Vollstreckung einer verhängten Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt werden kann, und der vergleichbaren Lösung auf der Ebene des Vollstreckungsverfahrens siehe unten Seite 184.

grundsätzlich anzuerkennen und deren Einhaltung zu überwachen. Auf diese Weise ließe sich auch in geeigneten grenzüberschreitenden Fallkonstellationen die geordnete Durchführung des Strafverfahrens ohne den äußerst eingriffsintensiven Vollzug der Untersuchungshaft sichern und einer eventuellen Ungleichbehandlung von Tatverdächtigen mit ausländischem Wohnsitz im Vergleich zu solchen mit Wohnort im Inland entgegenwirken<sup>838</sup>.

Sollte wider Erwarten im weiteren Verlauf des (Vor-)Verfahrens insbesondere wegen Verstoßes gegen die Überwachungsmaßnahmen eine Überstellung des Beschuldigten an den Verfahrensstaat erforderlich werden, richtet sich diese kraft Verweisung nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl.

Auch im Übrigen sind die beiden Rechtsakte regelungstechnisch eng miteinander verknüpft. Als weiterer Anwendungsfall des Prinzips gegenseitiger Anerkennung folgt der Rahmenbeschluss über die Europäische Überwachungsanordnung insoweit dem vom Europäischen Haftbefehl her bereits bekannten Grundmuster. Die grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahme wird von einer Justizbehörde mittels eines standardisierten Formblatts, der eigentlichen Europäischen Überwachungsanordnung, beantragt; bei Vorliegen einer Katalogtat ist die beiderseitige Strafbarkeit keine Rechtshilfenvoraussetzung mehr und die (fristgebundene) Anerkennung der (Überwachungs-)Anordnung kann nur aus bestimmten, abschließend aufgezählten Gründen abgelehnt werden.

---

<sup>838</sup> Abgesehen von dem durchaus willkommenen Nebeneffekt einer Reduzierung der Haftkosten ist die Europäische Überwachungsanordnung somit weniger ein Mittel, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung effektiver und effizienter zu gestalten, als vielmehr eine Maßnahme, die der zweiten Hauptaufgabe des Strafprozesses, der Gewährung eines am Rechtsstaatsprinzip (hier in der Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) orientierten Verfahrens, Rechnung trägt; siehe auch oben Fn. 423 m.w.N.

## 5. Grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen „moderner“ Prägung – grenzüberschreitende polizeiliche Einsätze

Während bei den bisher dargestellten Fallgruppen transnationaler Ermittlungshandlungen rechtshilfetytisch die Hoheitsträger auf ihrem Staatsgebiet verbleiben und sich das grenzüberschreitende Element der (repressiven) Verbrechensbekämpfung darauf beschränkt, dass Beweismittel oder Beschuldigte an einen anderen Mitgliedstaat (aus-)geliefert werden, sind die grenzüberschreitenden Ermittlungsmaßnahmen moderner Prägung – wie der Untertitel dieses Gliederungspunkts bereits andeutet – dadurch gekennzeichnet, dass Polizeikräfte eines Mitgliedstaates unter Mitnahme von Hoheitsrechten auf benachbartem Staatsgebiet in gewissem Umfang selbständig Ermittlungen durchführen<sup>839</sup>. Dahinter steht die Überlegung, dass die Fortsetzung<sup>840</sup> eines im Inland rechtmäßig begonnenen polizeilichen Einsatzes auf fremdem Territorium bisweilen effizienter ist als die klassische Übernahme der Operation durch die zuständigen Hoheitsträger des (ersuchten) Gebietsstaates unmittelbar an der Grenze<sup>841</sup>.

Der Gebietsstaat wird bei dieser Form der Zusammenarbeit auf eine Art „Statistenrolle“ verwiesen. Sein Beitrag erschöpft sich in der Duldung fremdstaatlicher Ermittlungstätigkeit auf eigenem Hoheitsgebiet<sup>842</sup>, bedeutet aber gleichzeitig auch, einen massiven Eingriff in die territoriale Souveränität zuzulassen. Solche gebietsfremden Einsätze sind deshalb immer als ultima ratio konzipiert und nur unter strengen Voraussetzungen zulässig sowie darauf angelegt, zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Grenzübertritt an die Behörden des Gebietsstaates abgegeben zu werden<sup>843</sup>.

Zu den möglichen Formen derartiger grenzüberschreitender Operationen zählen die Nacheile, die Observation, die kontrollierte Lieferung sowie der Einsatz verdeckter Ermittler<sup>844</sup>. Geregelt sind diese Ermittlungsmaßnahmen moderner Prägung an verschiedenen

<sup>839</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer föderalen Struktur ist dies freilich nichts grundlegend Neues. Eine Ermächtigung zur Vornahme von Amtshandlungen über die Grenzen eines (Bundes-)Landes hinweg enthält speziell bezogen auf die Nacheile § 167 GVG sowie allgemein das Abkommen über die erweiterte Zuständigkeit der Polizei der Länder bei der Strafverfolgung v. 08.11.1991 (unter anderem abgedruckt in GABIBW 1993, 719).

<sup>840</sup> Nicht erfasst sind folglich die Fälle, in denen Polizeibeamte zunächst die Grenze überschreiten und erst auf fremdem Territorium ihren Einsatz beginnen.

<sup>841</sup> *Hecker*, EuR 2001, 826 (835 f.).

<sup>842</sup> *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 153 spricht insoweit einprägsam von „passive[r] Rechtshilfe“. Spiegelbildlich aus der Sicht des ersuchenden Staates lassen sich diese grenzüberschreitenden polizeilichen Einsätze als „kurzgeschlossene Rechtshilfe mit Selbsthilfeelementen“ (so *Cremer*, ZaöRV 2000, 103 (114 f.)) bzw. – stärker den Akzent auf das Aliud zur Rechtshilfe legend – als „Selbsthilfe“ (*Hecker*, EuR 2001, 826 (836)) charakterisieren.

<sup>843</sup> Überdies dürfte sich eine frühzeitige Übernahme des Einsatzes durch ortskundige einheimische Polizeikräfte auch aus praktischen Erwägungen heraus empfehlen.

<sup>844</sup> Übergreifend hierzu *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 533 ff.; *Fastenrath/Skerka*, ZEuS 2009, 219 (234 ff.).

Von diesen Einsatzformen zu unterscheiden sind zwei weitere Konstellationen, in denen Hoheitsträger eines EU-Staates ihren Fuß auf das Territorium eines anderen, nicht zwingend eines angrenzenden Mitgliedstaates setzen.

Dies betrifft zum einen die Fälle, in denen der ersuchte Staat Amtsträgern des ersuchenden Staates gestattet, bei der Vornahme der ersuchten Rechtshilfehandlung zugegen zu sein (vgl. Art. 4 EuRhÜbk sowie ergänzend etwa Art. 6 des deutsch-österreichischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972, BGBl II 1975, 1157; hierzu *N.N.*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.1, Vorbemerkungen, Rn. 10; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 194; ausführlich *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 177 ff.). Das Teilnahmerecht beschränkt sich allerdings auf die bloße Anwesenheit, aktive Mitwirkungsrechte stehen den ausländischen Amtsträgern nicht zu. Vielmehr bleiben die eigentliche Erledigung des Rechtshilfeersuchens und die Ausübung von Hoheitsbefugnissen den Amtsträgern des

Stellen im Schengener Durchführungsübereinkommen, im EU-Rechtshilfeübereinkommen und in den zwischen benachbarten Mitgliedstaaten zur Integrationsvertiefung abgeschlossenen bilateralen Polizeiverträgen<sup>845</sup>.

### a) Die Nacheile

Unter (repressiver) Nacheile versteht man die Verfolgung eines flüchtenden, sich der Festnahme entziehenden Tatverdächtigen über Grenzen hinweg<sup>846</sup>. Diese für den europäischen Raum in Art. 41 SDÜ<sup>847</sup> normierte Form des polizeilichen Tätigwerdens im Nachbarstaat ist nur ausnahmsweise dann zulässig, wenn eine Person bei der Begehung von oder bei der Teilnahme an einer Straftat auf frischer Tat betroffen<sup>848</sup> wird und die Behörden des Zufluchtsstaates wegen der besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit nicht zuvor informiert werden können oder trotz Unterrichtung nicht rechtzeitig zur Stelle sind, um die Verfolgung an der Grenze zu übernehmen (Art. 41 Abs. 1 SDÜ).

Wie schwer es selbst innerhalb des an sich integrationswilligeren Schengen-Verbundes einzelnen (damals noch) EG-Mitgliedstaaten fiel, sich von nationalstaatlichem Souveräni-

---

ersuchten Staates vorbehalten. Die ausländischen Teilnehmer können jedoch durchaus vor Ort durch Anregungen und Hinweise mittelbar auf die Durchführung der ersuchten Ermittlungshandlung Einfluss nehmen.

Die zweite und bereits vom Ansatz her anders gelagerte Fallgruppe bildet die der grenzüberschreitenden Personalverstärkung (vgl. exemplarisch Art. 6 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003, BGBl II 2005, 858; hierzu *Kindler/Schober*, Die Polizei 2006, 161 (165); *Hecker*, EuR 2001, 826 (836 und 838)). Auf Wunsch des „ersuchten“ Gebietsstaates können danach bei dringendem Bedarf ausnahmsweise ausländische Polizeibeamte zu Einsätzen dieses Staates hinzugezogen werden. Die entsandten Dienstkräfte sind dabei den Behörden des personell unterstützten Einsatzstaates unterstellt und dessen Beamten in vollem Umfang, einschließlich der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse, gleichgestellt. Im Unterschied zu den bisher angesprochenen Typen von Polizeieinsätzen liegt der grenzüberschreitenden Operation hier kein grenzüberschreitender Lebenssachverhalt zugrunde. Das Wirken nationaler Hoheitsträger im Ausland erfolgt in diesem Fall primär im Interesse des jeweiligen Gebietsstaates und nicht – wie sonst üblich – im Interesse des Heimatstaates der die Grenze überschreitenden Amtsträger.

<sup>845</sup> Von der Nacheile abgesehen haben die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens und des EU-Rechtshilfeübereinkommens auf der Ebene des Europarates eine inhaltliche Entsprechung in dem von Deutschland bislang nicht ratifizierten Zweiten Zusatzprotokoll zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen v. 08.11.2001 (SEV Nr. 182): vgl. Art. 17 EuRhÜbk 2. ZP (Observation), Art. 18 EuRhÜbk 2. ZP (kontrollierte Lieferung) und Art. 19 EuRhÜbk 2. ZP (Einsatz verdeckter Ermittler).

<sup>846</sup> Im Unterschied zur Observation und zum Einsatz verdeckter Ermittler, die im wahrsten Sinne des Wortes auch grenzenlos als rein innerstaatliche Ermittlungsmaßnahmen möglich sind, wohnt der Nacheile (ebenso wie der kontrollierten Lieferung) per definitionem ein (Staats-)Grenzen überschreitendes Element inne, vgl. *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 78.

<sup>847</sup> Hierzu *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 41 ff.; *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 124 ff.; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 238 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 168 ff.; v. *Bubnoff*, ZRP 2000, 60 ff.; *Sensburg*, Europarecht, S. 215 ff.; eingehend *Goy*, Vorläufige Festnahme und grenzüberschreitende Nacheile, S. 185 ff.

Entgegen manch missverständlicher Formulierung in der Literatur hat das staatenübergreifende Nacheilerecht seinen Ursprung allerdings nicht im Schengen-Verbund, sondern war – wenn auch ohne deutsche Beteiligung – zuvor schon seit langem in Art. 27 des Benelux-Übereinkommens über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen v. 27.06.1962 (vgl. *Brammertz*, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, S. 21 und S. 34 ff.; siehe auch Art. 41 Abs. 8 SDÜ) enthalten.

<sup>848</sup> Zu den sprachbedingten Auslegungsschwierigkeiten dieses Begriffs *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 130; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 169 f.

tätsdenken zu lösen und auf Teile ihrer Souveränitätsansprüche zu verzichten, macht die ungewöhnliche Regelungstechnik hinsichtlich der näheren Nacheilemodalitäten (Art. 41 Abs. 2 bis 5 SDÜ) deutlich<sup>849</sup>. Da diesbezüglich in zentralen Punkten kein gemeinsamer Nenner gefunden werden konnte, verständigte man sich darauf, die strittigen Fragen unbeantwortet zu lassen und den Vertragsparteien lediglich eine Reihe von Alternativen zur Auswahl zu stellen (Art. 41 Abs. 2 bis 4 SDÜ). Jeder Mitgliedstaat hat deshalb in einer gesonderten Erklärung (Art. 41 Abs. 9 SDÜ) abschließend festgelegt, ob er die Nacheile nur bei einem Katalog ausgewählter schwerer Delikte oder bei allen auslieferungsfähigen Straftaten<sup>850</sup> zulässt, ob und bejahendenfalls inwieweit er das Recht zur Nacheile räumlich und/oder zeitlich begrenzt, sowie, ob er den nachsetzenden ausländischen Beamten bis zum Eintreffen der eigenen Polizeikräfte ein Festhalterrecht einräumt oder nicht.

Deutschland, das sich schon während der Vertragsverhandlungen um eine möglichst weitreichende Regelung bemüht hatte<sup>851</sup>, wählte konsequenterweise die jeweils kooperativere Option und gewährt sämtlichen Anrainerstaaten ein räumlich und zeitlich unbeschränktes Nacheile- und Festhalterrecht<sup>852</sup>. Dagegen sind Deutschlands Nachbarstaaten mitunter wesentlich zurückhaltender gegenüber fremden Polizeibeamten, teilweise wird sogar zwischen einzelnen Landesgrenzen differenziert.

Die je nach Grenzregion variierenden Anforderungen und insbesondere die Einhaltung der räumlichen und/oder zeitlichen Einschränkungen des Nacheilerechts stellen allerdings den Rechtsanwender vor erhebliche Herausforderungen<sup>853</sup>. Da verwundert es nicht, dass in der Praxis trotz nunmehr rechtlicher Fixierung die grenzüberschreitende Nacheile in Einzelfällen doch wieder „paralegal“ allein auf der Basis persönlicher Kontakte durchgeführt wird<sup>854</sup>. In der Literatur wird deshalb seit längerem eine EU-weite Harmonisierung der Nacheilemodalitäten angemahnt<sup>855</sup>.

Einen ersten Zwischenschritt in diese Richtung markieren die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation<sup>856</sup>, die zumindest zwischen benachbarten Mitgliedstaaten ein für

---

<sup>849</sup> Dass gerade die Frage der Nacheile bei den Verhandlungen über das Schengener Durchführungsübereinkommen besonders umstritten war, beruht darauf, dass im Rahmen einer Nacheile uniformierte Polizeikräfte offen und damit für jedermann sichtbar auf fremdem Territorium agieren, während es sich bei den anderen polizeilichen Einsatzformen regelmäßig um verdeckte Ermittlungsmethoden handelt, die der Allgemeinheit verborgen bleiben. Die Nacheile gilt deshalb als augenscheinliches Symbol für die Aufgabe nationaler Souveränität, vgl. *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 534.

<sup>850</sup> Zum Begriff siehe Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EuAIÜbk in der Weiterentwicklung des Art. 2 Abs. 1 RB-EUHb.

<sup>851</sup> Die geringen Berührungspunkte der Bundesrepublik mit der Nacheile sind nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass dem föderalen Deutschland durch die bundesrechtliche Vorschrift des § 167 GVG (hierzu *Heinrich*, NSTz 1996, 361 ff.) dieses Instrument dem Grunde nach bestens vertraut ist.

<sup>852</sup> Da die nachsetzenden Beamten nach Grenzübertritt (auch) an das innerstaatliche Recht des Einsatzstaates gebunden sind (Art. 41 Abs. 5 lit. a) SDÜ), gilt im Falle einer Nacheile nach Deutschland für die Festhaltebefugnis § 127 Abs. 1 StPO.

<sup>853</sup> *Oberleitner*, Schengen und Europol, S. 72 f.

<sup>854</sup> *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 76.

<sup>855</sup> *Schomburg*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 186 (195).

<sup>856</sup> Die bilateralen Polizeiverträge der ersten Generation enthalten dagegen in Bezug auf die Nacheile lediglich konkretisierende Zuständigkeitsregeln, vgl. beispielhaft Art. 10 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 16.12.1997 (BGBl II 2001, 1228); Art. 16 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479).

beide Seiten gleichermaßen unbeschränktes Nacheile- und Festhalterrecht verbindlich festschreiben<sup>857</sup>.

Bei aller berechtigten Kritik an den (ver-)komplizierten Nacheileregulungen des Art. 41 SDÜ darf freilich nicht übersehen werden, dass die grenzüberschreitende Nacheile auch unter Berücksichtigung eines etwaigen Dunkelfeldes kein Massenphänomen darstellt, sondern selbst in der zentraleuropäisch gelegenen Bundesrepublik Deutschland mit ihren ausgedehnten EU-Binnengrenzen nur relativ selten zur Anwendung kommt<sup>858</sup>.

## b) Die Observation

Als zweite Form grenzüberschreitender Operationen kennt das Schengener Durchführungsübereinkommen die (strafverfolgende) Observation (Art. 40 SDÜ)<sup>859</sup>. Gemeint ist damit die planmäßig angelegte Beobachtung einer bestimmten Person zwecks Gewinnung personenbezogener Daten, wobei die Zielperson in der Regel verdeckt observiert wird (sog. Beschattung).

Im Vergleich zur Nacheile ist bei der für alle Vertrags- bzw. zwischenzeitlich EU-Mitgliedstaaten einheitlich geregelten grenzüberschreitenden Observation der Ausnahmecharakter der Maßnahme weniger stark ausgeprägt<sup>860</sup>. Während der Nacheile von vornherein das Merkmal der Eilbedürftigkeit innewohnt, das naturgemäß der vorausgehenden Einholung einer Zustimmung des Zufluchtsstaates entgegensteht, wird im Falle der Observation unterschieden zwischen dem Normalfall (Art. 40 Abs. 1 SDÜ), der (irgend-)eine auslieferungsfähige Straftat<sup>861</sup> voraussetzt, bei dem die Maßnahme aber rechtshilfetypisch vorab mittels Ersuchens beantragt und vom ersuchten Gebietsstaat bewilligt werden muss, und dem Eilfall ohne vorherige Zustimmung (Art. 40 Abs. 2 SDÜ), bei dem einschränkend verlangt wird, dass ein Ermittlungsverfahren wegen einer der in Art. 40 Abs. 7 SDÜ aufgeführten Katalogtaten zugrunde liegt. An die Stelle der zeitaufwendigen (Vorab-)Prüfung

---

<sup>857</sup> Art. 12 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); Art. 12 des deutsch-niederländischen Polizeivertrages v. 02.03.2005 (BGBl II 2006, 194).

Im Verhältnis zu Österreich sind die praktischen Auswirkungen allerdings gering, da Österreich spiegelbildlich zu Deutschland den deutschen Beamten bereits in seiner Erklärung nach Art. 41 Abs. 9 SDÜ ein unbegrenztes Nacheile- und Festhalterrecht eingeräumt hatte. Anders dagegen im Verhältnis zu den Niederlanden, die die Hereineile aus Deutschland in ihrer Erklärung gemäß Art. 41 Abs. 9 SDÜ noch räumlich auf einen Korridor von 10 km entlang der Grenze beschränkt hatten.

<sup>858</sup> Die statistisch erfasste Zahl der jährlich von Deutschland ausgehenden Nacheilen lag in den Jahren 2005 bis 2008 zwischen 25 und 46, vgl. *BMI* (Hrsg.), Schengen: Erfahrungsbericht 2005-2007, S. 34 sowie die „Fortsetzung“ in *BMI* (Hrsg.), Bericht: Der erweiterte Schengenraum – eine Bilanz für Deutschland, Stand 10/2009, S. 15 f.

<sup>859</sup> *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 5 Rn. 36 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 219 ff.; *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 539 ff.; *Würz*, Schengener Durchführungsübereinkommen, Rn. 82 ff.; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 257 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 156 ff.; *Sensburg*, Europarecht, S. 213 ff.

<sup>860</sup> Dies schlägt sich auch in – verglichen mit der Nacheile – höheren Fallzahlen nieder. Die Anzahl durchgeführter grenzüberschreitender Observationen deutschen Ursprungs schwankte in den Jahren 2005 bis 2008 zwischen 131 und 165, vgl. *BMI* (Hrsg.), Schengen: Erfahrungsbericht 2005-2007, S. 33 und *BMI* (Hrsg.), Bericht: Der erweiterte Schengenraum – eine Bilanz für Deutschland, Stand 10/2009, S. 14 f.

<sup>861</sup> Zum Begriff siehe wiederum Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EuAIÜbk in der Weiterentwicklung des Art. 2 Abs. 1 RB-EUHb.

und Bewilligung eines Gesuchs tritt hier analog zu den Nacheilebestimmungen die kurzfristige Anmeldung und nachträgliche Unterrichtung des betroffenen Staates.

Ansonsten gelten für beide Unterarten der grenzüberschreitenden Observation die gleichen Bedingungen (Art. 40 Abs. 3 SDÜ). Unter anderem sind die observierenden Beamten nach der Grenzüberschreitung (auch) an das Recht des Staates gebunden, auf dessen Hoheitsgebiet sie agieren (Art. 40 Abs. 3 lit. a) SDÜ)<sup>862</sup>. Eingriffshandlungen, die über die reine Fortsetzung der Observation hinausgehen, bleiben den grenzüberschreitenden Dienstkräften allerdings generell verwehrt. Insbesondere darf die observierte Person weder an- noch festgehalten werden (Art. 40 Abs. 3 lit. f) SDÜ).

Als Adressaten einer grenzüberschreitenden Observation kamen ursprünglich nur Beschuldigte in Betracht. Erst durch einen (Änderungs-)Beschluss aus dem Jahre 2003 wurden die für die Ermittlungsarbeit ebenfalls aufschlussreichen Begleit- und Kontaktpersonen des Tatverdächtigen in den Anwendungsbereich des Art. 40 SDÜ miteinbezogen<sup>863</sup>.

Für eine umfassendere Ausweitung und praxisgerechtere Gestaltung der grenzüberschreitenden Observation sorgten wiederum die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation<sup>864</sup>. Über die – insoweit den vorgenannten EU-Beschluss wiederholende – Erweiterung des Kreises möglicher Observanden hinaus sehen diese Ergänzungsabkommen vor, dass im Dringlichkeitsfall die impraktikable Beschränkung auf einen bestimmten Deliktskatalog entfällt. Auch der Eilfalltatbestand erfordert somit nur noch allgemein eine auslieferungsfähige Straftat. Außerdem wird das fremdstaatliche Befugnisinstrumentarium ausgedehnt. Zum einen erhalten die Observationskräfte nach dem Vorbild der Nacheile ein Festhalterecht, zum anderen dürfen unterstützend auch technische Mittel (z.B. Peilsender) eingesetzt werden, sofern dies das innerstaatliche Recht des Gebietsstaates erlaubt<sup>865</sup>.

### c) Die kontrollierte Lieferung<sup>866</sup>

Als kontrollierte Lieferung bezeichnet man den durch Staatsorgane heimlich überwachten Transport von verbotenen Gegenständen<sup>867</sup> wie Betäubungsmitteln, Waffen, Diebesgut

<sup>862</sup> Für die passende innerstaatliche Rechtsgrundlage ist bei auf deutschem Hoheitsgebiet fortgesetzten Observationen letztlich entscheidend, ob es sich um eine kurzfristige (dann Ermittlungsgeneralklausel, §§ 161 Abs. 1, 163 Abs. 1 StPO) oder eine längerfristige Observation (dann § 163f StPO) handelt, vgl. *Meyer-Goßner/Schmitt*, § 163f StPO Rn. 1.

<sup>863</sup> Beschluss 2003/725/JI v. 02.10.2003 (ABIEU 2003 Nr. L 260, 37); deutsches Umsetzungsgesetz in BGBl I 2004, 1426. Im Zuge dieser Überarbeitung des Art. 40 SDÜ wurde außerdem der für den Eilfall vorgesehene Deliktskatalog erweitert.

<sup>864</sup> Vgl. exemplarisch Art. 11 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

Die bilateralen Polizeiverträge der ersten Generation beschränken sich einmal mehr im Wesentlichen auf ergänzende Verfahrensregeln, vgl. etwa Art. 9 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 16.12.1997 (BGBl II 2001, 1228); Art. 15 des deutsch-französischen Polizeivertrages v. 09.10.1997 (BGBl II 1998, 2479).

<sup>865</sup> Vgl. für auf deutschem Boden fortgeführte Observationen beispielsweise Art. 11 Nr. 12 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 i.V.m. § 100f StPO („Kleiner Lauschangriff“) und § 100h StPO. Ermittlungsmaßnahmen nach § 100c StPO („Großer Lauschangriff“) sind dagegen durch Art. 11 Nr. 13 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 ausgeschlossen.

<sup>866</sup> Zum Folgenden *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 223 ff.; *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 542 f.; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 33; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 127 ff.; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 380 ff.



oder Ähnlichem aus dem Ausland oder in das Ausland, wobei sichergestellt sein muss, dass jederzeit auf den oder die Täter und die Tatgegenstände zugegriffen werden kann. Ziel dieses vorübergehenden Geschehenlassens eines an sich strafrechtlich relevanten Vorgangs unter den Argusaugen der Strafverfolgungsbehörden ist es, nicht nur den nahezu beliebig austauschbaren transportierenden Kurier festzunehmen und die „heiße Ware“ zu beschlagnahmen, sondern auch und vor allem die vermuteten Hintermänner und (Groß-)Abnehmer solch illegaler Geschäfte zu ermitteln und „Handelswege“ aufzudecken. Systematisch bildet die ähnlich der Nacheile per definitionem grenzüberschreitende kontrollierte Lieferung damit einen Unterfall der Observation. Ihr Ursprung und Einsatzschwerpunkt liegt in der Bekämpfung des Drogenhandels.

Eine deliktsneutrale vertragliche Regelung für die Anwendung dieser Ermittlungsmethode zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union enthält erstmals das multilaterale EU-Rechtshilfeübereinkommen<sup>868</sup>. Dessen Art. 12 ist indes weit weniger detailliert ausgefallen als die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens zur Nacheile und zur Observation. So werden die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet, die entsprechenden Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auf Ersuchen bei allen strafrechtlichen Ermittlungen wegen auslieferungsfähiger Straftaten kontrollierte Lieferungen grundsätzlich möglich sind<sup>869</sup>. Die Durchführung einer im Einzelfall bewilligten kontrollierten Lieferung richtet sich dann ebenfalls allein nach nationalem Recht und zwar abweichend von Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk nach dem des ersuchten Staates.

Erst die bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation legen auch auf zwischenstaatlicher Ebene bestimmte Voraussetzungen und nähere Modalitäten der kontrollierten Lieferung fest<sup>870</sup>. Mehrfach nehmen sie hierbei auf die Regelungen über die grenzüberschreitende Observation Bezug.

#### d) Der Einsatz verdeckter Ermittler<sup>871</sup>

Ähnlich der Observation im Allgemeinen und der kontrollierten Lieferung im Besonderen ist auch der Einsatz verdeckter Ermittler eine Methode der (heimlichen) Datenerhebung, insbesondere im Bereich der Rauschgiftkriminalität. Verdeckte Ermittler sind Polizeibeamte, die unter einer ihnen verliehenen, auf Dauer angelegten veränderten Identität (Legen-

<sup>867</sup> Trotz ähnlicher Interessenlage der Strafverfolgungsbehörden wird die überwachte (illegale) Schleusung von Menschen folglich nicht erfasst, vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 226; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 33.

<sup>868</sup> Das EU-Rechtshilfeübereinkommen greift dabei nur in allgemeiner Form auf, was zuvor bereits in Art. 73 SDÜ deliktsspezifisch beschränkt auf den – wenngleich praktisch bedeutsamen – unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln normiert war.

<sup>869</sup> Da es in der deutschen Strafprozessordnung an einer speziellen Regelung für die kontrollierte Lieferung fehlt, gelten auch für diesen Sonderfall die allgemeinen Regeln der Observation (insbesondere § 163f StPO). Ausdrückliche Erwähnung findet die kontrollierte Lieferung lediglich in den – bei Einführung des § 163f StPO bereits bestehenden – Nrn. 29a bis 29d der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV), einer (nur) die Strafverfolgungsbehörden bindenden internen Verwaltungsvorschrift.

<sup>870</sup> Vgl. exemplarisch Art. 13 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858).

<sup>871</sup> Vgl. zum Folgenden *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 227 ff.; *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutscha, Handbuch Innere Sicherheit, S. 543 ff.; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 275 ff.; *Barczak*, StV 2012, 182 ff.; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 35; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 130 f.

de) in die Kreise potenzieller Straftäter („Milieu“) eingeschleust werden, um verwertbare Informationen zu sammeln und Kontakte zu bestimmten Personen herzustellen.

Regelungen über den grenzüberschreitenden Einsatz verdeckter Ermittler sind auf EU-Ebene dünn gesät<sup>872</sup>. Einzig Art. 14 EU-RhÜbk befasst sich mit „verdeckten Ermittlungen“<sup>873</sup>, geht aber über eine bloße Erwähnung kaum hinaus. Die rudimentäre Norm ermöglicht weder selbst den Einsatz verdeckter Ermittler noch statuiert sie analog zu Art. 12 EU-RhÜbk eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls gesetzgeberisch tätig zu werden. Stattdessen verweist sie für die Entscheidung über ein entsprechendes Rechtshilfeersuchen sowie die etwaige Durchführung des Einsatzes lapidar auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften des ersuchten Gebietsstaates<sup>874</sup>. Wie schon im Falle des Art. 12 EU-RhÜbk findet Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk also keine Anwendung.

Erheblich umfangreicher und praxistauglicher sind demgegenüber einmal mehr die Bestimmungen der bilateralen Polizeiverträge der zweiten Generation<sup>875</sup>. Diese legen nicht nur detailliert Voraussetzungen und Bedingungen solcher Einsätze fest, sondern sehen im Gegensatz zum EU-Rechtshilfeübereinkommen insbesondere auch eine Eilfallregelung vor, die im Wesentlichen derjenigen im Rahmen der grenzüberschreitenden Observation nachempfunden ist<sup>876</sup>.

<sup>872</sup> Reichlich dünn ist aber nicht nur die rechtliche Decke; auch Zahlenmaterial ist rar. Während der Bundesregierung statistische Angaben zum grenzüberschreitenden Einsatz verdeckter Ermittler nicht möglich sind (BT-Drs. 17/4333, S. 8), soll aus einer internen Umfrage der Europäischen Union aus dem Jahre 2008 hervorgehen, dass deutsche Behörden sehr aktiv sind und seit 2002 jährlich 50 bis 70 verdeckte Ermittler aus dem Ausland angefordert oder eigene dorthin entsendet haben (vgl. *Medick/Röbel/Rosenbach*, DER SPIEGEL 21/2011, 41 (41)).

<sup>873</sup> Der etwas unglücklich gewählte Begriff der „verdeckten Ermittlungen“ (genauer wäre: Einsatz verdeckt ermittelnder Polizeibeamter) umfasst nicht nur die verdeckten Ermittler i.e.S., sondern auch (sonstige) nicht offen ermittelnde Polizeibeamte (= NOEP), die kurzzeitig in eine andere Rolle schlüpfen, ohne auf Dauer unter einer Legende aufzutreten (z.B. unter einem Decknamen agierende Scheinaufkäufer im Bereich der Rauschgiftkriminalität). Von Art. 14 EU-RhÜbk nicht erfasst werden dagegen die (privaten) Vertrauenspersonen und Informanten. Für einen Kurzüberblick über die verschiedenen polizeilichen Ermittlungsgehilfen nach deutschem Rechtsverständnis siehe *Beulke*, Strafprozessrecht, Rn. 423 sowie RiStBV, Anlage D.

Im innerdeutschen Sprachgebrauch wird der Terminus der verdeckten Ermittlungen seinem natürlichen Wortsinn entsprechend noch weiter gehend als Oberbegriff für alle heimlich durchgeführten Ermittlungsmaßnahmen verwendet.

<sup>874</sup> In Deutschland bemisst sich der Einsatz verdeckter Ermittler nach den §§ 110a ff. StPO. Mit der formalen Begründung, dass ihnen die Beamteneigenschaft i.S.d. Beamtenstatusgesetzes fehlt, werden auf deutschem Hoheitsgebiet tätige ausländische verdeckte Ermittler nach höchstrichterlicher Rechtsprechung (BGH NStZ 2007, 713) nicht den deutschen verdeckten Ermittlern gleichgestellt (so aber mit guten Gründen *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 230; *Mokros*, in: Denninger/Rachor, Handbuch Polizeirecht, Kap. O Rn. 285 ff.), sondern sind wie von der Polizei eingesetzte zivile Vertrauenspersonen zu behandeln, die bei ihrem Tätigwerden den im Vergleich zu den §§ 110a ff. StPO geringeren Anforderungen der Ermittlungsgeneralklausel (§§ 161 Abs. 1, 163 Abs. 1 StPO) unterliegen.

<sup>875</sup> Vgl. beispielhaft Art. 14 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003 (BGBl II 2005, 858); *Kindler/Schober*, Die Polizei 2006, 161 (167 f.).

Bemühungen Deutschlands, eine vergleichbar detaillierte EU-weite Regelung zu etablieren, blieben bislang ohne Erfolg; vgl. die Meldungen in *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 86 (1/2007), 82 f. und *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 90 (2/2008), 85 f.

<sup>876</sup> Neben der im vorliegenden Zusammenhang relevanten kurzfristigen grenzüberschreitenden Fortsetzung des Einsatzes eines verdeckten Ermittlers auf fremdem Hoheitsgebiet eröffnen die bilateralen Ergänzungsabkommen den Vertragsparteien explizit auch die Möglichkeit, bei Bedarf ausländische verdeckte Ermittler für ein rein inländisches Strafverfahren anzufordern (Art. 14 Abs. 11 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages v. 10.11. und 19.12.2003). Praktisch bedeutsam wird diese „Organleihe“ insbesondere dann, wenn verdeckte Ermittler

### III. Hauptverfahren

Ziel der vorstehend behandelten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Phase des Ermittlungsverfahrens im Allgemeinen und bei der EU-weiten Beweissicherung im Besonderen ist ausschließlich die Unterstützung eines nationalen (Straf-)Verfahrens. Auch in Fällen mit Auslandsberührung liegt die Durchführung des Hauptverfahrens damit in der alleinigen Verantwortung der Nationalstaaten.

Ein die mitgliedstaatliche Strafgerichtsbarkeit ergänzender, gegebenenfalls beim EuGH angesiedelter und sektoral auf die Aburteilung supranationaler Kriminalität zum Nachteil des EU-Haushalts<sup>877</sup> begrenzter „Europäischer Strafgerichtshof“ wurde bislang nicht eingerichtet<sup>878</sup> und steht selbst im Zusammenhang mit dem Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft nicht zur Debatte<sup>879</sup>. Bis auf Weiteres wird sich die strafrechtliche Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs deshalb auf die bis zum Reformvertrag von Lissabon zudem nur optionale (vgl. ex-Art. 35 Abs. 2 EUV) Auslegung des diesem Sachgebiet unterfallenden primären und sekundären Unionsrechts im Wege der Vorabentscheidung konzentrieren.

Trotz seiner im Kern nationalen Prägung ist jedoch auch das (hier pars pro toto: deutsche) Hauptverfahren – wenngleich in wesentlich geringerem Umfang als das Ermittlungsstadium – transnationalen Einflüssen (nachfolgend 1. bis 5.) ausgesetzt. Diese lassen sich formal teils der Vorbereitung der Hauptverhandlung (1. bis 3.), teils dem zweiten Abschnitt des Hauptverfahrens und gleichzeitigen Herzstück des gesamten Strafprozesses<sup>880</sup>, der eigentlichen Hauptverhandlung (4. und 5.), zuordnen. Als thematische Schnittmenge weisen die ersten vier Kooperationsformen (1. bis 4.) allesamt einen Bezug zur Vernehmung von sich im Ausland (d.h. hier: in einem anderen EU-Mitgliedstaat als Deutschland) aufhaltenden Zeugen (sog. Auslandszeugen) auf<sup>881</sup>. Dieser kleinste gemeinsame Nenner durchzieht wie ein roter Faden auch die folgende Darstellung.

---

mit ganz bestimmtem, seltenem Profil benötigt werden, über die der ersuchende Vertragsstaat selbst nicht verfügt.

Systematisch handelt es sich insoweit um eine spezielle Form der Personalförderung, vgl. hierzu oben Fn. 844.

<sup>877</sup> Hierzu oben Seite 18 f.

<sup>878</sup> Eine Gerichtsinstanz auf zwischen- bzw. überstaatlicher Ebene wäre dabei durchaus nicht ohne Vorbild, wie das Beispiel des (ständigen) Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag zeigt; hierzu sowie allgemein zur Durchsetzung des Völkerstrafrechts *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 12 Rn. 7 ff. und § 14; *Safferling*, Internationales Strafrecht, § 4 Rn. 11 f. und § 7; *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 6 Rn. 21 ff.

<sup>879</sup> So ausdrücklich Art. 86 Abs. 2 Satz 2 AEUV; ebenso zuvor bereits KOM (2001) 715 endg., S. 60 und S. 62 sowie Art. 26 Corpus Juris.

In der Literatur mehren sich dagegen die Stimmen, die eine Europäische Staatsanwaltschaft nur in Kombination mit einem europäischen Strafgesetzbuch, einer europäischen Strafverfahrensordnung und vor allem einem eigenen europäischen Straf(verfolgungs)gericht für denkbar halten, vgl. *Sieber*, ZRP 2000, 186 (191); *Schomburg/Suominen-Picht*, NJW 2012, 1190 (1194); *Zeder*, JSt 2012, 105 (109); *ders.*, EuR 2012, 34 (59). Für dieses Vorhaben müssten freilich zunächst die entsprechenden primärrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

<sup>880</sup> So jedenfalls die öffentliche Wahrnehmung und das normative Konzept des Gesetzgebers. In der Rechtswirklichkeit ist der weitere Verlauf des Strafverfahrens allerdings in erheblichem Maße durch die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft während des Ermittlungsverfahrens vorgezeichnet (faktische Präjudizierung).

<sup>881</sup> Für einen Überblick hierzu vgl. *Rose*, wistra 2001, 290 (291 f.); *Schomburg/Hackner*, in: *Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe*, Vor § 68 IRG Rn. 48 ff.

## 1. Grenzüberschreitende Zustellung von Ladungen

Die grenzüberschreitende Zustellung von Ladungen (insbesondere) zur Hauptverhandlung bildet systematisch einen Unterfall der Übermittlung amtlicher Schriftstücke ins Ausland und unterliegt daher zunächst deren Regelwerk.

Während sich die Voraussetzungen, unter denen die EU-Mitgliedstaaten zur praktisch bedeutsamen Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Übermittlung von amtlichen Schriftstücken<sup>882</sup> verpflichtet sind (das „Ob“), nach den auch im Stadium des Hauptverfahrens anwendbaren allgemeinen Rechtshilfavorschriften<sup>883</sup> richten, behandeln die wenigen ergänzenden Sonderregelungen Aspekte des Verfahrens (das „Wie“), folgen in ihrer Entwicklung aber ebenfalls der allgemein zu beobachtenden Tendenz, die „Vertriebswege“ stufenweise zu vereinfachen und dadurch zu beschleunigen<sup>884</sup>.

Musste der ersuchende Staat amtliche Schriftstücke ursprünglich zusammen mit einem entsprechenden Ersuchen erst dem ersuchten Staat übermitteln, der diese dann nach den Modalitäten des Art. 7 EuRhÜbk an den Adressaten weiterleitete, eröffnet(e) Art. 52 Abs. 1 SDÜ daneben die Möglichkeit, bestimmte, von jedem Mitgliedstaat näher festzulegende amtliche Schriftstücke<sup>885</sup> einem Empfänger im Ausland auch unmittelbar auf dem Postweg zu übersenden. Noch einen (Entwicklungs-)Schritt weiter geht nunmehr Art. 5 EU-RhÜbk. Die Art. 52 SDÜ ersetzende Vorschrift (vgl. Art. 2 Abs. 2 EU-RhÜbk) schreibt für alle amtlichen Schriftstücke die direkte postalische Übermittlung als Regelfall fest (Art. 5 Abs. 1 EU-RhÜbk)<sup>886</sup>. Eine hiervon abweichende Übersendung im Wege der herkömmlichen Rechtshilfe durch Vermittlung der zuständigen Behörden des ersuchten Staates kommt nur noch in eng begrenzten, abschließend genannten Fällen in Betracht (Art. 5 Abs. 2 EU-RhÜbk)<sup>887</sup>.

<sup>882</sup> Vogel, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 2 und Rn. 148 spricht insoweit von „Verfahrenshilfe“.

<sup>883</sup> Vgl. zu deren Entwicklung oben Seite 114 ff.

<sup>884</sup> Zusammenfassend Meuters, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 134 f.; Hackner/Schierholt, Internationale Rechtshilfe, Rn. 181 ff.; siehe ferner N.N., in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.1, Vorbemerkungen, Rn. 11; Grotz, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 10 ff.

<sup>885</sup> Die im Umfang stark variierenden Listen der Schengen-Gründerstaaten über diejenigen Urkunden, die wahlweise auch unmittelbar per Post übersandt werden dürfen, sind alphabetisch nach Staaten geordnet im Zusammenhang mit der Bekanntmachung über die Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens abgedruckt in BGBl II 1996, 242.

<sup>886</sup> Wie bereits zuvor Art. 52 Abs. 1 SDÜ bildet Art. 5 Abs. 1 EU-RhÜbk den praktisch wichtigsten Anwendungsfall einer vereinfachten Zustellung im Ausland gemäß § 37 Abs. 1 StPO i.V.m. § 183 Abs. 1 ZPO.

<sup>887</sup> Um unnötige Verwirrung zu vermeiden, wurde bislang als Oberbegriff für die Summe dessen, was – nicht nur im Rahmen des Hauptverfahrens (vgl. auch Art. 3 EuRhÜbk 1. ZP) – an einen Adressaten im Ausland übermittelt werden kann, der neutrale i.S.v. transnational nicht besetzte Terminus „amtliche Schriftstücke“ verwendet. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass die je nach Rechtskreis bzw. Rechtsakt unterschiedlichen und nicht (legal-)definierten deutschen Begrifflichkeiten (Art. 7 EuRhÜbk: Verfahrensurkunden und Gerichtsentscheidungen; Art. 52 SDÜ: gerichtliche Urkunden; Art. 5 EU-RhÜbk: Verfahrensurkunden) auch im Falle des Schengener Durchführungsübereinkommens und des EU-Rechtshilfeübereinkommens jeweils in einem gleichermaßen weiten Sinne zu verstehen sind (vgl. ABIEG 2000 Nr. C 379, 7 (11); BT-Drs. 15/4233, S. 19).

Dass bzw. wie diese Auslegung mit dem einschränkenden Attribut „gerichtlich“ in Art. 52 SDÜ in Einklang zu bringen ist, erschließt sich erst bei einem Blick auf den Wortlaut anderer (gleichberechtigter) Sprachfassungen. So spricht die englische ebenso wie die französische Textfassung sowohl in Art. 52 SDÜ als auch in Art. 5 EU-RhÜbk einheitlich von „procedural documents“ bzw. „pièces de procédure“, also ganz allgemein von Schriftstücken/Urkunden/Dokumenten betreffend ein (Straf-)Verfahren. Von welchem (staatlichen) Organ der Strafrechtspflege diese herrühren, ist dabei ohne Belang. Die deutsche Formulierung in Art. 52

Speziell bei der grenzüberschreitenden Zustellung von (Zeugen-<sup>888</sup>)Ladungen gelten über diese generellen Bestimmungen der Urkundenübersendung hinaus maßnahmenspezifische Besonderheiten<sup>889</sup>.

Die insoweit auch durch das EU-Rechtshilfeübereinkommen (vgl. Art. 5 Abs. 5 EU-RhÜbk) unangetastet gebliebenen Zusatzbestimmungen der rechtshilferechtlichen „Mutterkonvention“ des Europarates stehen dabei (mittelbar) alle im Zusammenhang mit dem völkerrechtlich anerkannten Grundsatz, dass keine Beweisperson gezwungen werden soll, sich in den Machtbereich eines anderen Staates zu begeben. Mit anderen Worten: Ein Zeuge, dessen Ladung im Ausland zu bewirken ist, kann letztlich vollkommen frei darüber entscheiden, ob er der Aufforderung, zu einer bestimmten Zeit zur Vernehmung vor dem erkennenden (deutschen) Gericht zu erscheinen, nachkommen will<sup>890</sup>. Folgerichtig dürfen Vorladungen keine Androhung von Zwangsmitteln für den Fall des Nichterscheins enthalten. Bei dennoch erfolgter Zwangsandrohung darf ein etwaiges Ausbleiben gleichwohl nicht mit Sanktionen belegt werden (Art. 8 EuRhÜbk).

Erweist sich – anders als nach innerstaatlichem Recht<sup>891</sup> – die Ladung eines (Auslands-)Zeugen somit im Ernstfall als „zahnloser Tiger“, kann alternativ nur der Versuch unternommen werden, durch verschiedene Maßnahmen die Bereitschaft des Zeugen zum freiwilligen Erscheinen zu erhöhen. Zu diesen Anreizen zählt zum einen die Zusicherung freien Geleits (Art. 12 EuRhÜbk<sup>892</sup>), d.h., der Zeuge darf aus Gründen, die vor der Abreise aus dem ersuchten Aufenthaltsstaat entstanden sind, im ersuchenden Staat keiner Beeinträchtigung seiner persönlichen Freiheit unterworfen werden. Zum anderen soll die Erstattung von Reise- und Aufenthaltskosten sowie die Zahlung einer Entschädigung (Art.

---

SDÜ ist somit zu eng geraten. Stattdessen wäre aus dem Fundus transnationaler Wortschöpfungen auch an dieser Stelle der umfassendere und mit dem hier gewählten Arbeitsbegriff des amtlichen Schriftstücks inhaltsgleiche Terminus „Verfahrensurkunde“ treffender gewesen.

Vor diesem Hintergrund entbehrt es dann auch nicht einer gewissen sachlichen Berechtigung, wenn in der deutschen Liste „gerichtlicher Urkunden“, die gemäß Art. 52 Abs. 1 SDÜ unmittelbar durch die Post übersandt werden dürfen, auch staatsanwaltschaftliche Mitteilungen aufgeführt sind (vgl. BGBl II 1996, 242 (243 ff.)).

<sup>888</sup> Gleiches gilt für Sachverständige. Bei der grundsätzlich ebenfalls möglichen Ladung eines Beschuldigten sind weitere Sonderregelungen zu beachten (vgl. Art. 7 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 2 EuRhÜbk).

<sup>889</sup> Hierzu *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 219 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 184 f.; *Walter*, NJW 1977, 983 (985); *N.N.*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.1, Vorbemerkungen, Rn. 12 f. und Rn. 15; insgesamt zu den verschiedenen Möglichkeiten der Ladung eines Auslandszeugen aus deutscher Sicht *Rose*, wistra 1998, 11 ff.

<sup>890</sup> Dies gilt im Übrigen unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Auslandszeugen. Zwar ist allgemein anerkannt, dass ein Deutscher, der sich ins Ausland begibt, seine staatsbürgerliche Pflicht, zwecks Vernehmung vor einem deutschen Gericht zu erscheinen, bildlich gesprochen mit über die Grenze nimmt. Mangels zwangsweiser Durchsetzbarkeit dieser Erscheinenspflicht über (Staats-)Grenzen hinweg bleibt das pflichtwidrige Nichterscheinen eines deutschen Auslandszeugen de facto jedoch ebenso folgenlos wie das Fernbleiben eines ausländischen Auslandszeugen, dem es bereits an einer entsprechenden Verpflichtung zum Erscheinen fehlt; zum Ganzen *Norouzi*, Audiovisuelle Vernehmung, S. 69 ff.; *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 223 f.

<sup>891</sup> Weigert sich ein ordnungsgemäß geladener (vgl. § 48 StPO) Inlandszeuge, seiner Ladung nachzukommen, hat das Gericht gegen ihn Ordnungsmittel festzusetzen (§ 51 Abs. 1 Satz 2 StPO) und ihn gegebenenfalls zwangsweise vorführen zu lassen (§ 51 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 135 StPO).

<sup>892</sup> Vgl. auch die in der Europaratsempfehlung Nr. R (83) 12 über das freie Geleit für Zeugen in Anwendung des Art. 12 Abs. 1 EuRhÜbk v. 23.09.1983 (auszugsweise auf Deutsch abgedruckt bei *Schomburg/Hackner*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Vor § 68 IRG Rn. 70) niedergelegten Leitlinien für die praktische Anwendung.

9 EuRhÜbk)<sup>893</sup> den Zeugen dazu bewegen, eine nicht nur kosten-, sondern auch zeitintensive Reise zum ladenden Tatgericht auf sich zu nehmen<sup>894</sup>.

Allen Bemühungen zum Trotz ist es jedoch für einen Auslandszeugen unter dem Strich meist wenig reizvoll, sich in die von ihm mitunter so empfundene „Höhle des Löwen“ zu begeben, zumal dann, wenn er in irgendeiner Weise selbst in das Tatgeschehen verstrickt ist oder wenn er damit rechnen muss, dass die zu erwartende Kostenerstattung hinter seinem tatsächlichen Aufwand zurückbleibt. Für das erkennende Gericht gleicht die Ladung eines Auslandszeugen damit gewissermaßen einem Lotteriespiel.

## 2. „Grenzüberschreitende Vorführung“ inhaftierter Personen

Die bange Frage, ob ein Auslandszeuge einer ihm zugestellten Ladung vor das (deutsche) Tatgericht auch tatsächlich Folge leistet, scheint sich von vornherein dann nicht zu stellen, wenn sich die zu vernehmende Person im Ausland in Haft, also bereits in staatlicher Obhut befindet. Zu dieser Annahme verleitet bei isolierter Lektüre jedenfalls Art. 11 Abs. 1 Satz 1 EuRhÜbk<sup>895</sup>. Danach kann der verfahrensführende Staat von einem anderen Mitgliedstaat verlangen, dass ihm auf Ersuchen<sup>896</sup> eine dort in Haft befindliche Beweisperson insbesondere zum Zwecke der Vernehmung als Zeuge vorübergehend überstellt („ausgeliehen“) wird<sup>897/898</sup>. Bei allen Unterschieden im Detail erinnert dieses Ersu-

<sup>893</sup> Einige bilaterale Zusatzverträge sehen darüber hinaus im Ergebnis vor, dass dem Zeugen bereits mit der Vorladung die ungefähre Höhe der Entschädigung und der erstattungsfähigen Kosten mitgeteilt wird. Ferner kann dem Geladenen auf Antrag ein Kostenvorschuss gewährt werden, vgl. etwa Art. 8 des deutsch-österreichischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1157) i.V.m. Art. 10 Abs. 2 und 3 EuRhÜbk.

<sup>894</sup> Speziell bei der Ladungsübermittlung auf klassischem Rechtshilfeweg kann der ersuchende Staat außerdem gemäß Art. 10 EuRhÜbk im Zustellungsersuchen ausdrücklich darauf hinweisen, dass er – in der Sache eigentlich eine Selbstverständlichkeit – das persönliche Erscheinen des Zeugen für „besonders notwendig“ erachtet. Der ersuchte Aufenthaltsstaat wird dann nicht nur die vom erkennenden Gericht erlassene Ladung zustellen, sondern darüber hinaus auch selbst den Ladungsempfänger zum Erscheinen auffordern. Zwar mag diese zusätzliche Maßnahme der Ladung ein besonderes Gewicht verleihen. Gleichwohl ist sie allenfalls geeignet, psychologischen Druck auf den Geladenen auszuüben, begründet aber keine erzwingbare Verpflichtung, der Ladung Folge zu leisten.

<sup>895</sup> Zu Art. 11 EuRhÜbk vgl. *N.N.*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.1, Vorbemerkungen, Rn. 14; *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 231 ff.; *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 91 f.

<sup>896</sup> Auch nach Einführung des unmittelbaren Geschäftsverkehrs zwischen den zuständigen Justizbehörden als Regelfall ist bei Ersuchen um die zeitweilige Überstellung inhaftierter Personen weiterhin der strengere (justiz-)ministerielle Geschäftsweg einzuhalten (vgl. Art. 53 Abs. 3 SDÜ, der gemäß Art. 2 Abs. 2 EU-RhÜbk mittlerweile aufgehoben und durch Art. 6 Abs. 8 lit. a) EU-RhÜbk ersetzt wurde).

<sup>897</sup> Ergänzt wird Art. 11 EuRhÜbk auf multilateraler Ebene durch Art. 9 EU-RhÜbk (hierzu *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 23). Dieser behandelt von der Transportrichtung her gesehen die umgekehrte Konstellation. Nicht ein im Ausland Inhaftierter soll zeitweilig ins Inland überstellt werden, sondern ein inländischer Häftling soll vorübergehend ins Ausland verbracht werden. In beiden Fällen ist jedoch Bezugspunkt ein inländisches Strafverfahren. Funktional bildet die Überstellung nach Art. 9 EU-RhÜbk lediglich eine Art Annex zu einem vom verfahrensführenden Staat ausgehenden Rechtshilfeersuchen um Vornahme bestimmter Ermittlungshandlungen, zu deren Erledigung die Anwesenheit einer im Verfahrensstaat inhaftierten Person erforderlich ist.

Zuvor war diese systematisch dem Ermittlungsverfahren zuzuordnende Variante einer zeitweiligen Überstellung inhaftierter Personen bereits Gegenstand bilateraler Zusatzverträge, vgl. exemplarisch Art. 9 des deutsch-österreichischen EuRhÜbk-Ergänzungsvertrages v. 31.01.1972 (BGBl II 1975, 1157).

chen um Überstellung auf den ersten Blick an die Anordnung der Vorführung, mit der nach deutschem Recht die Ladung eines sich nicht auf freiem Fuß befindenden Zeugen verbunden wird<sup>899</sup>.

Die grundsätzliche völkerrechtliche Verpflichtung zu dieser Form transnationaler Kooperation, die hier wegen der (vermeintlichen) Sachnähe mit „grenzüberschreitender Vorführung“ überschrieben wurde, ist allerdings diversen Einschränkungen unterworfen (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 EuRhÜbk). Vor allem kann (bzw. wird in der Regel<sup>900</sup>) die befristete Überstellung abgelehnt werden, wenn der Häftling ihr nicht zustimmt (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 lit. a) EuRhÜbk). Auf diese Weise soll verhindert werden, dass ein (in anderer Sache) inhaftierter Auslandszeuge schlechter steht als ein Zeuge, der sich im Ausland auf freiem Fuß bewegt<sup>901</sup>. Dadurch fehlt dem transnationalen Pendant aber gerade der die innerstaatliche Vorführung kennzeichnende Zwangscharakter.

Bei genauerer Betrachtung ist die vorübergehende Überstellung im Ausland inhaftierter Personen zu Beweis Zwecken folglich ein ähnlich stumpfes Schwert wie die Ladung eines auf freiem Fuß befindlichen Auslandszeugen. Die praktische Bedeutung dieses Rechtsinstituts ist nicht zuletzt deshalb gering<sup>902</sup>.

### 3. Grenzüberschreitende kommissarische Vernehmung

Als Quintessenz der beiden vorangegangenen Gliederungspunkte bleibt festzuhalten, dass das Erscheinen einer (inhaftierten) ausländischen Beweisperson im Inland vor dem (deutschen) Tatgericht in keinem Fall erzwungen werden kann. Dieser unbefriedigende Befund darf indes nicht vorschnell dahingehend verallgemeinert werden, ein Auslandszeuge genieße „Narrenfreiheit“ und könne sich nach Belieben jeglicher Vernehmungssituation entziehen.

Scheidet eine unmittelbare persönliche Vernehmung in der Hauptverhandlung aus<sup>903</sup>, so hat das erkennende Gericht vielmehr zu erwägen, den Auslandszeugen auf der Grundlage der allgemeinen Rechtshilfeverpflichtung des Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk stellvertretend durch den ausländischen Aufenthaltsstaat vernehmen zu lassen<sup>904</sup>. Anders als bei der bloßen (formalen) Zustellung einer fremdstaatlichen Ladung zum Hauptverhandlungster-

---

<sup>898</sup> Sofern ersuchter Haft- und ersuchender Verfahrensstaat keine Anrainerstaaten sind und deshalb zur Überstellung das Hoheitsgebiet (mindestens) eines dritten Mitgliedstaates durchquert werden muss, ist letzterer – analog zur Durchlieferung im Auslieferungsverkehr (siehe oben Fn. 790) – formal um sog. Durchbeförderung des Häftlings zu ersuchen (Art. 11 Abs. 2 EuRhÜbk).

<sup>899</sup> Vgl. *Meyer-Goßner/Schmitt*, § 51 StPO Rn. 2.

<sup>900</sup> Vgl. den – nicht nur – von deutscher Seite erklärten Vorbehalt zu Art. 11 EuRhÜbk (BGBl II 1976, 1799) sowie den inhaltsgleichen Art. 3 Abs. 1 des EuRhÜbk-Zustimmungsgesetzes v. 03.11.1964 (BGBl II 1964, 1369).

<sup>901</sup> v. *Weber*, FS Mayer, S. 517 (522).

Eine weitere Parallelität zum auf freiem Fuß befindlichen Auslandszeugen besteht insofern, als auch der inhaftierte Auslandszeuge durch die Zusicherung freien Geleits dazu veranlasst werden soll, sich mit seiner Überstellung einverstanden zu erklären (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 12 EuRhÜbk).

<sup>902</sup> So die Feststellung von *Nagele*, *Beweisaufnahme*, S. 232 mit Fn. 61, an der sich auch aufgrund der Möglichkeiten moderner Kommunikationstechnik (hierzu sogleich unten Seite 166 ff.) zwischenzeitlich nichts Grundlegendes geändert haben dürfte.

<sup>903</sup> Außer dem fehlenden Willen des Auslandszeugen können auch objektive Gründe einem Erscheinen vor dem Tatgericht entgegenstehen; vgl. die Beispiele bei *Grotz*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, *Internationaler Rechtshilfeverkehr*, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 24.

<sup>904</sup> Bei Ersuchen um eidliche Vernehmung ist ergänzend Art. 3 Abs. 2 EuRhÜbk zu beachten.

min ist die Rechtshilfeleistung bei derartigen kommissarischen Vernehmungen<sup>905</sup> umfassend angelegt und erstreckt sich abgesehen von der Durchführung der eigentlichen Vernehmung auf sämtliche vorbereitenden Maßnahmen, d.h., der ersuchte Aufenthaltsstaat lädt die Beweisperson selbst vor ein eigenes Gericht, stellt die erlassene Ladung zu und kann diese vor allem bei Bedarf auch zwangsweise durchsetzen.

Dem Vorteil eines erzwingbaren Erscheinens steht jedoch ein wenngleich jeder kommissarischen Beweisaufnahme immanenter Nachteil gegenüber. Indem das Gericht die Zeugenvernehmung aus der Hand gibt, geht ihm zwangsläufig der für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Zeugen und der Glaubhaftigkeit seiner Aussage bedeutsame persönliche Gesamteindruck von der Beweisperson verloren<sup>906</sup>.

Dagegen haben sich in einem weiteren, spezifisch transnationalen Punkt die Vernehmung des Auslandszeugen in der Hauptverhandlung auf der einen und dessen kommissarische Vernehmung im Ausland auf der anderen Seite zwischenzeitlich weitgehend angenähert. Während im ersten Fall auf die Vernehmung gleichsam automatisch das Recht des ersuchenden Verfahrensstaates Anwendung findet, richtet(e) sich die Erledigung von Ersuchen um kommissarische Vernehmung im Ausgangspunkt nach dem nationalen Prozessrecht des ersuchten Aufenthaltsstaates (Art. 3 Abs. 1 EuRhÜbk). Seit der Einführung des Grundsatzes „forum regit actum“ durch Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk ist aber auch bei der mittelbaren Beweisaufnahme regelmäßig den Wünschen des ersuchenden Staates Rechnung zu tragen.

#### 4. Grenzüberschreitende Aspekte der Beweisaufnahme – die Vernehmung per Videokonferenz

Dank des technologischen Fortschritts im Kommunikationssektor steht mit der grenzüberschreitenden Vernehmung per Videokonferenz mittlerweile für Fälle, in denen das persönliche Erscheinen des Auslandszeugen vor dem erkennenden Gericht nicht in Betracht kommt, eine weitere, moderne Vernehmungsmethode zur Verfügung, die die unerwünschten Nebenfolgen der klassischen kommissarischen Vernehmung zu minimieren versucht. Bei der Videovernehmung wird die räumliche Distanz zwischen Zeugen und erkennendem Gericht technisch mittels zeitgleicher Bild- und Tonübertragung überbrückt, d.h., der sich unverändert im Ausland aufhaltende Zeuge wird der laufenden inländischen Hauptverhandlung live zugeschaltet und kann auf diese Weise ganz regulär im Rahmen der Beweisaufnahme vernommen werden<sup>907</sup>.

<sup>905</sup> Zur kommissarischen (Zeugen-)Vernehmung nach deutschem Recht vgl. § 223 StPO. Da die kommissarische Vernehmung nicht Teil der Hauptverhandlung ist, muss dieses vorweggenommene Stück der Beweisaufnahme durch Verlesen der (im Ausland gefertigten) Vernehmungsniederschrift erst in die Hauptverhandlung eingeführt werden.

<sup>906</sup> Eine gewisse, wenn auch mit erheblichem Kostenaufwand verbundene Abmilderung dieser „Nebenwirkungen“ lässt sich dadurch erreichen, dass das erkennende Gericht als Ganzes oder zumindest einzelne seiner Mitglieder während der kommissarischen Vernehmung im Ausland rein passiv als Zuhörer und Beobachter anwesend sind (vgl. Art. 4 EuRhÜbk; hierzu oben Fn. 844).

Davon nicht nur der Intensität der Teilnahme nach, sondern auch strukturell zu unterscheiden ist die noch weiter gehende Möglichkeit, dass das (deutsche) erkennende Gericht mit Zustimmung des ausländischen Staates den Auslandszeugen an Ort und Stelle im Ausland selbst vernimmt und so einen Teil der Hauptverhandlung unter (Weiter-)Geltung des deutschen Strafprozessrechts im Ausland durchführt (vgl. *Nagel*, Beweisaufnahme, S. 256 ff.); zusammenfassend v. *Weber*, FS Mayer, S. 517 (524 ff.).

<sup>907</sup> Von dieser Einsatzmöglichkeit der Videotechnologie zu unterscheiden ist die schlichte Videoaufzeichnung einer außerhalb der Hauptverhandlung vorab durchgeführten kommissarischen Vernehmung. In der anschließenden Hauptverhandlung tritt dann an die Stelle der klassi-



Verglichen mit der kommissarischen Vernehmung ist diese audiovisuelle Fernvernehmung nicht nur weniger zeitaufwendig, sondern in der Regel auch das aussagekräftigere Beweismittel<sup>908</sup>. Neben der direkten Befragung des Zeugen erlaubt sie dem erkennenden Gericht, sich im wahrsten Sinne des Wortes ein Bild von der Beweisperson zu machen und insbesondere deren Mimik und Gestik während der Aussage zu beobachten. Gemessen an den Möglichkeiten sinnlicher Wahrnehmung, die eine unmittelbare persönliche Vernehmung im Gerichtssaal gerade im nonverbalen Erkenntnisbereich eröffnet, ist freilich einzuräumen, dass die nur virtuelle Anwesenheit des Zeugen nicht in jeder Hinsicht einen vollwertigen Ersatz für dessen (physisches) Erscheinen in der Hauptverhandlung bietet<sup>909</sup>.

Ausdrückliche Erwähnung findet die grenzüberschreitende Vernehmung per Videoschaltung erstmals in Art. 10 EU-RhÜbk<sup>910</sup>. Danach ist der ersuchte Aufenthaltsstaat grundsätzlich verpflichtet, einem Ersuchen um audiovisuelle (Zeugen-<sup>911</sup>) Vernehmung zu entsprechen (Art. 10 Abs. 2 EU-RhÜbk). Die erbetene Unterstützung beschränkt sich dabei im Wesentlichen darauf, die technischen Vorkehrungen für die Bild-Ton-Direktübertragung zu treffen sowie die Ladung der Beweisperson zu bewirken und – so zumindest die Intention der geistigen Väter des EU-Rechtshilfeübereinkommens<sup>912</sup> – diese gegebenenfalls

---

schen Verlesung der schriftlichen Vernehmungsniederschrift das aussagekräftigere Abspielen der Videoaufnahme („audiovisuelles Vernehmungsprotokoll“). Innerstaatlich ist dieser Anwendungsfall der Videotechnik in den §§ 58a, 255a StPO geregelt; vgl. ergänzend zur Begrifflichkeit *Norouzi*, Audiovisuelle Vernehmung, S. 3 Fn. 13.

<sup>908</sup> *Schomburg/Hackner*, in: *Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe*, Vor § 68 IRG Rn. 91; *Hackner/Schierholt*, *Internationale Rechtshilfe*, Rn. 209; *Gleß*, *Beweisrechtsgrundsätze*, S. 115 f.

<sup>909</sup> *Rinio*, *NStZ* 2004, 188 (190); *Gleß*, *Beweisrechtsgrundsätze*, S. 116.

<sup>910</sup> Speziell zu diesem Aspekt des EU-Rechtshilfeübereinkommens *Grotz*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, *Internationaler Rechtshilfeverkehr*, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 24 ff.; *Gleß*, *Beweisrechtsgrundsätze*, S. 115 f.; *Meuters*, *Grenzüberschreitende Ermittlungen*, S. 135 ff.; *Mokros*, in: *Denninger/Rachor*, *Handbuch Polizeirecht*, Kap. O Rn. 341 ff.; insgesamt zur audiovisuellen Vernehmung von Auslandszeugen aus deutscher Sicht *Norouzi*, *Audiovisuelle Vernehmung*.

Auch ohne ausdrückliche völkerrechtliche Regelung war eine grenzüberschreitende Vernehmung im Wege der Videokonferenz bereits zuvor auf der Grundlage der allgemeinen Rechtshilfeverpflichtung gemäß Art. 1 Abs. 1 EuRhÜbk möglich, vgl. *Rinio*, *NStZ* 2004, 188 (189); *Hackner/Schierholt*, *Internationale Rechtshilfe*, Rn. 208.

Nach deutschem Recht erlaubt der 1998 durch das Gesetz zum Schutze von Zeugen bei Vernehmungen im Strafverfahren und zur Verbesserung des Opferschutzes (Zeugenschutzgesetz) eingefügte § 247a StPO unter bestimmten Voraussetzungen diese moderne Form der Vernehmung.

<sup>911</sup> Dasselbe „Pflicht(en)programm“ gilt generell in Bezug auf Sachverständige. Fakultativ können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 Abs. 9 EU-RhÜbk die Bestimmungen über die Videovernehmung von Zeugen und Sachverständigen auch auf Beschuldigtenvernehmungen ausdehnen. Anders als bei Zeugen und Sachverständigen hängt die – innerstaatlich in engen Grenzen nunmehr von § 233 Abs. 2 Satz 3 StPO zugelassene – Vernehmung des Beschuldigten per Videokonferenz allerdings von dessen Zustimmung ab.

<sup>912</sup> Vgl. im erläuternden Bericht zum EU-Rechtshilfeübereinkommen die Anmerkung zu Art. 10 Abs. 4 EU-RhÜbk, wonach „[m]it dieser Bestimmung [...] gewährleistet werden [soll], dass geeignete Schritte unternommen werden können, um das persönliche Erscheinen der betreffenden Person zum Zwecke der Vernehmung sicherzustellen“ (ABIEG 2000 Nr. C 379, 7 (15)); im Ergebnis ebenso *Grotz*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, *Internationaler Rechtshilfeverkehr*, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 30, der aber wohl zu Art. 10 Abs. 8 EU-RhÜbk als Grundlage für derartige Zwangsmaßnahmen tendiert. Eine Zusammenschau der beiden Absätze lässt indes eher darauf schließen, dass sich Art. 10 Abs. 4 EU-RhÜbk (vergleichbar mit § 51 StPO) auf die Ahndung von pflichtwidrigem Verhalten im Vorfeld der eigentlichen Vernehmung bezieht, wohingegen Art. 10 Abs. 8 EU-RhÜbk (analog zu § 70 StPO) Pflichtwidrigkeiten während der Vernehmung selbst im Blick hat (vgl. auch ABIEG 2000 Nr. C 379, 7 (16): „Nach Absatz 8 muss der Mitgliedstaat, in dem sich die vernommene Person aufhält, für den Fall, dass diese

auch zwangsweise durchzusetzen, wohingegen die eigentliche (Fern-)Vernehmung durch das erkennende Gericht des ersuchenden Staates erfolgt<sup>913</sup>.

im Laufe einer Vernehmung per Videokonferenz die Aussage verweigert oder falsch aussagt, die Möglichkeit haben, mit dieser Person in derselben Weise zu verfahren wie bei einer Vernehmung im Rahmen seiner innerstaatlichen Verfahren“).

Unbeschadet dieser Detailfragen sind die europarechtlichen Vorgaben in ihrer Grundaussage jedoch recht klar formuliert. Gleichwohl weicht die deutsche Umsetzung ohne stichhaltige Begründung einmal mehr (vgl. oben Fn. 827) in erheblichem Maße hiervon ab und bestimmt in § 61c IRG (bezogen auf einen sich in Deutschland aufhaltenden Zeugen), dass die unentschuldigte Nichtbefolgung der Erscheinungspflicht weder mit Kostennachteilen belegt werden darf noch Zwangsmittel einschließlich der Zwangsvorführung angedroht und festgesetzt werden dürfen. Als Grund für diese höchst bemerkenswerte und aus europäischer Sicht geradezu kontraproduktive Regelung führt die deutsche Denkschrift zum EU-Rechtshilfeübereinkommen (BT-Drs. 15/4233, S. 22) unter Berufung auf Art. 10 Abs. 2 EU-RhÜbk im Wesentlichen an, eine erzwingbare, notfalls also auch gegen den Willen des Zeugen vorgenommene Videovernehmung verstoße generell gegen die Grundprinzipien der deutschen Rechtsordnung. Diese Argumentation verkennt nicht nur, dass die in Art. 10 Abs. 2 EU-RhÜbk genannten „Grundprinzipien [der eigenen] Rechtsordnung“ lediglich als Korrektiv „in dem betreffenden Einzelfall“ (ABIEG 2000 Nr. C 379, 7 (15); Hervorhebung durch Verf.) herangezogen werden können, sie ist auch in der Sache kaum nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass nach der innerstaatlichen Vorschrift des § 247a StPO die Anordnung einer Videovernehmung stets ohne Zustimmung des zu vernehmenden Zeugen ergeht (vgl. auch *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 26). Überdies steht die Auffassung der Bundesregierung in eindeutigem Widerspruch zu der von Deutschland so mitbeschlossenen Systematik des Art. 10 EU-RhÜbk: Im Umkehrschluss zur audiovisuellen Beschuldigtenvernehmung gemäß Art. 10 Abs. 9 EU-RhÜbk hängt die Videovernehmung von Zeugen und Sachverständigen gerade nicht von deren freiwilliger Mitwirkung ab (vgl. klarstellend ABIEG 2000 Nr. C 379, 7 (15): „Im Gegensatz zu Absatz 9, in dem es um Beschuldigte geht, ist es nicht erforderlich, dass der Zeuge oder Sachverständige seine Zustimmung zur Vernehmung per Videokonferenz gibt“). Soweit ergänzend argumentiert wird, eine zwangsweise durchsetzbare Videovernehmung würde dem Schutzcharakter dieser Vernehmungsmethode zuwiderlaufen, ist dem entgegenzuhalten, dass die audiovisuelle Vernehmung nicht nur dem (Opfer-)Zeugenschutz dient, sondern gleichermaßen auch die Vernehmung anderweitig nicht erreichbarer Zeugen ermöglichen soll (*Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 207 m.w.N.).

Erst recht ist die Behauptung, bei der transnationalen Videovernehmung eines Zeugen ohne dessen Zustimmung werde dieser unfreiwillig einer ausländischen Rechtsordnung mit für ihn unabsehbaren Folgen unterworfen, in Bezug auf den Binnenraum der Europäischen Union wenig überzeugend. Zum einen gilt es zu betonen, dass der völkerrechtliche Grundsatz, wonach eine Beweisperson nicht gezwungen werden soll, sich in den Machtbereich eines fremden Staates zu begeben, nur die physische Grenzüberschreitung betrifft. Zum anderen ist diese Bewertung schwerlich mit dem europa(straf)rechtlichen Strukturprinzip gegenseitiger Anerkennung in Einklang zu bringen, das gemeinhin als Ausdruck der Gleichwertigkeit aller Mitgliedstaaten und des gegenseitigen Vertrauens in die Rechtsordnungen und die Rechtsstaatlichkeit der anderen Mitgliedstaaten verstanden wird (ähnlich *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 3.5, Vorbemerkungen, Rn. 26). Zudem übersieht dieser Einwand, dass Art. 10 EU-RhÜbk der befürchteten Benachteiligung sogar in mehrfacher Hinsicht vorbeugt: So kann sich die zu vernehmende Person gemäß Art. 10 Abs. 5 lit. e) EU-RhÜbk auf die Zeugnis- und Aussageverweigerungsrechte sowohl des ersuchenden als auch des ersuchten Staates berufen (sog. Meistbegünstigungsprinzip). Ferner wird die grundsätzlich nach dem Verfahrensrecht des ersuchenden Staates durchzuführende Videovernehmung überlagert durch die Grundprinzipien der Rechtsordnung des ersuchten Staates, wobei über deren Einhaltung ein am Übertragungsort anwesender Vertreter des ersuchten Staates wacht (Art. 10 Abs. 5 lit. a) EU-RhÜbk).

<sup>913</sup>

*Nagele*, Beweisaufnahme, S. 210. Insofern gleicht die transnationale Videovernehmung strukturell der durch Art. 18 Abs. 1 lit. a) EU-RhÜbk eingeführten grenzüberschreitenden Überwachung der Telekommunikation in Echtzeit (vgl. oben Seite 138). Hier wie dort wird der ersuchende Staat mit technischer Hilfestellung des ersuchten Staates in die Lage versetzt, in gewissem Umfang auf fremdem Territorium hoheitlich tätig zu werden, ohne dass hierzu Hoheitsträger physisch die Grenze überschreiten müssen.

Parallel zu dieser Aufgabenverteilung zwischen ersuchtem und ersuchendem Staat ist bei der Frage des anwendbaren Rechts zu differenzieren. Während sich die Rahmenbedingungen der Videokonferenz nach den nationalen Rechtsvorschriften des Aufenthaltsstaates bemessen (Art. 10 Abs. 4 und 8 EU-RhÜbk), gilt für die Durchführung der Vernehmung selbst in erster Linie die Verfahrensordnung des ersuchenden Mitgliedstaates (Art. 10 Abs. 5 lit. c) EU-RhÜbk)<sup>914/915</sup>.

## 5. Grenzüberschreitende Aspekte der Urteilsfindung

### a) Im Zusammenhang mit der Tatsachenfeststellung – zur Verwertbarkeit im Ausland gewonnener Beweismittel

Über das Ergebnis der Beweisaufnahme entscheidet das erkennende Gericht im Wege der Überzeugungsbildung durch freie Beweiswürdigung. Alleinige Erkenntnisquelle, aus der das Tatgericht seine Überzeugung schöpft, ist nach der gesetzgeberischen Konzeption der „Inbegriff der [Haupt-]Verhandlung“ (§ 261 StPO). Gleichwohl beginnt die Feststellung der Tatsachengrundlage in der Hauptverhandlung regelmäßig nicht bei Null, sondern stützt sich üblicherweise auf das im Ermittlungsverfahren durch die Polizei vorläufig gesammelte Beweismaterial, das dann im Rahmen der förmlichen Beweisaufnahme noch einmal verbindlich erhoben werden muss<sup>916</sup>. Den Inbegriff der Verhandlung bilden dabei nur diejenigen Beweismittel, die ordnungsgemäß in die Hauptverhandlung eingeführt wurden und verwertbar sind. Beweise, die einem Beweisverwertungsverbot unterliegen, dürfen im Urteil keine Berücksichtigung finden<sup>917</sup>.

Bereitet die Beurteilung, ob im Vorverfahren gesicherte Beweise für die endgültige Sachverhaltsfeststellung vor Gericht (un-)verwertbar sind, mangels allgemein anerkannter dogmatischer Grundlinien bereits in rein innerstaatlichen Strafverfahren mitunter erhebliche Schwierigkeiten<sup>918</sup>, so stellt die Frage nach der Zulässigkeit der inländischen Verwertung von im Ausland gewonnenen Beweismitteln Rechtswissenschaft und -praxis vor weitere Probleme<sup>919</sup>.

<sup>914</sup> Art. 10 Abs. 5 lit. c) EU-RhÜbk wiederholt damit speziell für die transnationale Videovernehmung das allgemein in Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk niedergelegte moderne „forum regit actum“-Prinzip. Zur praktischen und normativen Unanwendbarkeit des überkommenen „locus regit actum“-Modells bei der grenzüberschreitenden audiovisuellen Zeugenvernehmung siehe *Norouzi*, Audiovisuelle Vernehmung, S. 179 ff.

<sup>915</sup> Unter ähnlichen Voraussetzungen, wie sie Art. 10 EU-RhÜbk für die Videovernehmung vorschreibt, ermöglicht Art. 11 EU-RhÜbk (hierzu *Meuters*, Grenzüberschreitende Ermittlungen, S. 137 f.; *Gleß*, Beweisrechtsgrundsätze, S. 116 f.) die zuvor ebenfalls auf Art. 1 Abs. 1 EU-RhÜbk gestützte grenzüberschreitende Vernehmung per Telefonkonferenz („Nur-Ton-Direktübertragung“). Im Gegensatz zur Videovernehmung ist die weniger praxisrelevante Telefonvernehmung jedoch ausschließlich bei Zeugen und Sachverständigen zulässig und kann gemäß Art. 11 Abs. 2 EU-RhÜbk nur mit deren Zustimmung erfolgen.

<sup>916</sup> Zu diesem Phänomen der mehrfachen Beweisführung, das dem Grunde nach in allen europäischen Rechtsordnungen vorzufinden ist, vgl. *Gleß*, Beweisrechtsgrundsätze, S. 142 ff.

<sup>917</sup> *Beulke*, Strafprozessrecht, Rn. 494; *Meyer-Goßner/Schmitt*, StPO, Einleitung, Rn. 55.

<sup>918</sup> Vgl. etwa *Beulke*, Strafprozessrecht, Rn. 454 ff.; *Meyer-Goßner/Schmitt*, StPO, Einleitung, Rn. 55 ff.

<sup>919</sup> Allgemein zur Problematik der Verwertung von Auslandsbeweisen siehe etwa *Ambos*, Beweisverwertungsverbote, S. 81 ff.; *Gleß*, JR 2008, 317 ff.; *Böse*, ZStW 114 (2002), 148 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 236 f.

Speziell zur Verwertbarkeit von im Ausland abgelegten Geständnissen *Keller*, FS Fezer, S. 227 ff.; zur Verwertung von Erkenntnissen aus verdeckten grenzüberschreitenden Polizei-

Nachdem ein einheitliches supranationales EU-Beweis(verwertungs)recht bislang nicht existiert<sup>920</sup>, vollzieht sich die mehrgliedrige grenzüberschreitende Beweisführung im Kern bis auf Weiteres im Rahmen der Rechtshilfe. Neben der zwischenstaatlichen (völkerrechtlichen) Ebene sind an dem Gesamtkomplex der Beweisgewinnung und Beweisverwertung somit immer auch zwei souveräne (Mitglied-)Staaten mit ihren mehr oder weniger unterschiedlich strukturierten (Beweis-)Rechtsordnungen beteiligt. Rechtshilfetypisch gilt dabei im Ausgangspunkt, dass sich die Rechtmäßigkeit jeder einzelnen Maßnahme nach dem nationalen Recht des jeweils handelnden Hoheitsträgers bestimmt. Auf Maßnahmen der Beweisgewinnung findet daher grundsätzlich die Verfahrensordnung des um Rechtshilfe ersuchten Staates Anwendung („locus regit actum“-Prinzip, vgl. Art. 3 Abs. 1 EuRhÜbk), während sich die anschließende Verwertung des übermittelten Beweismaterials im anhängigen Strafverfahren nach dem innerstaatlichen Recht des (ersuchenden) Urteilsstaates richtet<sup>921</sup>.

Aus dieser Zweiteilung resultiert denn auch die spezifische Problematik der Tatsachenfeststellung in transnational arbeitsteiligen Strafverfahren. Es muss nicht nur gewährleistet sein, dass das im Stadium des Ermittlungsverfahrens mit dem Ziel einer Verwertung im nachfolgenden Gerichtsverfahren gewonnene Wahrnehmungsobjekt in der Hauptverhandlung auch tatsächlich seine Beweiskraft entfalten und zum Gegenstand der Tatsachenfindung gemacht werden kann („nationaler Beweistransfer“ zwischen verschiedenen Verfahrensstadien), sondern es ist gleichzeitig auch und vor allem sicherzustellen, dass das unter Geltung der einen Rechtsordnung gewonnene Wahrnehmungsobjekt unter Geltung einer anderen Rechtsordnung als förmliches Beweismittel verwertet werden kann („transnationaler Beweistransfer“ zwischen verschiedenen Rechtssystemen).

Dem rechtshilferechtlichen Charakter der grenzüberschreitenden Beweisführung entsprechend können sich Lösungsansätze für die mit dem transnationalen Beweistransfer verbundenen Probleme sowohl aus dem übergeordneten zwischenstaatlichen (Völker-)Recht als auch aus der für die Beweisverwertung maßgeblichen nationalen Rechtsordnung des ersuchenden Staates ergeben.

Wendet man sich zunächst der in der vorliegenden Untersuchung im Vordergrund stehenden zwischenstaatlichen Ebene zu, so zeigt sich ein überraschender Befund. Obwohl die Frage nach der Verwertbarkeit von Auslandsbeweisen im heimischen Strafprozess gewissermaßen die Gretchenfrage der transnationalen Strafverfolgung darstellt, sind völker- bzw. europarechtlich begründete Beweisverwertungsregeln dünn gesät<sup>922</sup>. Diese Regelungslücke erstaunt umso mehr, als die Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Beweissammlung detailliert geregelt wurden und die wenigen expliziten Verwertungsregelungen durchaus auf ein entsprechendes europäisches Problembewusstsein schließen lassen<sup>923</sup>.

---

einsätzen *Gleß*, NStZ 2000, 57 ff.; zur Verwertung von Erkenntnissen gemeinsamer Ermittlungsgruppen *Nack*, in: *Wolter u.a.*, Alternativentwurf Europol, S. 255 ff.

<sup>920</sup> Vgl. aber den Reformvorschlag für ein bereichsspezifisch harmonisiertes Beweisverfahren einschließlich Beweisverwertungsregelung in den Art. 32 und 33 *Corpus Juris*; hierzu *Gleß*, *Beweisrechtsgrundsätze*, S. 153 ff.; zum *Corpus-Juris-Entwurf* insgesamt siehe auch oben Seite 4 m.w.N.

<sup>921</sup> *Böse*, ZStW 114 (2002), 148 (149); *Gleß*, FS Grünwald, S. 197 (201 f.); siehe auch *Scheller*, *Ermächtigungsgrundlagen*, S. 94 ff.

<sup>922</sup> Hierzu *Ambos*, *Beweisverwertungsverbote*, S. 96 ff.; *Gleß*, JR 2008, 317 (322 f.); *Böse*, ZStW 114 (2002), 148 (172 ff.).

<sup>923</sup> *Gleß*, NStZ 2000, 57 (60); *Hackner/Schierholt*, *Internationale Rechtshilfe*, Rn. 236. Dass diese Zurückhaltung „maßgeblich [...] auf das Subsidiaritätsprinzip zurückzuführen sein [dürfte]“, wie *Esser*, FS Roxin, S. 1497 (1507) in Bezug auf die fehlende Regelung von Verwertungsfragen im Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung annimmt, erscheint allerdings zweifelhaft angesichts der ansonsten eher formelhaften Begründungen, mit denen der euro-

Zu diesen ausdrücklichen Vorgaben für die Verwertbarkeit im Ausland gewonnener Beweise zählt insbesondere Art. 39 Abs. 2 SDÜ, wonach im Rahmen des polizeilichen Informationsaustausches übermittelte schriftliche Informationen nur mit Zustimmung der zuständigen Justizbehörde des übermittelnden Staates in einem inländischen Strafverfahren als Beweismittel verwendet werden dürfen. Eine vergleichbare Bestimmung enthält Art. 50 Abs. 3 SDÜ hinsichtlich der Rechtshilfe in Steuer(straf)sachen. Beide Male zieht die fehlende Zustimmung des Beweismittelstaates ein Verwertungsverbot nach sich<sup>924</sup>. Darüber hinaus wird aus dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz, die Souveränität fremder Staaten zu achten, abgeleitet, dass Beweise, die unter Umgehung des offiziellen Rechtshilfeverfahrens erlangt werden, einem Verwertungsverbot unterliegen<sup>925</sup>. Den gravierendsten Verstoß markiert dabei die eigenmächtige Beschaffung von Beweismaterial auf ausländischem Hoheitsgebiet. Eine Verwertungsbeschränkung ist aber beispielsweise auch dann anzunehmen, wenn sich der ersuchende Staat über eine vom ersuchten Beweismittelstaat vor oder bei der Übermittlung des Beweismittels ausgesprochene Zweckbindung (sog. Spezialitätsvorbehalt) hinwegsetzt<sup>926</sup>. In allen Fallkonstellationen kann die Souveränitätsverletzung jedoch dadurch geheilt und die Verwertbarkeit des Auslandsbeweises hergestellt werden, dass der betroffene Mitgliedstaat der Nutzung nachträglich zustimmt.

Bei näherer Betrachtung ist mit den vereinzelten Verwertungsverboten völker- bzw. europarechtlichen Ursprungs, die allesamt aus einer nicht ordnungsgemäß durchgeführten Beweisrechtshilfe heraus erwachsen, für die Kernproblematik des grenzüberschreitenden Beweis(mittel)transfers allerdings noch nicht viel gewonnen. Denn es bleibt offen, ob bzw. wann ein Verwertungsverbot eingreift, wenn ein Beweismittel ordnungsgemäß, also im Einklang mit den völkerrechtlichen Vorgaben und den einschlägigen Vorschriften des ersuchten Staates gewonnen wurde, diese ausländische Beweissammlung aber – wie zu meist – nicht allen Anforderungen genügt, die der ersuchende Verwertungsstaat an eine entsprechende Beweisgewinnung stellen würde. Dieses Spannungsverhältnis aufzulösen obliegt daher der Verwertungsrechtsordnung des ersuchenden (hier pars pro toto: deutschen) Staates.

Die deutsche Rechtsprechung, der mangels gesetzlicher Regelung diese Aufgabe in concreto zukommt, lässt sich insoweit von pragmatischen Erwägungen leiten<sup>927</sup>. Im Wege der Rechtshilfe ordnungsgemäß erlangte Beweismittel seien als Konsequenz aus dem „locus regit actum“-Grundsatz prinzipiell auch dann gerichtsverwertbar und könnten in die freie Beweiswürdigung eingehen, wenn ihre Gewinnung im Ausland nicht die (strengerer) deutschen Verfahrenserfordernisse erfüllt. Um zu vermeiden, dass praktisch jede Beweis-

---

päische Gesetzgeber – „unterstützt“ durch eine restriktive Judikatur des Europäischen Gerichtshofs (vgl. *Albin*, NVwZ 2006, 629 ff.) – die Vereinbarkeit neuer Rechtsakte mit dem Subsidiaritätsprinzip bejaht.

<sup>924</sup> Siehe ferner die völkervertraglich normierten Verwertungsregelungen in Art. 13 Abs. 10 bzw. Art. 23 EU-RhÜbk.

<sup>925</sup> Zu Verwertungsverboten als Folge eines Verstoßes gegen völkerrechtlich geschützte Individualinteressen siehe *Ambos*, Beweisverwertungsverbote, S. 99 ff.; *Gleß*, JR 2008, 317 (323 ff.).

<sup>926</sup> Zur demgegenüber umstrittenen Frage, ob auch nach der Gewährung von Rechtshilfe noch eine Verwertungsbeschränkung ausgesprochen werden kann („nachträglicher Spezialitätsvorbehalt“), etwa wenn sich später herausstellt, dass der vom ersuchenden Staat im Rechtshilfeersuchen mitgeteilte Sachverhalt – bewusst oder unbewusst – lückenhaft oder irreführend war und der ersuchte Staat aufgrund der fehlerhaften Information Rechtshilfe geleistet hat, die er bei ordnungsgemäßer Sachverhaltsdarstellung (so) nicht erbracht hätte („Fall *Schreiber*“), vgl. *Gleß/Eymann*, StV 2008, 318 ff.; *Ambos*, Beweisverwertungsverbote, S. 85 ff.

<sup>927</sup> Vgl. (jeweils m.w.N.) *Gleß*, ZStW 115 (2003), 131 (134 f.); *dies.*, JR 2008, 317 (319 ff.); *dies.*, ZStW 125 (2013), 573 (581 ff.); *dies.*, FS Grünwald, S. 197 (202 ff.) auch zu abweichenden Ansichten in der Literatur; *Scheller*, Ermächtigungsgrundlagen, S. 98 f.

rechtshilfe ins Leere läuft, müsse sich das deutsche Tatgericht letzten Endes mit der Einhaltung der (niedrigeren) ausländischen Standards begnügen<sup>928</sup>. Das erkennende Gericht sei jedoch gleichwohl im Rechtshilfeverfahren verpflichtet, auf eine möglichst weitgehende Beachtung der inländischen Verfahrensvorschriften hinzuwirken<sup>929</sup>. Trotz intensiver Bemühungen nicht auszuräumende Abweichungen in der Beweisgewinnung sollten nach Ansicht der Rechtsprechung gegebenenfalls bei der richterlichen Beweiswürdigung ausgeglichen werden. Lediglich ein Verstoß gegen elementare rechtsstaatliche Grundsätze (ordre public) der Verwertungsrechtsordnung führe ausnahmsweise zu einem gänzlichen Beweisausschluss.

Eine ausschließlich nationale Antwort auf transnationale Beweisverwertungsfragen kann allerdings nur als Übergangslösung dienen. Gleichzeitig verstärkt die immer enger werdende Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung den Druck auf die europäische Ebene, nach Lösungswegen zur Verwertbarkeit ordnungsgemäß gewonnener Auslandsbeweise zu suchen.

Zu einer ersten – je nach Blickwinkel – Entschärfung oder Verlagerung der Verwertungsproblematik hat das EU-Rechtshilfeübereinkommen vom 29. Mai 2000 beigetragen. Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk ersetzt das herkömmlich für die Beweissammlung geltende Rechtshilfeprinzip „locus regit actum“ durch den Grundsatz „forum regit actum“. Damit bestimmt sich im Regelfall auch das auf die Beweisgewinnung anzuwendende Recht nach der für die spätere Beweisverwertung maßgeblichen Rechtsordnung des ersuchenden Staates. Die dadurch gewonnene Einheitlichkeit garantiert zwar stets die Verwertbarkeit im Ausland gesicherter Beweise, jedoch um den Preis einer Fremd(prozess)rechtsanwendung seitens des ersuchten Staates, die wieder neue Probleme aufwirft<sup>930</sup>.

Einen anderen Lösungsansatz enthielt bereits das von der Kommission Ende des Jahres 2001 vorgelegte „Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft“ und enthält nunmehr der Mitte Juli 2013 präsentierte konkrete Vorschlag für eine Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>931</sup>. Danach soll sektoral begrenzt auf Finanzdelikte zum Nachteil des EU-Haushalts festgeschrieben werden, dass sämtliche Beweismittel, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig gewonnen wurden, grundsätzlich automatisch, d.h. ohne weitere Überprüfung, von den Strafgerichten aller anderen Mitgliedstaaten als Beweismittel verwertet werden können und müssen, unbeschadet der Frage, ob das Beweismaterial im Urteilsstaat hätte in gleicher Weise rechtmäßig gewonnen werden dürfen (sog. gegenseitige Anerkennung von Beweismitteln)<sup>932</sup>. Das Kommissionsmodell, das sich in gewisser Weise als europäische Weiterent-

<sup>928</sup> Mit Blick auf einen vom Beweiseingriff betroffenen Beschuldigten erscheint diese etwaige Schlechterstellung dabei durchaus plausibel. Wer eigenverantwortlich den territorialen (Schutz-)Bereich der heimischen Rechtsordnung verlässt und sich freiwillig einer fremden Rechtsgemeinschaft anschließt, hat als Kehrseite der Medaille gegebenenfalls auch gewisse Abstriche am innerstaatlichen Schutzniveau hinzunehmen; in diese Richtung argumentierend auch *Keller*, FS Fezer, S. 227 (236 f. und 239 f.).

<sup>929</sup> Zu Recht skeptisch gegenüber den tatsächlichen Einflussmöglichkeiten *Böse*, ZStW 114 (2002), 148 (155): „Es wäre [...] illusorisch anzunehmen, dass auf diese Weise eine vollständige Anwendung deutschen Verfahrensrechts auf die Beweis[gewinnung] im Ausland erreicht werden könnte“.

<sup>930</sup> *Gleß*, Beweisrechtsgrundsätze, S. 120; *dies.*, ZStW 125 (2013), 573 (595 ff.).

<sup>931</sup> Vgl. einerseits KOM (2001) 715 endg. nebst Follow-up-Mitteilung in KOM (2003) 128 endg., andererseits KOM (2013) 534 endg.; siehe auch oben Seite 110 ff.

<sup>932</sup> Nach der gegenseitigen Anerkennung von (Ermittlungs-)Anordnungen im Vorverfahren, die regelmäßig die Sicherung von Beweismaterial zum Ziel haben, ist die gegenseitige Anerkennung von „fertigen“ Beweismitteln im Stadium des Hauptverfahrens damit die zweite „Spielart“ des auf der Sondersitzung des Europäischen Rates in Tampere zum „Eckstein“ der justiziel- len Zusammenarbeit erkorenen (Struktur-)Prinzips der gegenseitigen Anerkennung.

wicklung der ergebnisorientierten deutschen Rechtsprechung begreifen lässt, gründet letztlich auf der Annahme, dass sich durch die Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention ein gemeinsamer Mindeststandard herausgebildet hat, dessen Einhaltung in den einzelnen Rechtsordnungen eine grenzüberschreitende Verwertung von rechtmäßig gesammelten Beweismitteln erlaubt<sup>933</sup>.

Bei aller berechtigten Kritik auch an diesem Konzept eines „europaweit verkehrsfähigen Beweises“<sup>934</sup> deuten die Bemühungen der Europäischen Union doch zumindest darauf hin, dass sich der europäische Gesetzgeber nicht länger nur der Problematik des transnationalen Beweistransfers bewusst ist, sondern mittlerweile auch den dringenden Bedarf an einer tragfähigen europäischen Regelung der Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Verwertbarkeit von Beweismitteln erkannt hat<sup>935</sup>.

## b) Im Zusammenhang mit dem Rechtsfolgenausspruch

Steht nach Würdigung aller verwertbaren (Auslands-)Beweise zur Überzeugung des Gerichts fest, dass der Beschuldigte die ihm in der zugelassenen Anklage zur Last gelegte prozessuale Tat begangen und dadurch bestimmte Straftatbestände verwirklicht hat, so hat das erkennende Gericht im Anschluss über Art und Maß der Sanktionierung zu entscheiden. Die punktuellen europäischen Einflüsse auf diesen nationalen Rechtsfolgenausspruch betreffen nach der Systematik der deutschen Rechtsordnung einerseits einen Teilaspekt des Strafzumessungsvorgangs (sub aa)), zum anderen die Anordnung von Verfall und Einziehung (sub bb)) als (Neben-)Sanktionen eigener Art zwischen den beiden Spuren strafrechtlicher Reaktionen, den Strafen auf der einen und den Maßregeln der Besserung und Sicherung auf der anderen Seite<sup>936</sup>.

### aa) Die Berücksichtigung ausländischer Vorstrafen bei der Strafzumessung

Zum Kreis derjenigen Faktoren, die bei der Festlegung der konkreten (Einzel-)Strafe Bedeutung erlangen können (sog. Strafzumessungstatsachen), zählt insbesondere das (kriminelle) Vorleben des Täters (§ 46 Abs. 2 Satz 2 StGB). Es entspricht dabei gängiger deutscher Rechtspraxis, dass zur Bewertung des Vorlebens auch (einschlägige) ausländische Vorstrafen (regelmäßig strafscharfend) herangezogen werden<sup>937</sup>. Nach Erkennt-

<sup>933</sup> KOM (2001) 715 endg., S. 29; kritisch zum ausschließlichen Rückgriff auf die Europäische Menschenrechtskonvention als übergeordnetem Referenzsystem *Gleß*, Beweisrechtsgrundsätze, S. 173 ff.

<sup>934</sup> Ausführlich hierzu *Gleß*, ZStW 115 (2003), 131 (136 ff.).

Die gleichen Kritikpunkte gelten auch für das im Zusammenhang mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (hierzu oben Seite 88 ff.) bereits realisierte (Art. 8 Abs. 3 VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96 bzw. Art. 11 Abs. 2 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013) und vergleichbar konzipierte Modell einer europaweiten Verkehrsfähigkeit von OLAF-Kontrollberichten, vgl. *Gleß*, Beweisrechtsgrundsätze, S. 127 ff. und S. 171 ff.

<sup>935</sup> Vgl. insoweit auch den zweiten der von *Gleß*, Beweisrechtsgrundsätze, S. 411 ff. anhand einer rechtsvergleichenden Untersuchung dreier prototypischer nationaler Strafprozessordnungen (Deutschland, Frankreich, England/Wales) entwickelten Grundsätze für einen inner-europäischen grenzüberschreitenden Beweistransfer.

<sup>936</sup> Zum deutschen Sanktionensystem vgl. etwa den Überblick von *Meier*, Sanktionen, S. 11 f.; *Schwind*, Kriminologie, § 1 Rn. 2 ff.

<sup>937</sup> BayObLG MDR 1979, 72; BGH NSTZ-RR 2007, 368; siehe auch die explizit vorgeschriebene Gleichbehandlung in- und ausländischer Vorverurteilungen in § 66 Abs. 4 Satz 5 und § 176a Abs. 6 Satz 2 StGB.

nissen der EU-Kommission verhalten sich in diesem Punkt aber längst nicht alle Mitgliedstaaten so vorbildlich wie Deutschland. Oftmals werden Auslandsverurteilungen pauschal entweder gar nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang berücksichtigt<sup>938</sup>.

Dieser Differenzierung zwischen in- und ausländischen Verurteilungen will der Rahmenbeschluss 2008/675/JI vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren<sup>939</sup> (RB-Vorverurteilungen) entgegenwirken. In enger Anlehnung an Art. 56 des von Deutschland zwar gezeichneten, aber bislang nicht ratifizierten Europaratsübereinkommens über die internationale Geltung von Strafurteilen vom 28. Mai 1970<sup>940</sup> hat nach der zentralen Vorschrift des Art. 3 Abs. 1 RB-Vorverurteilungen jeder Mitgliedstaat dafür Sorge zu tragen, dass eine in einem anderen EU-Staat wegen einer anderen Straftat<sup>941</sup> ergangene (Vor-)Verurteilung vergleichbare Rechtswirkungen entfaltet, wie sie bei einer entsprechenden Inlandsverurteilung angezeigt wären<sup>942</sup>. Welche Rechtsfolgen im Einzelnen an eine frühere Verurteilung geknüpft werden, bleibt dagegen weiterhin der gesetzgeberischen Freiheit eines jeden Mitgliedstaates überlassen<sup>943</sup>.

## bb) Die Abschöpfung von Vermögenswerten

Im Mittelpunkt der unselbständigen Rechtsfolgen, die zusammen mit der Hauptstrafe bzw. Hauptsanktion im richterlichen Urteil ausgesprochen werden können, steht in Fällen mit Auslandsbezug – untechnisch formuliert – die Abschöpfung unrechtmäßig erlangter Verbrechenngewinne („Beute“). Hinter dieser Nebensanktion, die den verurteilten Täter meist mehr trifft als die eigentliche Strafe, steht die spezial- wie generalpräventive Überlegung, dass sich strafbares Verhalten nicht lohnen darf („crime doesn't pay“)<sup>944</sup>. In erster Linie

---

Zur demgegenüber von den Strafsenaten des Bundesgerichtshofs unterschiedlich beurteilten Frage, ob und wenn ja wie ausländische Vorverurteilungen, die an innerstaatlichen Maßstäben gemessen der nachträglichen Bildung einer Gesamtstrafe fähig wären, bei der Strafzumessung zu berücksichtigen sind, vgl. *Esser, StV* 2010, 266 ff. sowie die zwischenzeitlich ergangene Entscheidung BGH NJW 2010, 2677.

<sup>938</sup> KOM (2005) 91 endg., S. 2 f.

<sup>939</sup> ABIEU 2008 Nr. L 220, 32 (*Esser, Vorschriftensammlung*, Nr. 24); zum Umsetzungsstand vgl. Ratsdok. 14292/1/12 REV 1; deutsche (Minimal-)Umsetzung in BGBl II 2009, 3214; *Lagodny*, in: Schomburg u.a., *Internationale Rechtshilfe*, II D 6, Kurzübersicht, Rn. 4 ff.

<sup>940</sup> SEV Nr. 70.

<sup>941</sup> Keine Anwendung findet der Rahmenbeschluss folglich auf die aus Anlass derselben Tat im Ausland erlittene Auslieferungshaft.

Nach deutschem Recht ist in diesem Fall gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 StGB die ausländische Freiheitsentziehung zwingend auf die im Inland verhängte Strafe anzurechnen; vgl. zum Anrechnungsprinzip, insbesondere auch zur Bestimmung des Anrechnungsmaßstabes nach § 51 Abs. 4 Satz 2 StGB *Bock, ZIS* 2010, 482 ff.

<sup>942</sup> Über den vorliegend als Anknüpfungspunkt gewählten (Kern-)Bereich der Strafzumessung hinaus findet der Rahmenbeschluss auf sämtliche Regelungen Anwendung, bei denen das Kriterium der Vorverurteilung zum Tragen kommt, auch wenn diese systematisch anderen Verfahrensstadien, insbesondere dem Vollstreckungsverfahren zuzuordnen sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 RB-Vorverurteilungen). Für einen Überblick über die vom Geltungsbereich des Rahmenbeschlusses berührten deutschen Vorschriften siehe BT-Drs. 16/13673, S. 6 ff.

<sup>943</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 5 RB-Vorverurteilungen: „Eine Harmonisierung der in den verschiedenen Rechtsordnungen für frühere Verurteilungen vorgesehenen Rechtswirkungen [...] ist [...] nicht beabsichtigt [...]“. Der RB-Vorverurteilungen weist damit strukturelle Ähnlichkeiten mit dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI v. 18.12.2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (vgl. oben Seite 121 f.) auf.

<sup>944</sup> BT-Drs. 12/731, S. 4.



zielt das Instrument der strafrechtlichen Gewinnabschöpfung damit auf alle Erscheinungsformen der (transnationalen) organisierten Kriminalität, die quasi per definitionem systematisch und im großen Stil nach maximalem wirtschaftlichem Profit strebt<sup>945</sup>.

Welch hohen Stellenwert die europäische Kriminalpolitik dem staatlichen Zugriff auf den Taterlös im Kampf gegen die gewinnorientierte Kriminalität beimisst, lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, dass die Verbesserung der grenzüberschreitenden Abschöpfung von Vermögenswerten Gegenstand gleich mehrerer, über sämtliche Stadien des Strafverfahrens verteilter (EU-)Rechtsakte ist<sup>946</sup>. Während der im vorangegangenen „römischen“ Kapitel über das Ermittlungsverfahren behandelte Rahmenbeschluss vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union<sup>947</sup> (unter anderem) der vorläufigen Sicherstellung abzuschöpfender Vermögenswerte dient, verfolgt der dem Hauptverfahren zuzurechnende Rahmenbeschluss 2005/212/JI vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten<sup>948</sup> (RB-2005/212/JI) den Zweck, EU-weit einheitliche Mindeststandards für die gerichtliche Anordnung der endgültigen Abschöpfung festzulegen<sup>949</sup>.

Anknüpfend an Art. 2 des (Europarats-)Übereinkommens über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 08. November 1990<sup>950</sup> sowie an Art. 1 und 3 des nahezu gleichlautend überschriebenen (ergänzenden) EU-Rahmenbeschlusses vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten<sup>951</sup> wird den Mitgliedstaaten zunächst aufgegeben, die notwendigen innerstaatlichen Vorkehrungen zu treffen, damit Tatwerkzeuge und Erträge aus Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr bedroht sind, sowie Vermögensgegenstände, deren Wert diesen Erträgen entspricht (Wertersatz), zugunsten der Staatskasse eingezogen<sup>952</sup> („konfisziert“) werden können (Art. 2 RB-2005/212/JI).

<sup>945</sup> Zum Phänomen der organisierten Kriminalität oben Seite 20 ff.

<sup>946</sup> Kurzüberblick bei Zeder, JSt 2012, 74 (74 f.).

<sup>947</sup> Rahmenbeschluss 2003/577/JI (ABIEU 2003 Nr. L 196, 45 = Esser, Vorschriftensammlung, Nr. 15; Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 186); vgl. hierzu oben Seite 134 mit Fn. 744.

<sup>948</sup> ABIEU 2005 Nr. L 68, 49 (Esser, Vorschriftensammlung, Nr. 19; Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 213); zum Stand der Umsetzung des Rahmenbeschlusses in den Mitgliedstaaten vgl. Ratsdok. 17594/11 ADD 1, S. 3; Grotz, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 2.5, Vorbemerkungen; Andreou, Gegenseitige Anerkennung, S. 327.

<sup>949</sup> Zum Rahmenbeschluss 2006/783/JI v. 06.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen (ABIEU 2006 Nr. L 328, 59 = Esser, Vorschriftensammlung, Nr. 22; Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 196) als dem vollstreckungshilferechtlichen dritten Teil des Gesamtpakets vgl. unten Seite 190 ff.

<sup>950</sup> SEV Nr. 141; BGBl II 1998, 519; 1999, 200 (Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 341); hierzu Grotz, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III C 4.2, Vorbemerkungen; ders., JR 1991, 182 ff.; Lagodny, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II D 2, Kurzübersicht; Schmid/Winter, NStZ 2002, 8 (15 f.).

Pate stand dem entgegen seinem Kurztitel insoweit deliktsneutralen Geldwäscheübereinkommen des Europarates dabei Art. 5 des auf Betäubungsmitteldelikte beschränkten Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen v. 20.12.1988 (BGBl II 1993, 1136; 1994, 496).

<sup>951</sup> Rahmenbeschluss 2001/500/JI (ABIEG 2001 Nr. L 182, 1 = Esser, Vorschriftensammlung, Nr. 12; Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 337).

<sup>952</sup> In die Terminologie der deutschen (Straf-)Rechtsordnung übersetzt umfasst der europarechtliche Begriff der Einziehung damit nicht nur die Einziehung i.S.d. §§ 74 ff. StGB, sondern auch und vor allem den Verfall nach §§ 73 ff. StGB.

Zu diesen beiden in Deutschland schon vor Erlass der EU-Harmonisierungsmaßnahme bestehenden Rechtsinstituten vgl. Meier, Sanktionen, S. 372 ff.

Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten unter wahlweisen Bedingungen<sup>953</sup> erstmals aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung verpflichtet, bei bestimmten schwerwiegenden Delikten, namentlich aus dem Bereich der organisierten Kriminalität, eine Abschöpfung von Erträgen auch dann vorzusehen, wenn die Erträge nicht der konkret abgeurteilten Tat zugeordnet werden können, der Täter diese aber aus anderen rechtswidrigen Taten erlangt hat (sog. erweiterte Vermögensabschöpfung gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2 RB-2005/212/JI)<sup>954/955</sup>.

---

<sup>953</sup> Hinsichtlich der konkreten Voraussetzungen einer derartigen Gewinnabschöpfung stehen den Mitgliedstaaten (noch) drei Varianten zur Auswahl (Art. 3 Abs. 2 lit. a) bis c) RB-2005/212/JI). Vgl. aber den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (KOM (2012) 85 endg.), der die verschiedenen Optionen aus Praktikabilitätsgründen durch eine einheitliche Mindestregelung ersetzen will. Ferner soll im hier relevanten Kontext die bislang fakultative Abschöpfung bei Dritten (Art. 3 Abs. 3 RB-2005/212/JI) ausgebaut und verpflichtend werden; insgesamt zu den geplanten Änderungen *Zeder*, JSt 2012, 74 ff.; *Brand*, DRiZ 2012, 157; *Brodowski*, ZIS 2012, 558 (563 f.).

<sup>954</sup> Vgl. mit anschaulichem Anwendungsbeispiel *BMJ*, Pressemitteilung v. 24.02.2005.

<sup>955</sup> Weitere – deliktsspezifische – Bemühungen um eine Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Sanktionenrechts betreffen die Verhängung eines nach deutscher Strafrechtsdogmatik als Maßregel der Besserung und Sicherung konzipierten (§ 61 Nr. 6 i.V.m. § 70 StGB) Berufsverbots:

Art. 1 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI v. 28.11.2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABIEG 2002 Nr. L 328, 1 = *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 390);

Art. 4 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI v. 22.07.2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (ABIEU 2003 Nr. L 192, 54 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 55; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 331);

Art. 5 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI v. 22.12.2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie (ABIEU 2004 Nr. L 13, 44 = *Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 13; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 378), aufgehoben und ersetzt durch Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2011/93/EU v. 13.12.2011 (ABIEU 2011 Nr. L 335, 1 mit Berichtigung des Titels in ABIEU 2012 Nr. L 18, 7 = *Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 42).

#### IV. Vollstreckungsverfahren

In einem Europa der offenen (Binnen-)Grenzen nehmen mit wachsender Mobilität der Unionsbürger auch diejenigen Fallgestaltungen zu, in denen Täter ihren Lebensmittelpunkt nicht in dem Mitgliedstaat haben, in dem sie verurteilt werden<sup>956</sup>. Nicht selten verlässt ein rechtskräftig Verurteilter das Hoheitsgebiet des Urteilsstaates und kehrt in seinen Heimat- bzw. Wohnortstaat zurück, mit der Folge, dass er unweigerlich dem Vollstreckungszugriff des Urteilsstaates entzogen ist und vielfach letztlich sanktionslos bleibt<sup>957</sup>. Zur konsequenten Durchsetzung sanktionsrechtlicher Endentscheidungen als wesentlichem Element einer effektiven transnationalen Verbrechensbekämpfung bedarf es daher auch im Stadium des Vollstreckungsverfahrens der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Abstrakt besteht die gegenseitige Unterstützung darin, dass die Vollstreckung rechtskräftiger Entscheidungen von einem anderen als dem Urteilsstaat stellvertretend übernommen wird<sup>958</sup>.

Die Unvollstreckbarkeit verhängter Sanktionen zu vermeiden bzw. positiv gewendet die Realisierung der angeordneten Rechtsfolge überhaupt erst zu ermöglichen, ist allerdings nicht das einzige und entwicklungsgeschichtlich betrachtet auch nicht das primäre Ziel, das der „Binnenraum der Strafvollstreckung“<sup>959</sup> verfolgt. Speziell bei (unbedingten) Freiheitsentziehenden Kriminalstrafen dient die Übertragung der Strafvollstreckung und des Strafvollzugs auf den Heimat- oder Wohnortstaat des Delinquenten außerdem dazu, optimale Rahmenbedingungen für einen an der (Re-)Sozialisierung des Gefangenen ausgerichteten Strafvollzug zu schaffen<sup>960</sup>. Denn wie die Erfahrung lehrt, versprechen Bemühungen um eine (Wieder-)Eingliederung in die Gesellschaft meist mehr Erfolg, wenn sie innerhalb des dem Gefangenen vertrauten sozialen Umfeldes stattfinden und insbesondere keine Sprachbarrieren überwunden werden müssen<sup>961</sup>.

Gleichzeitig führt der Vollstreckungstransfer in diesen Fällen im Urteilsstaat zu einer vor allem auch finanziellen Entlastung des Strafvollzugs<sup>962</sup>, ein Aspekt, der angesichts länderübergreifend (chronisch) überfüllter Justizvollzugsanstalten und leerer Staatskassen als eigenständiges drittes Ziel immer mehr in den Vordergrund rückt<sup>963</sup>.

---

<sup>956</sup> Vgl. zum Folgenden zusammenfassend *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 133 f.; siehe ferner *Weber*, Überstellung, S. 46 ff.

<sup>957</sup> Im Ergebnis dieselbe Problematik kann sich ergeben, wenn ein Täter nach rechtskräftiger Verurteilung – aus welchen Gründen auch immer – seinen Lebensmittelpunkt zulässigerweise (Stichwort „allgemeine Personenfreizügigkeit“) vom Urteilsstaat in einen anderen Mitgliedstaat verlagert („umzieht“).

<sup>958</sup> Rechtsdogmatisch handelt es sich bei dieser Form der Kooperation um Vollstreckungshilfe, die dritte traditionelle Unterart der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen neben der Auslieferung und der „kleinen“ (sonstigen) Rechtshilfe, vgl. *Vogel*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 2; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 2; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 2 Rn. 62.

<sup>959</sup> *Gleß*, NZV 1999, 410 (411).

<sup>960</sup> Zur (Re-)Sozialisierung des Gefangenen als Vollzugsziel im deutschen Recht vgl. § 2 Satz 1 StVollzG.

<sup>961</sup> Zu den negativen Auswirkungen eines Strafvollzugs in der Fremde vgl. *Lemke*, ZRP 2000, 173 (173); *Bartsch*, NJW 1984, 513 (513).

<sup>962</sup> Zur wenn auch nur groben Orientierung: Von insgesamt 56.641 in deutschen Justizvollzugsanstalten zum Stichtag 31.03.2013 Inhaftierten hatten immerhin – nach absoluten Zahlen – 13.248 Gefangene oder – prozentual – über ein Fünftel nicht die deutsche Staatsangehörigkeit, vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie 10 Reihe 4.1 (Strafvollzugsstatistik), 2013, Tabelle 2.

<sup>963</sup> Welch vehementes Interesse manche Mitgliedstaaten daran haben, sich ihrer ausländischen Gefangenen zu entledigen, zeigen fast schon verzweifelt anmutende Überlegungen der Wiener Regierung. Diese hatte ernsthaft in Erwägung gezogen, in Rumänien ein von Österreich

Unterteilt man die vielfältigen Sanktionsformen unbeschadet ihrer rechtlichen Natur nach der Art und Weise, wie die staatliche Unrechtsreaktion für den Täter spürbar wird, so kommen als Gegenstand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Vollstreckungsverfahren zum einen (unbedingte und bedingte) freiheitsentziehende Maßnahmen (1. und 2.), zum anderen Geldsanktionen (3.) und sonstige das Vermögen betreffende Rechtsfolgen (4.) sowie schließlich die Aberkennung von Rechten (5.) in Betracht<sup>964</sup>.

## 1. Grenzüberschreitende Vollstreckung freiheitsentziehender Sanktionen

Innerhalb der vergleichsweise jungen Materie der Vollstreckungshilfe kann die grenzüberschreitende Vollstreckung (unbedingter) freiheitsentziehender Sanktionen<sup>965</sup> auf die längste Tradition zurückblicken<sup>966</sup>. Dieser Befund mag – erst recht aus Sicht eines so ausgeprägten „Geldstrafenlandes“ wie Deutschland<sup>967</sup> – auf den ersten Blick befremden, ist aber ohne Weiteres nachvollziehbar vor dem Hintergrund, dass die Übertragung der Vollstreckung auf einen anderen Staat ursprünglich ganz im Zeichen bestmöglicher Resozialisierung und des humanitären Gedankens der Fürsorge eines Staates für seine Angehörigen stand<sup>968</sup>.

Von wenig ermutigenden Anfängen abgesehen<sup>969</sup> markiert das in sämtlichen (EU-)Mitgliedstaaten anwendbare (Europarats-)Übereinkommen über die Überstellung verurteilter

---

finanziertes Gefängnis zu bauen und zu betreiben, um bislang in österreichischen Haftanstalten einsitzende rumänische Straftäter dorthin auszulagern (siehe hierzu den unter dem Titel „Out of Austria“ erschienenen Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung v. 16.05.2004, S. 14). Inzwischen wurden die Pläne für dieses allemal kostengünstigere Outsourcing-Modell allerdings verworfen, vgl. *Präsidentenkanzlei* (Österreich), *Presseausendung* v. 02.05.2006.

<sup>964</sup> Einteilung in Anlehnung an *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, *Internationaler Rechtshilfeverkehr*, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 149.

<sup>965</sup> Der Begriff der (unbedingten) freiheitsentziehenden Sanktion soll hier als unspezifischer Oberbegriff verwendet werden. Nach deutschem Rechtsverständnis umfasst er neben der Freiheitsstrafe (§ 38 StGB) auch die Jugendstrafe (§ 17 JGG), den Jugendarrest (§ 16 JGG) sowie die freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (§§ 63 ff. StGB).

<sup>966</sup> Von dieser Form der Vollstreckungshilfe zu unterscheiden ist die in einem Atemzug mit der Auslieferung zur Strafverfolgung (vgl. oben Seite 142 ff.) geregelte Auslieferung zum Zwecke der (Straf-)Vollstreckung. Beide Konstellationen ähneln sich zwar rein äußerlich insofern, als eine rechtskräftig verurteilte Person zur Vollstreckung einer freiheitsentziehenden Sanktion an einen anderen Staat überstellt wird, die Transportrichtung ist jedoch genau entgegengesetzt. Im ersten Fall kommt dem Urteilsstaat die Rolle des „Absenders“ zu, im zweiten fungiert er als „Empfänger“ des Delinquenten. Folglich fallen bei der Auslieferung zur (Straf-)Vollstreckung Urteils- und Vollstreckungsstaat zusammen. Es fehlt also gerade an der für die Übertragung der Vollstreckung charakteristischen zwischenstaatlichen Aufspaltung des Gesamtvorgangs der Bestrafung in die Verurteilung einerseits und die (Straf-)Vollstreckung andererseits, vgl. auch *Weber*, *Überstellung*, S. 43 f.

<sup>967</sup> Bei den Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht wird durchschnittlich in rund 80 % der Fälle eine Geldstrafe verhängt. Lediglich etwa 5 % aller Verurteilungen lauten auf Freiheitsstrafe ohne Bewährung, vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), *Fachserie 10 Reihe 3* (Strafverfolgungstatistik), 2012, Tabelle 2.3.

<sup>968</sup> Vgl. zu diesem Legitimationsansatz *Weber*, *Überstellung*, S. 46 ff. und S. 51 ff.

<sup>969</sup> Mangels einer auch nur annähernd flächendeckenden Ratifikation durch die Mitgliedstaaten waren die anfänglichen Bemühungen des Europarates um eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Vollstreckung (unter anderem) von freiheitsentziehenden Sanktionen nicht von Erfolg gekrönt. Dies gilt sowohl für das deliktsneutrale Europäische Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen v. 28.05.1970, das sog. Europäische Vollstreckungsübereinkommen (EuVollstrÜbk = SEV Nr. 70), als auch für das sechs Jahre ältere deliktsspezifische Europäische Übereinkommen über die Ahndung von Zuwiderhandlungen im Straßen-

Personen vom 21. März 1983<sup>970</sup> (ÜberstÜbk) den Ausgangspunkt der Entwicklung eines vertraglichen Vollstreckungshilferechts in Europa.

Wie schon der Titel zum Ausdruck bringt, ist der sachliche Anwendungsbereich dieser (partiellen) „Mutterkonvention“ des Vollstreckungshilfeverkehrs nicht umfassend angelegt, sondern begrenzt auf Fälle, in denen die rechtliche Übertragung der Vollstreckung einer freiheitsentziehenden Sanktion einhergeht mit der körperlichen Überstellung der verurteilten Person. Der Betroffene muss sich also auf jeden Fall noch im Urteilsstaat befinden. Außerdem findet das Übereinkommen nur auf rechtskräftig Verurteilte Anwendung, die die Staatsangehörigkeit des Vollstreckungsstaates besitzen (Art. 3 Abs. 1 lit. a) ÜberstÜbk)<sup>971</sup>.

Auch jenseits vollstreckungshilfeimmanenter Abweichungen unterscheidet sich das Überstellungsübereinkommen in mehrfacher Hinsicht grundlegend von den beiden anderen rechtshilferechtlichen „Mutterkonventionen“ des Europarates. So begründet das Abkommen im Gegensatz zum Europäischen Rechtshilfe- und zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen<sup>972</sup> keine entsprechende Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Abgabe bzw. Übernahme der Vollstreckung<sup>973</sup>. Grundlage einer Überstellung ist vielmehr die Einigung zwischen Urteils- und Vollstreckungsstaat (Art. 3 Abs. 1 lit. f) ÜberstÜbk). Folgerichtig normiert das Übereinkommen zwar bestimmte Zulässigkeitsvoraussetzungen, zu denen unter anderem das klassische Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit zählt (Art. 3 Abs. 1 lit. e) ÜberstÜbk), listet aber keinerlei Gründe für die Ablehnung eines Ersuchens auf.

Für das herkömmliche Rechtshilfe recht gleichermaßen untypisch wie das Konsensprinzip ist die Regelung, dass ein Ersuchen um Überstellung nicht nur vom Urteilsstaat, sondern auch vom potenziellen Vollstreckungsstaat ausgehen kann (Art. 2 Abs. 3 ÜberstÜbk)<sup>974</sup>. Damit soll letzterem im Sinne des eingangs erwähnten staatlichen Fürsorgegedankens

---

verkehr v. 30.11.1964 (SEV Nr. 52); vgl. zu diesen Vorläuferregelungen *Wilkitzki*, JR 1983, 227 (232); *Weber*, Überstellung, S. 108 ff. und S. 115 ff.

Beide Übereinkommen hat Deutschland bislang nur gezeichnet, wobei mit einer Ratifizierung auch in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, vgl. BT-Drs. 17/5315, S. 5.

<sup>970</sup> SEV Nr. 112; BGBl II 1991, 1006; 1992, 98 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 83; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 251); siehe auch das dazugehörige Überstellungsausführungsge-  
setz in BGBl I 1991, 1954;

zum Inhalt des Übereinkommens vgl. *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 2.1, Vorbemerkungen; *Schomburg/Hackner*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II C, Kurzübersicht; *Bartsch*, NJW 1984, 513 ff.; *Vogler*, Jura 1992, 586 (591); *Lemke*, ZRP 2000, 173 ff.; eingehend *Weber*, Überstellung, S. 118 ff. und S. 147 ff.; speziell zum Zusammenspiel zwischen völkerrechtlichem Übereinkommen und innerstaatlich deutschem Recht *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 143 ff.

<sup>971</sup> Was zunächst auf eine weitere Einschränkung des Geltungsbereichs hindeutet, erweist sich bei näherer Betrachtung allerdings als indifferentes Kriterium, denn die Reichweite des Begriffs „Staatsangehöriger“ kann jeder Vertragsstaat selbst bestimmen (Art. 3 Abs. 4 ÜberstÜbk). Während Deutschland einen dem natürlichen Wortsinn entsprechenden, streng rechtlich definierten Staatsangehörigkeitsbegriff gewählt hat (BGBl II 1992, 98 (99)), beziehen andere Staaten darüber hinaus auch Personen mit ständigem Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet mit ein (vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 144). Der Europarat hat sich in seiner Empfehlung Nr. R (88) 13 betreffend die praktische Anwendung des Überstellungsübereinkommens v. 22.09.1988 ebenfalls für ein weites Begriffsverständnis ausgesprochen.

Vgl. auch die etwas versteckt im Anhang zum inzwischen faktisch überholten EU-Auslieferungsübereinkommen v. 27.09.1996 (hierzu oben Seite 147) enthaltene Erklärung, wonach jeder EU-Mitgliedstaat alle Unionsbürger als eigene Staatsbürger i.S.d. Art. 3 Abs. 1 lit. a) ÜberstÜbk ansieht (ABIEG 1996 Nr. C 313, 11 (22)).

<sup>972</sup> Vgl. einerseits oben Seite 114 f., andererseits oben Seite 143 ff.

<sup>973</sup> Die Staaten sind lediglich ganz allgemein gehalten, bei der Überstellung von rechtskräftig Verurteilten „weitestgehend zusammenzuarbeiten“ (Art. 2 Abs. 1 ÜberstÜbk).

<sup>974</sup> Für die Übermittlung des schriftlichen (Art. 5 Abs. 1 ÜberstÜbk) Überstellungsersuchens und dessen ebensolche Beantwortung ist – insoweit rechtshilfetypisch – als Regelfall der justizministerielle Geschäftsweg vorgesehen (Art. 5 Abs. 2 ÜberstÜbk).

die Möglichkeit eröffnet werden, sich selbst um die Rückführung seiner eigenen Staatsangehörigen zu bemühen. Ebenfalls als Konsequenz aus dem primär humanitären Anliegen des Überstellungsübereinkommens bedarf die Überstellung zudem immer auch der Zustimmung des Verurteilten (Art. 3 Abs. 1 lit. d) ÜberstÜbk).

Nach erfolgtem Transfer richtet sich die Durchführung der Vollstreckung nach dem nationalen Recht des Vollstreckungsstaates (Art. 9 Abs. 3 ÜberstÜbk), wobei dieser die Wahl hat, ob er die im Urteilsstaat verhängte freiheitsentziehende Sanktion unverändert übernimmt (Art. 10 ÜberstÜbk) oder sie zunächst in einem sog. Exequaturverfahren in eine nach seiner Rechtsordnung für die gleiche Straftat vorgesehene Sanktion umwandelt (Art. 11 ÜberstÜbk).

Trotz hoher Ratifikationsdichte und mehrerer konkretisierender Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates<sup>975</sup> konnte das Überstellungsübereinkommen die mit ihm geweckten Hoffnungen auf ein wirkungsvolles Vollstreckungshilfelinstrument nicht erfüllen<sup>976</sup>. Als Hauptgrund für die beklagenswert geringe praktische Relevanz wird neben der fehlenden wechselseitigen Verpflichtung, einem Überstellungsersuchen nachzukommen, vor allem die ausnahmslose Abhängigkeit der Überstellung von der Zustimmung des Verurteilten angeführt<sup>977</sup>.

Die in der Folgezeit unternommenen Anstrengungen zur Modifizierung des Überstellungsübereinkommens, die hier zum besseren Verständnis nicht in chronologischer Reihenfolge vorgestellt werden, beschäftigen sich daher schwerpunktmäßig mit der Frage, inwieweit auf das Zustimmungserfordernis verzichtet werden kann.

Zu einer Lockerung führte zunächst das mittlerweile von fast allen EU-Mitgliedstaaten ratifizierte Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 18. Dezember 1997<sup>978</sup> (ÜberstÜbk ZP).

Es sieht zum einen vor, dass ein Verurteilter auch gegen seinen Willen überstellt werden kann, wenn er wegen der zugrunde liegenden Straftat nach Haftverbüßung das Hoheitsgebiet des Urteilsstaates aus ausländerrechtlichen Gründen zu verlassen hat (Art. 3 ÜberstÜbk ZP). Unter diesen Umständen dürfte eine Resozialisierung im Urteilsstaat ohnehin nur von beschränktem Nutzen sein<sup>979</sup>.

---

<sup>975</sup> Vgl. die Empfehlung R (84) 11 betreffend die Unterrichtung über das Überstellungsübereinkommen v. 21.06.1984 sowie die beiden Empfehlungen R (88) 13 und R (92) 18 betreffend die praktische Anwendung des Überstellungsübereinkommens v. 22.09.1988 bzw. v. 19.10.1992.

<sup>976</sup> Zwischen 1993 und 1999 wurden auf der Grundlage des Überstellungsübereinkommens pro Jahr lediglich zwischen 13 und 73 Personen von Deutschland ins (überwiegend europäische) Ausland überstellt, die Zahl der nach Deutschland überstellten Personen belief sich im gleichen Zeitraum sogar nur auf jährlich neun bis 31 (BT-Drs. 14/3957, S. 4 f.). Zur wenig zufriedenstellenden Handhabung des Übereinkommens speziell im Verhältnis zwischen Deutschland und den Niederlanden als Folge der unterschiedlichen Strafzumessungspraxis im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität vgl. den Erfahrungsbericht von *Stange/Rilinger*, StV 2002, 109 f.

<sup>977</sup> Die Aussicht auf eine Überstellung in den Heimatstaat klingt für den Verurteilten beispielsweise dann meist wenig verlockend, wenn die allgemeinen Haftbedingungen im Urteilsstaat sehr viel erträglicher sind als im heimischen Vollzug, vgl. *Lemke*, ZRP 2000, 173 (173).

<sup>978</sup> SEV Nr. 167; BGBl II 2002, 2866; 2008, 45 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 83a); *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 2.1b, Vorbemerkungen; *Schomburg/Hackner*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II C 1, Kurzübersicht; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 169 f.

<sup>979</sup> Denselben Grundgedanken enthält auf nationaler Ebene die Bestimmung des § 456a StPO. Sie bildet das vollstreckungsrechtliche Gegenstück zu § 154b StPO im Stadium des Ermittlungsverfahrens.

Zum anderen ist ein Einverständnis entbehrlich, wenn sich der verurteilte Täter durch Flucht aus dem Urteilsstaat in seinen Heimatstaat vorsätzlich der (weiteren) Straf- oder Maßregelvollstreckung zu entziehen sucht (vgl. Art. 2 ÜberstÜbk ZP). Diese praktisch weniger bedeutsame zweite Fallgruppe erweitert gleichzeitig den sachlichen Geltungsbereich des Überstellungsübereinkommens, indem insoweit nunmehr auch eine isolierte Übertragung der Vollstreckung ohne Überstellung des Verurteilten zugelassen wird.

Außerhalb des Rechtskreises des Europarates war eine mit Art. 2 ÜberstÜbk ZP inhaltsgleiche Regelung bereits zuvor in den Artikeln 67 bis 69 des unter diesem Gesichtspunkt eher unbekanntes Schengener Durchführungsübereinkommens aus dem Jahre 1990 enthalten.

Weiter gehende Bemühungen der damals noch EG-Mitgliedstaaten, den Vollstreckungshilfeverkehr zu erleichtern, waren dagegen nur bedingt erfolgreich. Auch mehr als 20 Jahre nach Unterzeichnung ist das im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe für justizielle Zusammenarbeit ausgearbeitete Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen vom 13. November 1991<sup>980</sup> (EG-VollstrÜbk) noch nicht allgemein in Kraft getreten, sondern findet lediglich im Verhältnis zwischen Deutschland, den Niederlanden und Lettland, die alle drei eine entsprechende Erklärung abgegeben haben, vorzeitig Anwendung (vgl. Art. 21 Abs. 3 EG-VollstrÜbk)<sup>981</sup>.

Im Ergebnis ergänzt auch dieses im hier relevanten Kontext auf Freiheitsstrafen begrenzte Vertragswerk (Art. 1 Abs. 1 lit. b) EG-VollstrÜbk) das Überstellungsübereinkommen<sup>982</sup>. Es erlaubt eine Übertragung der Vollstreckung unabhängig von der Zustimmung des Betroffenen nicht nur in reinen Fluchtfällen, sondern generell immer schon dann, wenn sich der Verurteilte im Hoheitsgebiet des (künftigen) Vollstreckungsstaates aufhält (Art. 3 EG-VollstrÜbk). Parallel hierzu wird der Kreis möglicher Vollstreckungsstaaten ausgedehnt. Außer dem engen, aber leicht handhabbaren Kriterium der Staatsangehörigkeit kommt als Anknüpfungspunkt alternativ insbesondere das weniger präzise Merkmal des gewöhnlichen Aufenthalts in Betracht.

Obwohl die praktisch zum Stillstand gekommene Ratifizierung des EG-Vollstreckungsübereinkommens deutlich belegt, dass die EU-Mitgliedstaaten in der Summe zu einer über das Überstellungsübereinkommen samt Zusatzprotokoll hinausgehenden Zusammenarbeit derzeit nicht bereit sind, hat der Rat der Europäischen Union dessen ungeachtet am 27. November 2008 den integrationsvertiefenden Rahmenbeschluss 2008/909/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird,

---

<sup>980</sup> BGBl II 1997, 1350; hierzu *Weber*, Überstellung, S. 124 ff.; *Schomburg/Hackner*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III C 1, Kurzübersicht; *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 2.3, Vorbemerkungen.

<sup>981</sup> BGBl II 1998, 896; 2005, 172; 2007, 1427; 2013, 393.

<sup>982</sup> Formal handelt es sich zwar im Unterschied etwa zu den einschlägigen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht um eine punktuelle Ergänzung der „Mutterkonvention“, sondern um ein in sich geschlossenes eigenständiges Gesamtwerk, es bestehen jedoch weitreichende inhaltliche, teils sogar (fast) wörtliche Übereinstimmungen mit dem Überstellungsübereinkommen (Bsp.: Art. 2 Abs. 2 EG-VollstrÜbk – Art. 2 Abs. 3 ÜberstÜbk; Art. 5 Satz 2 lit. b) EG-VollstrÜbk – Art. 3 Abs. 1 lit. e) ÜberstÜbk; Art. 6 Abs. 1 und 2 EG-VollstrÜbk – Art. 5 Abs. 1, 2 und 4 ÜberstÜbk; Art. 8 Abs. 1 und 2 EG-VollstrÜbk – Art. 9 Abs. 1 und 2 ÜberstÜbk).

für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union<sup>983</sup> (RB-Freiheitsentziehung) angenommen, der bis zum 05. Dezember 2011 umzusetzen war<sup>984</sup>.

Während die bisherigen Weiterentwicklungen im Vollstreckungshilferecht zumindest der Sache nach auf der „Mutterkonvention“ des Europarates aufbau(t)en, ersetzt der gelegentlich auch als Europäische Vollstreckungsanordnung betitelte Rechtsakt im Innenverhältnis zwischen den EU-Mitgliedstaaten alle bestehenden Vollstreckungshilfeinstrumente einschließlich des noch gar nicht allgemein anwendbaren EG-Vollstreckungsübereinkommens (Art. 26 Abs. 1 RB-Freiheitsentziehung).

Auch inhaltlich geht der RB-Freiheitsentziehung im Vergleich zum Überstellungsübereinkommen neue Wege. Wesentliche Neuerung ist dabei weniger die strukturelle Umstellung der grenzüberschreitenden Vollstreckung unbedingter freiheitsentziehender Sanktionen auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als vielmehr die bereits durch das EG-Vollstreckungsübereinkommen eingeleitete programmatische Neuausrichtung der Zusammenarbeit im Vollstreckungsverfahren: In Abkehr vom primären Resozialisierungsziel ist die Vollstreckungshilfe im Ergebnis weitgehend vom Gedanken einer effektiven (Straf-)Vollstreckung geprägt.

Diese Akzentverschiebung hin zu einem „normalen“ Rechtshilfeinstrument lässt sich hauptsächlich an drei Veränderungen ablesen. Erstens sind die Mitgliedstaaten nunmehr grundsätzlich dazu verpflichtet, die Vollstreckung von Freiheitsstrafen und sonstigen freiheitsbeschränkenden Sanktionen (Art. 1 lit. b) RB-Freiheitsentziehung), die in einem anderen Mitgliedstaat verhängt wurden, zu übernehmen (Art. 8 Abs. 1 RB-Freiheitsentziehung). Zum Zweiten ist nur noch der Urteilsstaat, den der Rahmenbeschluss als Ausstellungsstaat bezeichnet (Art. 1 lit. c) RB-Freiheitsentziehung), berechtigt, ein förmliches Ersuchen um Übernahme der Vollstreckung – gegebenenfalls verbunden mit der Überstellung des Verurteilten (Art. 15 RB-Freiheitsentziehung) – zu stellen. Und schließlich kann ein Vollstreckungstransfer auf den Heimatstaat<sup>985</sup> in noch größerem Umfang als dies bereits aufgrund der Fortschritte durch das Zusatzprotokoll zum Überstellungsübereinkommen und das EG-Vollstreckungsübereinkommen der Fall ist, ohne Zustimmung der verurteilten Person erfolgen (Art. 6 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 RB-Freiheitsentziehung), so dass in der Praxis eine Übertragung der Vollstreckung mehrheitlich auch gegen den Willen des Betroffenen möglich sein dürfte.

Im Übrigen orientiert sich der RB-Freiheitsentziehung weitgehend an dem aus anderen auf dem Anerkennungsprinzip basierenden Rahmenbeschlüssen bekannten Grundmuster.

Um Vollstreckungshilfe ersucht der Urteils- bzw. Ausstellungsstaat (implizit) durch Verwendung einer unionsweit standardisierten „Bescheinigung“ (Art. 4 Abs. 1 RB-Freiheits-

<sup>983</sup> ABIEU 2008 Nr. L 327, 27 (Esser, Vorschriftensammlung, Nr. 27), in Bezug auf Abwesenheitsentscheidungen geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24 = Esser, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 27); hierzu Hackner, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III C 2c, Kurzeinführung; zum Entwurf Morgenstern, ZIS 2008, 76 ff.

<sup>984</sup> Aufgrund der geschilderten Vorgeschichte verwundert freilich kaum, dass die Umsetzung des Rahmenbeschlusses nur schleppend verläuft. Auch mehr als zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist steht in über einem Drittel der Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) die Umsetzung immer noch aus; vgl. zum Umsetzungsstand Ratsdok. 6345/3/12 REV 3 sowie ergänzend Ratsdok. 14288/13, Ratsdok. 5507/14 und Ratsdok. 5762/14.

<sup>985</sup> Soweit allerdings Vollstreckungsstaat nicht der Heimatstaat des Verurteilten, sondern namentlich „nur“ der Staat des gewöhnlichen Aufenthaltsorts ist, hält der RB-Freiheitsentziehung dagegen unverändert am erreichten Entwicklungsstand fest. Dies betrifft sowohl das Ausmaß der notwendigen Zustimmung des Betroffenen (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 lit. b) und c) RB-Freiheitsentziehung) als auch das grundsätzlich weiterhin erforderliche Einverständnis des Vollstreckungsstaates mit dem Vollstreckungstransfer (Art. 4 Abs. 1 lit. c) i.V.m. Abs. 7 RB-Freiheitsentziehung).



entziehung), die er zusammen mit den notwendigen Unterlagen in jeder Form übermitteln kann, die – wie beispielsweise auch Fax oder E-Mail – „einen schriftlichen Nachweis unter Bedingungen ermöglicht, die dem Vollstreckungsstaat die Feststellung der Echtheit gestatten“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RB-Freiheitsentziehung). Der Vollstreckungsstaat hat sodann innerhalb vorgegebener Fristen (Art. 12 RB-Freiheitsentziehung) zu erklären, ob er das auf Freiheitsentziehung lautende Urteil anerkennt und vollstreckt oder ob er einen der abschließend aufgezählten Versagungsgründe (Art. 9 RB-Freiheitsentziehung) geltend macht.

Die bislang übliche Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit soll nach der Intention des EU-Gesetzgebers entfallen, sofern eine Katalogtat vorliegt und diese im Urteilsstaat mit einer Mindesthöchststrafe von drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist (Art. 7 Abs. 1 RB-Freiheitsentziehung). Allerdings können die Mitgliedstaaten durch die Hintertür des Art. 7 Abs. 4 RB-Freiheitsentziehung letztlich nach eigenem Gutdünken entscheiden, ob sie die mit der bekannten Problematik mangelnder Präzision mancher Deliktstypen behaftete Katalogtechnik anwenden oder weiterhin am Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit festhalten wollen. Diese in vergleichbaren Rahmenbeschlüssen nicht vorgesehene Ausstiegsklausel ist durchaus bemerkenswert, zählt doch die Zurückdrängung des Grundsatzes beiderseitiger Strafbarkeit gemeinhin zu den Markenzeichen des Anerkennungsprinzips.

Abgewickelt wird das gesamte Übertragungsverfahren im Regelfall unmittelbar zwischen den beteiligten Justizbehörden (Art. 5 Abs. 1 RB-Freiheitsentziehung)<sup>986</sup>.

Nach erfolgter Übernahme ist für die Durchführung der Vollstreckung wie bisher die Rechtsordnung des Vollstreckungsstaates maßgeblich (Art. 17 RB-Freiheitsentziehung). Dessen seitherige Wahlmöglichkeit zwischen Fortsetzungs- und Umwandlungslösung ist jedoch als Ausfluss des Anerkennungsprinzips stark eingeschränkt. Eine Umwandlung und Anpassung der Sanktion an die Gegebenheiten des Vollstreckungsstaates kommt nur noch in Ausnahmefällen in Betracht (Art. 8 Abs. 2 bis 4 RB-Freiheitsentziehung).

Betrachtet man die Regelungen des RB-Freiheitsentziehung zusammenfassend, so klingen die diversen mit der Umstellung auf das Anerkennungsprinzip verbundenen (Verfahrens-)Vereinfachungen, die Beseitigung „eine[s] frühen Fall[s] heute schon zur Normalität gewordener, inakzeptabler Parallelnormierung“<sup>987</sup> durch Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage und vor allem die Überwindung der wesentlichen Defizite des Überstellungsübereinkommens des Europarates (fehlende Übernahmeverpflichtung; obligatorisches Zustimmungserfordernis des Betroffenen) vielversprechend<sup>988</sup>. Ob sich diese Errungenschaften auch statistisch in einer vermehrten EU-weiten Vollstreckung unbedingter freiheitsentziehender Sanktionen niederschlagen werden, wird sich allerdings erst zeigen (können), wenn alle EU-Mitgliedstaaten die Hürde der rechtlichen Umsetzung des Rahmenbeschlusses genommen haben.

<sup>986</sup> Zuvor war eine Lockerung des ministeriellen Geschäftswegs eng begrenzt nur in Eilfällen vorgesehen (Art. 6 Abs. 3 EG-VollstrÜbk).

<sup>987</sup> *Schomburg/Hackner*, in: *Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe*, III C 1, Kurzübersicht, Rn. 4.

<sup>988</sup> Dabei ist allerdings ins Gedächtnis zu rufen, dass die materiellen Kernelemente des RB-Freiheitsentziehung (grundsätzliche Übernahmeverpflichtung; Übernahmeersuchen ausschließlich durch den Urteilsstaat; weitgehender Verzicht auf die Zustimmung des Betroffenen) dem Grunde nach bereits Gegenstand des vom Europarat initiierten, faktisch gescheiterten Europäischen Vollstreckungsübereinkommens v. 28.05.1970 (oben Fn. 969) waren, vgl. *Weber*, *Überstellung*, S. 117 f.

## 2. Grenzüberschreitende Überwachung zur Bewährung ausgesetzter freiheitsentziehender Sanktionen

Von der vorstehend erörterten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Vollstreckung unbedingter freiheitsentziehender Sanktionen nicht umfasst sind all jene im weiteren Sinne freiheitsbeschränkenden Rechtsfolgen, die dem Verurteilten die Chance eröffnen, sich unter staatlicher Aufsicht in Freiheit zu bewähren, bei denen aber über dem Täter stets das Damoklesschwert des Freiheitsentzugs schwebt, sollte er die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen, seine Bewährungsprobe also nicht bestehen.

Für diese sog. bedingten freiheitsentziehenden Sanktionen wurde ergänzend zum RB-Freiheitsentziehung ebenfalls am 27. November 2008 der Rahmenbeschluss 2008/947/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen<sup>989</sup> (RB-Bewährungsmaßnahmen) verabschiedet<sup>990</sup>.

Hintergrund des gemeinsam von Frankreich und Deutschland initiierten Projekts ist die Annahme, dass die gerichtliche Praxis bei Tätern mit Lebensmittelpunkt im (EU-)Ausland von einer Straf(rest)aussetzung zur Bewährung oder ähnlich haftvermeidenden Maßnahmen vielfach nur deshalb absieht und stattdessen eine eingriffsintensivere Vollzugsstrafe verhängt bzw. aufrechterhält, weil der Verurteilte eventuell in seinen Wohnortstaat zurückkehrt und dadurch wegen fehlender grenzüberschreitender Kontrollmöglichkeiten faktisch straffrei bleibt.

In erster Linie um der befürchteten Schlechterstellung ausländischer Verurteilter entgegenzuwirken, verpflichtet der Rahmenbeschluss denjenigen Mitgliedstaat, in dem der Verurteilte seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hat und in den zurückzukehren dieser auch zumindest beabsichtigt (Art. 5 Abs. 1 RB-Bewährungsmaßnahmen), eine vom Urteils- bzw. Ausstellungsstaat verhängte bedingte freiheitsentziehende Sanktion grundsätzlich anzuerkennen und die Einhaltung bestimmter bewährungsbegleitender Maßnahmen (Art. 4 Abs. 1 RB-Bewährungsmaßnahmen)<sup>991</sup> – gegebenenfalls nach vorheriger Anpassung an sein innerstaatliches Recht (Art. 9 RB-Bewährungsmaßnahmen) – (weiter) zu überwachen (Art. 8 RB-Bewährungsmaßnahmen)<sup>992</sup>.

<sup>989</sup> ABIEU 2008 Nr. L 337, 102 (*Esser*, *Vorschriftensammlung*, Nr. 28), in Bezug auf Abwesenheitsentscheidungen geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24 = *Esser*, *Vorschriftensammlung*, 1. Auflage, Nr. 27); hierzu *Hackner*, in: Schomburg u.a., *Internationale Rechtshilfe*, III C 2d, Kurzeinführung; *Hackner/Schierholt*, *Internationale Rechtshilfe*, Rn. 169e; zum Entwurf *Staudigl/Weber*, *NStZ* 2008, 17 ff.

<sup>990</sup> Auch die grenzüberschreitende Bewährungsüberwachung ist dabei keine Erfindung der Europäischen Union, sondern von der Idee her bereits aus dem Rechtskreis des Europarates bekannt. Das knapp elf Jahre nach Unterzeichnung überhaupt erst in Kraft getretene Europäische Übereinkommen über die Überwachung bedingt verurteilter oder bedingt entlassener Personen v. 30.11.1964 (SEV Nr. 51; hierzu *Vogler*, *Jura* 1992, 586 (589 f.); *Weber*, *Überstellung*, S. 112 ff.) wurde allerdings nur von wenigen Mitgliedstaaten ratifiziert, von denen überdies die meisten zahlreiche Vorbehalte erklärt haben. Sein praktischer Nutzen ist dementsprechend gering.

Deutschland hat das Überwachungsübereinkommen bislang nur gezeichnet; eine Ratifikation ist derzeit nicht beabsichtigt, vgl. *BT-Drs.* 17/5315, S. 5.

<sup>991</sup> Der Katalog möglicher Bewährungsmaßnahmen ist dabei nicht abschließend, sondern kann von den Mitgliedstaaten durch Erklärung gegenüber dem Generalsekretariat des Rates noch erweitert werden (Art. 4 Abs. 2 RB-Bewährungsmaßnahmen).

<sup>992</sup> *Staudigl/Weber*, *NStZ* 2008, 17 (17 f.). Unverkennbar ist insoweit die enge inhaltliche Verknüpfung mit dem der Ermittlungsphase zuzurechnenden Rahmenbeschluss über die Europäische Überwachungsanordnung (hierzu oben Seite 152 f.), vgl. *Satzger*, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, § 10 Rn. 43.

Mit Rücksicht auf das in den Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich ausgestaltete System der bedingten Sanktionen ist der sachliche Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses weit gefasst (Art. 2 RB-Bewährungsmaßnahmen). Neben den beiden schon erwähnten und aus der Perspektive des deutschen (Erwachsenen-)Strafrechts zentralen Varianten, einerseits der Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung sogleich im Urteil zur Bewährung ausgesetzt wird („Bewährungsstrafe“, § 56 StGB), und andererseits der Freiheitsstrafe, bei der erst nach Teilverbüßung die Vollstreckung des Strafrestes zur Bewährung ausgesetzt wird (sog. Reststrafenbewährung, §§ 57, 57a StGB)<sup>993</sup>, sind auch Konstellationen miteinbezogen, in denen bereits die Verhängung der freiheitsentziehenden Strafe selbst zur Bewährung ausgesetzt wird (sog. bedingte Verurteilung) oder in denen Auflagen und Weisungen als eigenständige Unrechtsreaktion (sog. alternative Sanktion) angeordnet werden. Die zuletzt genannte Form einer bedingten Sanktion sieht in Deutschland praktisch nur das Jugendstrafrecht vor<sup>994</sup>.

Ebenfalls breit angelegt ist der Umfang der vom Urteils- auf den Vollstreckungsstaat übertragenen Rechtsdurchsetzung. Im Regelfall übernimmt der Vollstreckungsstaat nicht nur die eigentliche Kontrolle der bewährungsbegleitenden Auflagen und Weisungen, sondern führt das gesamte (weitere) Überwachungsverfahren einschließlich aller Folgemaßnahmen in eigener Verantwortung durch (Art. 14 RB-Bewährungsmaßnahmen). Dies betrifft insbesondere die nachträgliche Änderung von Bewährungsmaßnahmen (§ 56e StGB), die Entscheidung über einen Straferlass (§ 56g StGB) oder aber auch den Widerruf der Straf(rest)aussetzung bei entsprechend gravierenden Verstößen gegen Bewährungsmaßnahmen (§ 56f StGB) samt der sich dann anschließenden Vollstreckung der Freiheitsstrafe.

Von diesen sanktionsimmanenten Besonderheiten bei der grenzüberschreitenden Überwachung bedingter freiheitsentziehender Sanktionen abgesehen ist der RB-Bewährungsmaßnahmen in Systematik und Regelungstechnik weitgehend baugleich zum RB-Freiheitsentziehung konstruiert<sup>995</sup>. Selbst die für einen auf dem Prinzip gegenseitiger Anerkennung basierenden Rahmenbeschluss eher unübliche Option der Mitgliedstaaten, am Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit festhalten zu können, findet sich in Art. 10 Abs. 4 RB-Bewährungsmaßnahmen wieder.

Ob sich das unionsintern neuartige Instrumentarium in der Praxis bewährt, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht recht abzusehen, da parallel zum RB-Freiheitsentziehung auch bei diesem Rahmenbeschluss die Umsetzungsmoral der EU-Mitgliedstaaten bedauerlicherweise zu wünschen übrig lässt<sup>996</sup>.

---

<sup>993</sup> Der Rahmenbeschluss gilt gleichermaßen auch für die Straf(rest)aussetzung einer Jugendstrafe zur Bewährung (§ 21 bzw. § 88 JGG).

<sup>994</sup> Vgl. § 10 und § 15 JGG.

<sup>995</sup> Vgl. oben Seite 182 f.

<sup>996</sup> Siehe die tabellarische Übersicht über den Umsetzungsstand in Ratsdok. 14630/13 sowie ergänzend Ratsdok. 5473/14, Ratsdok. 5677/14 und Ratsdok. 7044/1/14 REV 1. Besonders befremdlich muss es dabei anmuten, dass selbst der (Mit-)Initiator Deutschland auch über zwei Jahre nach Ablauf der hierfür festgelegten Frist den Rahmenbeschluss noch immer nicht umgesetzt hat. Dieses Umsetzungsdefizit erstaunt umso mehr, als die deutsche Seite gerne betont, dass eine Verständigung auf die wesentlichen Eckpunkte des Regelwerkes gerade unter ihrer Ratspräsidentschaft erzielt werden konnte, vgl. *BMJ*, Pressemitteilung v. 13.06.2007 und v. 07.12.2007.

### 3. Grenzüberschreitende Vollstreckung von Geldsanktionen

Ähnlich wie bei der unionsweiten Bewährungsüberwachung<sup>997</sup> fehlte zwischen den EU-Mitgliedstaaten für die grenzüberschreitende Vollstreckung von Geldsanktionen lange Zeit eine praktikable multilaterale Rechtsgrundlage. Ein Täter brauchte folglich nur den Urteilsstaat zu verlassen, um der Vollstreckung einer gegen ihn verhängten Geldsanktion zu entgehen. Vielfach ohne spürbare Reaktion blieben daher nach deutschem Rechtsverständnis zum einen die mit Geldstrafe (§ 40 StGB) bedrohten Straftaten im Bereich der leichten bis mittleren Kriminalität, zum anderen aber auch das mit Geldbuße (§ 17 OWiG) belegte „bloße“ Verwaltungsunrecht, das vor allem in Gestalt von Verkehrsordnungswidrigkeiten eine herausragende Rolle spielt<sup>998</sup>.

Gerade bei den zahlenmäßig bedeutsamsten und auch die meiste öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehenden Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsbestimmungen war der Zustand faktischer Sanktionslosigkeit besonders misslich; erst recht für Deutschland als einem der größten Transitländer Europas<sup>999</sup>. Etwas pointiert formuliert ergab sich folgendes Bild: Während als Kehrseite eines Europas ohne (Binnen-)Grenzkontrollen mit wachsenden transnationalen Verkehrsströmen auf deutschen Straßen die Zahl durchreisender Verkehrssünder aus dem EU-Ausland stieg, sanken gleichzeitig die Chancen, diese Verkehrsverstöße wirksam zu ahnden. Denn um die massenhaft vorkommende Verletzung von Verkehrsvorschriften wenigstens ansatzweise bewältigen zu können, wurde und wird beispielsweise zur Feststellung von Geschwindigkeitsüberschreitungen vermehrt automatisches Überwachungsgerät eingesetzt, mit der Folge, dass ausländische Verkehrssünder in vielen Fällen nicht mehr an Ort und Stelle angehalten und unausweichlich zur Kasse gebeten werden, sondern ihnen erst später „vom Schreibtisch aus“ eine Zahlungsaufforderung in Form eines Bußgeldbescheids nach Hause übersandt wird. Solange aber eine EU-weite Vollstreckbarkeit von Geldsanktionen nicht gewährleistet war, konnte ein deutscher Bußgeldbescheid vom durchgereisten EU-Ausländer fast ausnahmslos<sup>1000</sup> „gestrost in den Papierkorb geworfen werden“<sup>1001</sup>; der Verkehrsverstoß blieb ohne sachlichen Grund ungesühnt.

Vor diesem, hier pars pro toto aus dem deutschen Blickwinkel geschilderten verkehrsspezifischen Hintergrund erschien die relative Wirkungslosigkeit bußgeld- und (geld-)strafrechtlicher Entscheidungen insgesamt zunehmend als nicht mehr hinnehmbar. Erste Versuche der heutigen EU-Mitgliedstaaten, die erkannte Regelungslücke zu schließen, schlugen allerdings fehl<sup>1002</sup>.

<sup>997</sup> Siehe vorstehend Seite 184 f.

<sup>998</sup> Vom Begriff der Geldsanktion ausgenommen ist allerdings die Geldauflage, wie sie das Erwachsenenstrafrecht in § 56b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 4 StGB und das Jugendstrafrecht in § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 JGG kennt, da diese im Unterschied zur Geldstrafe und Geldbuße nicht vollstreckt werden kann.

<sup>999</sup> Speziell zur grenzüberschreitenden Ahndung von Verkehrsverstößen *Albrecht*, SVR 2007, 361 ff.; *Neidhart*, NZV 2000, 240 ff.; *Trautmann*, NZV 2011, 57 ff.; *Bönke*, NZV 2006, 19 (19 f.).

<sup>1000</sup> Einzig im Verhältnis zu Österreich existiert mit Art. 9 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen v. 31.05.1988 (BGBl II 1990, 357; 1990, 1334; hierzu *Albrecht*, SVR 2007, 361 (365 f.); *Neidhart*, NZV 2000, 240 (243)) für (Verkehrs-)Ordnungswidrigkeiten schon seit längerem eine funktionierende bilaterale Regelung.

<sup>1001</sup> *Bönke*, NZV 2006, 19 (21).

<sup>1002</sup> Im Ergebnis das gleiche Schicksal ereilte bereits zuvor die einschlägigen Vertragswerke des Europarates. Weder das deliktsspezifische Europäische Übereinkommen über die Ahndung von Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr v. 30.11.1964 (SEV Nr. 52) noch das deliktsneutrale Europäische Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen v.

Das bereits im Zusammenhang mit der Vollstreckung unbedingter freiheitsentziehender Sanktionen angesprochene<sup>1003</sup> Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen vom 13. November 1991<sup>1004</sup> (EG-VollstrÜbk) ermöglicht zwar auch umfassend die grenzüberschreitende Beitreibung von Geldstrafen und Geldbußen (Art. 4 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) EG-VollstrÜbk); es ist jedoch bislang ausschließlich zwischen Deutschland, den Niederlanden und Lettland vorzeitig anwendbar<sup>1005</sup> und wird obendrein auch von diesen Staaten selbst im Verkehrs(ordnungswidrigkeiten)bereich kaum genutzt, obwohl gerade den Niederlanden an sich nachgesagt wird, dass sie keine Gelegenheit auslassen, um auch geringfügigste Verkehrsverstöße des deutschen Nachbarn im wahren Sinne des Wortes grenzenlos zu ahnden<sup>1006</sup>. Als Grund für die praktische Bedeutungslosigkeit des EG-Vollstreckungsübereinkommens gilt dabei weniger die fehlende vertragliche Verpflichtung zur Vollstreckungsübernahme (vgl. Art. 5 Satz 1 EG-VollstrÜbk) als vielmehr der für Massenverfahren ungeeignete, weil zu umständliche und zu zeitraubende Geschäftsweg über die Justizministerien (Art. 6 Abs. 1 und 2 EG-VollstrÜbk)<sup>1007</sup>.

Diese Defizite wenigstens für den praxisrelevanten Bereich der Verkehrsverstöße zu beseitigen, ist bzw. war das vollstreckungshilferechtliche Ziel des im Rahmen des Schengen-Verbundes ausgearbeiteten Übereinkommens über die Zusammenarbeit in Verfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften und bei der Vollstreckung von dafür verhängten Geldbußen und Geldstrafen vom 28. April 1999<sup>1008</sup> (Schengener StraßenverkehrsÜbk). Doch trotz der Normierung einer grundsätzlichen Vollstreckungsverpflichtung (Art. 7 Abs. 1 Schengener StraßenverkehrsÜbk) und der Festlegung des unmittelbaren Geschäftswegs (Art. 12 Abs. 2 Schengener StraßenverkehrsÜbk) konnte das Abkommen seine Praxistauglichkeit bisher nicht unter Beweis stellen, denn das gerade einmal drei Tage vor Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der Europäischen Union unterzeichnete Vertragswerk ist – soweit ersichtlich – noch von keinem einzigen Vertragsstaat ratifiziert worden.

Ungleich größere Chancen, den Praxistest zu bestehen, hat der nicht auf den Straßenverkehrsbereich beschränkte Rahmenbeschluss 2005/214/JI vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von<sup>1009</sup> Geldstrafen und

---

28.05.1970 (SEV Nr. 70) hat bislang nennenswerte praktische Bedeutung erlangen können, vgl. oben Fn. 969 m.w.N.

<sup>1003</sup> Siehe oben Seite 181.

<sup>1004</sup> BGBl II 1997, 1350;

speziell zum „pekuniären“ Aspekt des Übereinkommens *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 170; *Albrecht*, SVR 2007, 361 (366).

<sup>1005</sup> BGBl II 1998, 896; 2005, 172; 2007, 1427; 2013, 393.

<sup>1006</sup> *Neidhart*, NZV 2000, 240 (243).

<sup>1007</sup> *Albrecht*, SVR 2007, 361 (366); *Grünheid*, NZV 2000, 237 (238).

<sup>1008</sup> ABIEG 2000 Nr. L 239, 428; hierzu *Grünheid*, NZV 2000, 237 ff.; *Neidhart*, NZV 2000, 240 (241 f.).

<sup>1009</sup> Wie in den vergleichbar aufgebauten Titeln nachfolgender Rahmenbeschlüsse wäre auch hier – worauf *Johnson*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I 2, Vor § 86 IRG Rn. 1 zu Recht hinweist – in der deutschen Textfassung die Präposition „auf“ sprachlich richtiger gewesen: Rahmenbeschluss 2006/783/JI v. 06.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung *auf* Einziehungsentscheidungen (ABIEU 2006 Nr. L 328, 59); Rahmenbeschluss 2008/909/JI v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung *auf* Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union (ABIEU 2008 Nr. L 327, 27); Rahmenbeschluss 2008/947/JI v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung *auf* Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABIEU 2008 Nr. L 337, 102).

Geldbußen<sup>1010</sup> (RB-Geldsanktionen), der bis zum 22. März 2007 umzusetzen war. Erstmals entfalten die Mechanismen der gegenseitigen Anerkennung damit auch im Stadium des Vollstreckungsverfahrens ihre Wirkung.

In Anlehnung an den Europäischen Haftbefehl<sup>1011</sup> verpflichtet der Rahmenbeschluss die EU-Staaten, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtskräftig verhängten Geldstrafen und Geldbußen<sup>1012</sup> mehr oder weniger automatisch anzuerkennen und zu vollstrecken (Art. 6 RB-Geldsanktionen). Dementsprechend darf der Vollstreckungsstaat<sup>1013</sup> die Unterstützung nur aus abschließend aufgezählten Gründen verweigern (Art. 7, Art. 20 Abs. 3 RB-Geldsanktionen)<sup>1014</sup>, so zum Beispiel dann, wenn die auferlegte Geldsanktion den Schwellenwert von 70 Euro nicht erreicht (Art. 7 Abs. 2 lit. h) RB-Geldsanktionen). Außerdem verzichtet der RB-Geldsanktionen für einen umfangreichen, insbesondere auch Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsbestimmungen einbeziehenden Katalog von 39 Deliktgruppen auf das Erfordernis beiderseitiger Sanktionierbarkeit (Art. 5 Abs. 1 RB-Geldsanktionen)<sup>1015</sup>.

Ergänzt werden die materiell-rechtlichen Vorgaben durch verfahrenstechnische Erleichterungen. Um Vollstreckungsübernahme ersucht wird (mittelbar) durch Verwendung eines EU-weit einheitlichen Formulars (Art. 4 Abs. 2 RB-Geldsanktionen). Diese im Unterschied zum Europäischen Haftbefehl schlicht sog. Bescheinigung übermittelt die zuständige Be-

<sup>1010</sup> ABIEU 2005 Nr. L 76, 16 (Esser, Vorschriftensammlung, Nr. 20; Wasmeier/Möhlig, Textsammlung, S. 261), in Bezug auf Abwesenheitsentscheidungen geringfügig geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24 = Esser, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 27);

zum Inhalt dieses gelegentlich einprägsam, aber verkürzt sog. „Knöllchenbeschlusses“ (Zypries, NJW 2007, 1424 (1425)) vgl. Böse, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 2.4, Vorbemerkungen; Hackner/Trautmann, DAR 2010, 71 (71 f.); Gleß/Trautmann, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III C 2a, Kurzübersicht; Bönke, NZV 2006, 19 ff.

<sup>1011</sup> Hierzu oben Seite 147 ff.

<sup>1012</sup> Im Unterschied zu Art. 1 Abs. 1 lit. a) EG-VollstrÜbk und Art. 1 Schengener Straßenverkehrs-Übk sind Geldbußen einengend nur dann miteinbezogen, wenn gegen die zugrunde liegende verwaltungsbehördliche Entscheidung – wie in Deutschland – ein für Strafsachen zuständiges Gericht angerufen werden kann (Art. 1 lit. a) Nr. ii) und iii) RB-Geldsanktionen).

Diese Einschränkung ist allerdings nichts grundlegend Neues, sondern findet sich auch in Art. 3 Abs. 1 EU-RhÜbk (vormals: Art. 49 lit. a) SDÜ).

<sup>1013</sup> Als Vollstreckungsstaat in Betracht kommt jeder Mitgliedstaat, in dem der rechtskräftig Verurteilte „über Vermögen verfügt oder Einkommen bezieht“ oder „sich in der Regel aufhält“ (Art. 4 Abs. 1 RB-Geldsanktionen).

Anders als im Falle des Art. 4 Nr. 6 RB-EUHb, der ohne Zusatz isoliert von „sich aufhält“ spricht, ergibt sich damit bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift, dass in der zweiten Variante das Verweilen von gewisser Dauer sein muss („gewöhnlicher Aufenthalt“). Eine – letztlich zum gleichen Ergebnis führende – (analoge) Heranziehung der EuGH-Rechtsprechung zur Auslegung von Art. 4 Nr. 6 RB-EUHb (EuGH NJW 2008, 3201 – Rs. C-66/08 *Kozłowski*) ist daher nicht angezeigt (missverständlich insoweit Böse, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 2.4, Vorbemerkungen, Rn. 7).

Inhaltlich deckt sich Art. 4 Abs. 1 RB-Geldsanktionen mit Art. 4 EG-VollstrÜbk.

<sup>1014</sup> Die vorgesehenen Verweigerungsgründe sind sämtlich fakultativ ausgestaltet, so dass die Mitgliedstaaten sie zwar ganz oder teilweise in ihr nationales Recht übernehmen können, aber nicht müssen. Deutschland hat sich insoweit für die souveränitätsschonende Variante entschieden und die Möglichkeiten zur Ablehnung eines Vollstreckungersuchens vollumfänglich ausgeschöpft.

<sup>1015</sup> Als Vorlage für Art. 5 Abs. 1 RB-Geldsanktionen diente unverkennbar die Positivliste aus Art. 2 Abs. 2 RB-EUHb, die passend zur Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen um Delikte leichter bis mittlerer Kriminalität erweitert wurde. Aus unerklärlichen Gründen hat es der europäische Gesetzgeber allerdings versäumt, im Gegenzug den Katalog von Tatbeständen schwerster Kriminalität wie Terrorismus und vorsätzliche Tötung zu bereinigen, die kaum je mit Geldstrafe oder gar Geldbuße geahndet werden dürften.

hörde des (ersuchenden) Entscheidungsstaates<sup>1016</sup> gemeinsam mit der zu vollstreckenden, auf Geldzahlung lautenden Entscheidung in (irgend-)einer den schriftlichen Nachweis ermöglichenden Form<sup>1017</sup> regelmäßig auf direktem (Geschäfts-)Weg<sup>1018</sup> an die zuständige Behörde des (ersuchten) Vollstreckungsstaates (Art. 4 Abs. 3 RB-Geldsanktionen)<sup>1019</sup>.

Die Durchführung der eigentlichen Vollstreckung erfolgt nach dem Recht des Vollstreckungsstaates (Art. 9 Abs. 1 RB-Geldsanktionen). Dieser ist dabei grundsätzlich an die im Entscheidungsstaat festgesetzte Höhe der Geldsanktion – soweit erforderlich nach vorheriger Umrechnung (Art. 8 Abs. 2 RB-Geldsanktionen) – gebunden. Nur in Ausnahmefällen lässt Art. 8 Abs. 1 RB-Geldsanktionen eine dem Grundgedanken des Anerkennungsprinzips widersprechende Reduktion auf das nach der Rechtsordnung des Vollstreckungsstaates für dieselbe Handlung vorgesehene Höchstmaß zu<sup>1020</sup>.

Der Erlös aus einer erfolgreich durchgeführten<sup>1021</sup> Vollstreckung fließt ohne gesonderte Absprache dem vollstreckenden Staat zu (Art. 13 RB-Geldsanktionen)<sup>1022</sup>.

Zusammenfassend betrachtet schafft der RB-Geldsanktionen unionsintern die notwendige Grundlage, um es im Bereich der grenzüberschreitenden Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen auch mit höheren Fallzahlen aufnehmen zu können<sup>1023</sup>. Nachdem der Umsetzungsprozess trotz gewisser Anlaufschwierigkeiten mittlerweile in nahezu allen

---

<sup>1016</sup> Wie schon bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl hat der deutsche Gesetzgeber auch hier die mit dem Anerkennungsprinzip einhergehenden terminologischen Verschiebungen des Rahmenbeschlusses hin zu Entscheidungsstaat und Vollstreckungsstaat (Art. 1 lit. c) und d) RB-Geldsanktionen) nicht nachvollzogen, sondern stattdessen die traditionellen vollstreckungshilfrechtlichen Begrifflichkeiten (ersuchender Staat, ersuchter Staat) beibehalten, vgl. BT-Drs. 17/1288, S. 15.

<sup>1017</sup> Eng auf Schriftform beschränkt dagegen noch Art. 6 Abs. 1 EG-VollstrÜbk; etwas weiter bereits Art. 12 Abs. 1 Schengener StraßenverkehrsÜbk.

<sup>1018</sup> Vgl. aber Art. 2 Abs. 2 RB-Geldsanktionen.

Obwohl eine Gesamtschau von Art. 2 Abs. 1 und 2 RB-Geldsanktionen eindeutig die – gerade für föderal gegliederte Mitgliedstaaten wie Deutschland relativ leicht umsetzbare – Intention des europäischen Gesetzgebers erkennen lässt, die maßgebliche Entscheidungsgewalt Behörden auf lokaler Ebene zu übertragen und diesen „zuständigen Behörden“ gegebenenfalls ergänzend quasi als Poststelle „zentrale Behörden“ ohne eigenständige Befugnisse zur Seite zu stellen (vgl. den Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 RB-Geldsanktionen: „zentrale Behörden [...] für die administrative Übermittlung und Entgegennahme der Entscheidungen und für die Unterstützung der zuständigen Behörden“), hat der deutsche (Bundes-)Gesetzgeber hiervon abweichend die Bewilligungszuständigkeit auf das zentrale Bundesamt für Justiz mit Sitz in Bonn konzentriert (vgl. Ratsdok. 17526/10 sowie § 74 Abs. 1 Satz 4 IRG). Aus Sicht des Bundes hat dieser Schachzug freilich den positiven (Neben-)Effekt, dass der Vollstreckungserlös grundsätzlich dem Bundes- und nicht etwa einem Landeshaushalt zufließt.

<sup>1019</sup> Was im Vergleich zu anderen auf dem Anerkennungsprinzip basierenden Rahmenbeschlüssen fehlt, ist allerdings eine Fristenregelung.

<sup>1020</sup> Demgegenüber war in Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 EG-VollstrÜbk und Art. 8 Abs. 3 Schengener StraßenverkehrsÜbk noch eine generelle Pflicht zur Anpassung im Sinne einer Reduzierung der Sanktionshöhe auf das im Vollstreckungsstaat übliche Niveau vorgeschrieben.

<sup>1021</sup> Bei Uneinbringlichkeit der Geldsanktion kann der Vollstreckungsstaat unter bestimmten Voraussetzungen gegen den Betroffenen eine Ersatz(freiheits)strafe verhängen (Art. 10 RB-Geldsanktionen); siehe zuvor bereits Art. 12 EG-VollstrÜbk und Art. 9 Abs. 3 Schengener StraßenverkehrsÜbk.

<sup>1022</sup> Ebenso Art. 15 EG-VollstrÜbk und Art. 15 Satz 2 Schengener StraßenverkehrsÜbk; anders dagegen Art. 9 Abs. 8 des deutsch-österreichischen Verwaltungsvertrages v. 31.05.1988 (BGBl II 1990, 357), wonach die eingenommenen Geldbeträge an den ersuchenden Staat abzuführen sind.

<sup>1023</sup> *Hackner/Trautmann*, DAR 2010, 71 (73) gehen von Verfahrenszahlen in fünf- bis sechstelliger Höhe aus.

Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland<sup>1024</sup>) abgeschlossen ist<sup>1025</sup>, steht somit – je nach Blickwinkel – zu erwarten oder zu befürchten, dass vor allem „den himmlischen Zuständen für ohne Anhaltung durchreisende Verkehrssünder in Europa“<sup>1026</sup> in absehbarer Zeit ein Ende bereitet ist<sup>1027</sup>. Schon heute sollen dem Vernehmen nach die Niederlande getreu dem ihnen vorauseilenden Ruf im Verhältnis zu Deutschland von den neuen Möglichkeiten der EU-weiten Bußgeldvollstreckung besonders konsequent Gebrauch machen<sup>1028</sup>.

#### 4. Grenzüberschreitende Vollstreckung sog. Konfiskationen

Nicht zu den soeben behandelten Geldsanktionen zählen, bezogen auf das deutsche Sanktionensystem, die Anordnungen der Einziehung oder des Verfalls (sog. Konfiskationen)<sup>1029</sup>. Speziell mit der grenzüberschreitenden Vollstreckung dieses zweiten Typus von das Vermögen betreffenden Rechtsfolgen befasst sich im Rechtskreis der Europäischen Union der Rahmenbeschluss 2006/783/JI vom 06. Oktober 2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen<sup>1030</sup> (RB-Einziehung)<sup>1031</sup>. Dieser erfüllt dabei eine Doppelfunktion. Zum einen ergänzt er den RB-Geldsanktionen und erweitert dadurch das Instrumentarium der Vollstreckungshilfe, zum anderen vervollständigt er das im Wesentlichen dreiteilige, über sämtliche Stadien des

<sup>1024</sup> Vgl. das nach Aussage der früheren Bundesjustizministerin *Zypries* aufgrund technischer Schwierigkeiten (Stuttgarter Zeitung v. 17.01.2009, S. 2) mit erheblicher Verspätung verabschiedete deutsche Umsetzungsgesetz in BGBl I 2010, 1408; einen Überblick hierzu geben *Hackner/Trautmann*, DAR 2010, 71 (72 ff.); *Karitzky/Wannek*, NJW 2010, 3393 ff.; *Hombrecher*, JR 2011, 334 ff.; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 170a ff.; aus verfassungsrechtlicher Perspektive sehr kritisch *Schünemann/Roger*, ZIS 2010, 515 ff. mit Replik von *Böse*, ZIS 2010, 607 ff. und Erwiderung hierauf von *Schünemann*, ZIS 2010, 735 ff.

<sup>1025</sup> Zum Umsetzungsstand vgl. Ratsdok. 17458/13. Lediglich in Griechenland, Irland, Italien und Kroatien steht demnach die innerstaatliche Umsetzung noch aus.

<sup>1026</sup> *Grünheid*, NZV 2000, 237 (238).

<sup>1027</sup> Vgl. auch die jeweils unter dem Titel „Knöllchen ohne Grenzen“ erschienenen „Warnhinweise“ auf die neue Rechtslage in der ADAC Motorwelt 12/2007, 44 ff. und ADAC Motorwelt 6/2010, 61 ff.

<sup>1028</sup> Vgl. ADAC Motorwelt 7/2012, 10; *Johnson/Loroch*, DAR 2013, 253 (254).

<sup>1029</sup> So explizit Art. 1 lit. b) Satz 2 tir. 1 RB-Geldsanktionen.

Für einen Gesamtüberblick zur Vollstreckungshilfe bei Einziehung und Verfall siehe *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 249 ff.

<sup>1030</sup> ABIEU 2006 Nr. L 328, 59 (*Esser*, Vorschriftensammlung, Nr. 22; *Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 196), in Bezug auf Abwesenheitsentscheidungen geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24 = *Esser*, Vorschriftensammlung, 1. Auflage, Nr. 27);

hierzu *Grotz*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, III A 2.6, Vorbemerkungen; *Hackner*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III C 2b, Kurzeinführung.

Wenngleich größtenteils erst nach deutlicher Überschreitung der hierfür gesetzten Frist (Art. 22 Abs. 1 RB-Einziehung) sind mittlerweile 20 Mitgliedstaaten – darunter Deutschland (BGBl I 2009, 3214) – ihrer Umsetzungspflicht nachgekommen, vgl. Ratsdok. 9006/12 sowie ergänzend Ratsdok. 17911/13.

<sup>1031</sup> Zur begrifflichen Klarstellung: Wie ein Blick auf Art. 2 lit. d) RB-Einziehung zeigt, ist der europarechtliche Begriff der Einziehung in einem weiten Sinne zu verstehen und erstreckt sich nach deutschem Recht auf sämtliche Formen von Einziehung und Verfall, vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 260; *Morgenstern*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 15 Rn. 77.



Strafverfahrens verteilte Gesamtpaket zur Verbesserung der transnationalen Abschöpfung von (illegal erlangten) Vermögenswerten<sup>1032</sup>.

Aufbauend auf den Artikeln 13 ff. des (Europarats-)Übereinkommens über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 08. November 1990<sup>1033</sup> verpflichtet die Europäische Union ihre Mitgliedstaaten, rechtskräftige Einziehungsentscheidungen (und Verfallsanordnungen) im Ausgangspunkt „ohne jede weitere Formalität“ gegenseitig anzuerkennen und unverzüglich<sup>1034</sup> zu vollstrecken (Art. 7 Abs. 1 RB-Einziehung). Auf das Vorliegen beiderseitiger Strafbarkeit kommt es damit nicht (mehr) an, vorausgesetzt, die zugrunde liegende Tat ist in der Positivliste des Art. 6 Abs. 1 RB-Einziehung aufgeführt und im (ersuchenden) Entscheidungsstaat mit einer Mindesthöchststrafe von drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht.

Auch im Übrigen weist der RB-Einziehung die für ein auf dem Anerkennungsprinzip basierenden Rechtsinstrument typischen materiellen und formellen Strukturmerkmale auf. Die Vollstreckungshilfe ist mittels einer standardisierten „Bescheinigung“ zu beantragen (Art. 4 Abs. 1 RB-Einziehung); dieses Formblatt wird zusammen mit den erforderlichen Unterlagen direkt an die zuständige Behörde des Vollstreckungsstaates<sup>1035</sup> übermittelt (Art. 4 Abs. 2 RB-Einziehung) und die Übernahme der Vollstreckung kann nur aus abschließend aufgezählten fakultativen Gründen versagt (Art. 8 RB-Einziehung) oder aufgeschoben (Art. 10 RB-Einziehung) werden.

---

<sup>1032</sup> Zu dieser Trilogie gehören ferner der dem Ermittlungsverfahren zuzurechnende Rahmenbeschluss 2003/577/JI v. 22.07.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union (ABIEU 2003 Nr. L 196, 45; vgl. hierzu oben Seite 134 mit Fn. 744) sowie der dem Hauptverfahren zuzuordnende Rahmenbeschluss 2005/212/JI v. 24.02.2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (ABIEU 2005 Nr. L 68, 49; siehe oben Seite 175 f.).

Institutionell abgerundet wird das Gesamtkonzept durch den Beschluss 2007/845/JI v. 06.12.2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten (ABIEU 2007 Nr. L 332, 103; vgl. hierzu *Dawe/Schmitt*, *Kriminalistik* 2013, 100 ff.). Danach ist jeder EU-Staat verpflichtet, zum Zwecke des maßnahmenspezifischen Informationsaustausches wenigstens eine nationale Vermögensabschöpfungsstelle zu benennen. Deutschland hat das Bundesamt für Justiz und das Bundeskriminalamt zu Vermögensabschöpfungsstellen bestimmt (Ratsdok. 12080/09, S. 2).

<sup>1033</sup> SEV Nr. 141; BGBl II 1998, 519; 1999, 200 (*Wasmeier/Möhlig*, Textsammlung, S. 341); hierzu *Grotz*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, *Internationaler Rechtshilfeverkehr*, III C 4.2, *Vorbemerkungen*; *ders.*, *JR* 1991, 182 ff.; *Lagodny*, in: *Schomburg u.a.*, *Internationale Rechtshilfe*, II D 2, *Kurzübersicht*; *Schmid/Winter*, *NStZ* 2002, 8 (15 f.).

Als Vorbild diente dem entgegen seinem Kurztitel insoweit deliktsneutralen Geldwäscheübereinkommen des Europarates dabei Art. 5 Abs. 4 bis 6 des auf Betäubungsmitteldelikte beschränkten Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen v. 20.12.1988 (BGBl II 1993, 1136; 1994, 496).

Ohne nennenswerte praktische Bedeutung geblieben sind dagegen die im Europäischen Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen v. 28.05.1970 (SEV Nr. 70) enthaltenen Bestimmungen zur Vollstreckungshilfe bei Einziehungen.

<sup>1034</sup> Über diese recht allgemein gehaltene Zeitvorgabe hinaus etabliert der RB-Einziehung analog zum RB-Geldsanktionen keine konkreten Fristen.

<sup>1035</sup> Der Kreis möglicher Vollstreckungsstaaten ist dabei denkbar weit gefasst. In Betracht kommt nach der Grundregel des Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 bzw. 2 RB-Einziehung jeder Mitgliedstaat, bei dem „die zuständige Behörde des Entscheidungsstaats berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass [der Betroffene dort] über Vermögen verfügt oder Einkommen bezieht“ bzw. bei dem „die zuständige Behörde des Entscheidungsstaats Anlass zu der Annahme hat, dass sich [dort] die von der Einziehungsentscheidung erfassten Vermögensgegenstände [...] befinden“. Hilfsweise kann auch auf den Staat des gewöhnlichen Aufenthalts zurückgegriffen werden (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 RB-Einziehung).

Vollstreckt wird wiederum nach dem Recht des Vollstreckungsstaates (Art. 12 Abs. 1 RB-Einziehung). Parallel zum RB-Geldsanktionen verbleiben die eingezogenen Vermögenswerte grundsätzlich im vollstreckenden Staat. Besteht der Ertrag jedoch – wie häufig – unmittelbar oder mittelbar (nach einer Verwertung) in einem bestimmten Geldbetrag und übersteigt dieser die Summe von 10.000 Euro, so soll der Gesamtbetrag zwischen den beteiligten Staaten hälftig geteilt werden (Art. 16 RB-Einziehung)<sup>1036</sup>.

## 5. Grenzüberschreitende Vollstreckung sog. Disqualifikationen

Lässt man die vorangegangenen Gliederungspunkte noch einmal Revue passieren und greift jeweils den erreichten Entwicklungsstand heraus, so ergeben die maßgeblichen vier zwischen 2005 und 2008 in Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung<sup>1037</sup> erlassenen Rahmenbeschlüsse<sup>1038</sup> zusammen ein in sich geschlossenes und aufeinander abgestimmtes System<sup>1039</sup>. Zumindest rechtstheoretisch präsentiert sich die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Stadium des Vollstreckungsverfahrens insoweit mittlerweile als gut bestelltes Kooperationsfeld.

Gewissermaßen das Kontrastprogramm hierzu bietet die grenzüberschreitende Durchsetzung von Entscheidungen über die (vorübergehende oder dauerhafte) Aberkennung von Rechten. Noch immer gleicht die Vollstreckung dieser sog. Disqualifikationen, deren Anordnung regelmäßig an die Verwirklichung bestimmter Delikte oder Deliktgruppen geknüpft ist<sup>1040</sup>, weitgehend einem juristischen Brachland. Aber auch diejenigen Teilgebiete, die schon seit längerem mit ersten konkreten Regelungsansätzen aufwarten, wurden bemerkenswerterweise bisher nicht weiterentwickelt und in das vollstreckungshilferechtliche Gesamtkonzept integriert. Dies gilt sowohl für die vergleichsweise häufig angeordnete

<sup>1036</sup> Vgl. mit Fallbeispiel *BMJ*, Pressemitteilung v. 21.01.2009.

<sup>1037</sup> Nach der gegenseitigen Anerkennung von (Ermittlungs-)Anordnungen im Vorverfahren und der gegenseitigen Anerkennung von „fertigen“ Beweismitteln im Hauptverfahren ist die gegenseitige Anerkennung sanktionsrechtlicher Endentscheidungen im Stadium des Vollstreckungsverfahrens die dritte „Spielart“ des auf der Sondersitzung des Europäischen Rates in Tampere zum „Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit erkorenen (Struktur-)Prinzips der gegenseitigen Anerkennung.

<sup>1038</sup> In chronologischer Reihenfolge sind dies:

Rahmenbeschluss 2005/214/JI v. 24.02.2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (ABIEU 2005 Nr. L 76, 16);

Rahmenbeschluss 2006/783/JI v. 06.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen (ABIEU 2006 Nr. L 328, 59);

Rahmenbeschluss 2008/909/JI v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union (ABIEU 2008 Nr. L 327, 27);

Rahmenbeschluss 2008/947/JI v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABIEU 2008 Nr. L 337, 102).

<sup>1039</sup> *Schomburg/Hackner*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III C, Einführung, Rn. 4 f.;

zusammenfassende (Kurz-)Übersicht über die zentralen Rechtsakte bei *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 41 ff.; *Böse*, in: Schwarze u.a., Art. 82 AEUV Rn. 26; *Safferling*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 68 f.

<sup>1040</sup> Eine allgemeine Regelung für die Vollstreckung von Aberkennungen enthalten die Art. 49 ff. des in diesem „römischen“ Kapitel schon mehrfach erwähnten (vgl. oben Fn. 969, 1002 und 1033), in der Praxis kaum angewendeten und von Deutschland nur gezeichneten, aber nicht ratifizierten Europäischen Übereinkommens über die internationale Geltung von Strafurteilen v. 28.05.1970 (SEV Nr. 70).

ten Einschränkungen in Bezug auf das Recht zum Führen von Kraftfahrzeugen als auch für die statistisch kaum zu Buche schlagenden Beschränkungen im Zusammenhang mit der Berufsausübung.

Im Bereich der fahrerlaubnisbeschränkenden Maßnahmen ruhten große Hoffnungen auf dem von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union am 17. Juni 1998 unterzeichneten Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis<sup>1041</sup>. Anders als es die vermeintlich eindeutige enge deutsche Sprachfassung des Titels nahelegt, erstreckt sich die im Abkommen statuierte grundsätzliche Verpflichtung des Wohnsitzstaates des Delinquenten zur Vollstreckungsübernahme dabei umfassend auf „alle Maßnahmen in Verbindung mit einer Zuwiderhandlung im Straßenverkehr [...], die den Entzug oder die Aussetzung der Fahrerlaubnis bzw. des Führerscheins zur Folge [haben]“<sup>1042</sup>. Allerdings ist das Übereinkommen auch über 15 Jahre nach seinem Abschluss noch nicht allgemein in Kraft, sondern findet lediglich seit Januar 2010 zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich vorzeitig Anwendung. Nennenswerte praktische Bedeutung konnte es unter diesen Umständen bislang nicht erlangen<sup>1043</sup>.

Mehr noch als die grenzüberschreitende Vollstreckung von Fahrverboten und Fahrerlaubnisentziehungen steckt die unionsweite Vollstreckung von Berufsverboten nach wie vor in den Kinderschuhen<sup>1044</sup>. Obwohl bereits zukunftsweisend auf das Anerkennungsprinzip gestützt, wurde ein von Belgien im November 2004 vorgelegter Entwurf für einen sektoral auf Verurteilungen wegen Sexualstraftaten gegen Kinder begrenzten Rahmenbeschluss, der inhaltlich im Wesentlichen vorsieht, dass ein im (EU-)Ausland verhängtes Berufsverbot vom Wohnortstaat des Verurteilten zwingend anzuerkennen und zu vollstrecken ist, sofern nicht ausnahmsweise einer der abschließend aufgelisteten Versagungsgründe eingreift, letztlich nicht weiterverfolgt<sup>1045</sup>.

---

<sup>1041</sup> ABIEG 1998 Nr. C 216, 1; erläuternder Bericht in ABIEG 1999 Nr. C 211, 1; *Berz*, NZV 2000, 145 ff.; *Gleiß*, NZV 1999, 410 (410 ff.); *Neidhart*, NZV 2000, 240 (241); aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch *Brenner*, DVBl 1999, 877 ff.

<sup>1042</sup> ABIEG 1999 Nr. C 211, 1 (1). In die Kategorien des deutschen Sanktionensystems übersetzt unterfällt dem sachlichen Anwendungsbereich des Übereinkommens damit neben der als Maßregel der Besserung und Sicherung ausgestalteten Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 61 Nr. 5 i.V.m. §§ 69, 69a StGB) auch das weniger einschneidende Fahrverbot (§ 44 StGB), die derzeit einzige ausdrücklich so bezeichnete Nebenstrafe des deutschen Sanktionenrechts (zum Fahrverbot infolge der Begehung einer Verkehrsordnungswidrigkeit vgl. § 25 StVG).

<sup>1043</sup> Das Schicksal faktischer Bedeutungslosigkeit teilt das EU-Übereinkommen mit dem im geografisch weiter reichenden Rechtskreis des Europarates zum gleichen Themenkomplex erarbeiteten Europäischen Übereinkommen über die internationalen Wirkungen der Entziehung der Fahrerlaubnis für Kraftfahrzeuge v. 03.06.1976 (SEV Nr. 88). Zwar ist dieses Abkommen immerhin formal in Kraft, es wurde aber bisher lediglich von vier (heutigen) EU-Staaten ratifiziert; Deutschland hat das Übereinkommen nicht einmal gezeichnet.

<sup>1044</sup> Zur Sicherungsmaßregel des Berufsverbots im deutschen Recht vgl. § 61 Nr. 6 i.V.m. § 70 StGB.

<sup>1045</sup> Ratsdok. 14207/04; vgl. auch den erläuternden Vermerk hierzu in Ratsdok. 14207/04 ADD 1. Ebenfalls sprichwörtlich „im Sande verlaufen“ ist in diesem Zusammenhang ein vorangegangener Vorschlag Dänemarks aus dem Jahre 2002 im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Bezug auf Entscheidungen über die Aberkennung von Rechten (Ratsdok. 9957/02). Darin war angedacht, zunächst isoliert verschiedene – in die belgische Initiative dem Grunde nach integrierte – wechselseitige Informationspflichten über verhängte Rechtsverluste in Bezug auf die Berufsausübung einzuführen, um so die notwendige Voraussetzung für die als längerfristiges Ziel ins Auge gefasste gegenseitige Anerkennung von Aberkennungsentscheidungen zu schaffen.



## Teil 3: Zusammenfassende Bewertung

### A. Rückblick

Nachfolgend sollen die im zweiten Teil der Arbeit aufgezeigten Entwicklungslinien zusammengeführt und das gewonnene Lagebild der transnationalen Verbrechensbekämpfung einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Den Maßstab für die zusammenfassende Bewertung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bildet entsprechend der Gesamtausrichtung der Arbeit an der Perspektive der staatlichen (Strafverfolgungs-)Institutionen die Effektivität bzw. Effizienz der Kooperationsmechanismen.

Zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer wirksamen transnationalen Verbrechensbekämpfung zählt neben der Schaffung passender rechtlicher Rahmenbedingungen auf zwischenstaatlicher bzw. europäischer Ebene (I.) gleichermaßen die nationale Implementierung der beschlossenen Rechtsinstrumente (II.), die sich weiter untergliedern lässt in die rechtstechnische Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber (1.) sowie die Anwendung der geltenden Regelungen in der Praxis (2.).

#### I. Die transnationale Rechtssetzung

Bereits ein flüchtiger Blick zurück auf die Gliederungspunkte des vorangegangenen zweiten Teils der Arbeit verdeutlicht, wie ausgreifend die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung inzwischen geworden ist. Sie erstreckt sich mittlerweile auf sämtliche Stadien der Verbrechensbekämpfung, von der allgemeinen Kriminalprävention über die präventive Verbrechensbekämpfung bis hin zur repressiven Verbrechensbekämpfung, wobei innerhalb der repressiven Verbrechensbekämpfung mit Ermittlungs-, Haupt- und Vollstreckungsverfahren wiederum (fast<sup>1046</sup>) alle Phasen des Strafverfahrens vertreten sind<sup>1047</sup>.

Darüber hinaus werden nahezu alle wesentlichen Themenbereiche abgedeckt. Zwei (zumindest auch) unter dem Gesichtspunkt der Effektivität relevante „Großbaustellen“ sind jedoch trotz entsprechenden Problembewusstseins noch immer nicht beseitigt. Zum einen harrt die Problematik positiver Kompetenz- oder Jurisdiktionskonflikte einer befriedigenden Lösung<sup>1048</sup>, zum anderen ist die Frage der Verwertbarkeit im Ausland gewonnener Beweismittel weitgehend ungeklärt<sup>1049</sup>.

Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist jedoch nicht nur durch eine Ausdehnung in die Breite gekennzeichnet, sondern – insbesondere im Bereich der repressiven Verbrechensbekämpfung – auch und vor allem durch eine schritt- bzw. stufenweise Vertiefung der Integration. Diese lässt sich im Kern auf folgendes Grundmuster reduzieren: Den Ausgangspunkt bilden je nach Themenkreis Aktivitäten des Europarates oder Interpols. Auf den Errungenschaften dieser beiden traditionsreichen Kooperationsysteme baut dann die Europäische Union, für die die Verbrechensbekämpfung erst in

<sup>1046</sup> Dass aus deutscher Sicht das Zwischenverfahren/Eröffnungsverfahren (§§ 199 ff. StPO) von transnationalen Einflüssen unberührt geblieben ist, beruht schlicht darauf, dass die Rechtsordnungen der meisten anderen europäischen Staaten diesen gesonderten Verfahrensabschnitt nicht kennen, vgl. *Hauck*, in: Böse, *Europäisches Strafrecht*, § 11 Rn. 102.

<sup>1047</sup> Gleichwohl stößt nach wie vor die repressive Verbrechensbekämpfung und innerhalb derer das Stadium des Ermittlungsverfahrens auf das größte Gestaltungsinteresse.

<sup>1048</sup> Hierzu oben Seite 80 ff.

<sup>1049</sup> Siehe oben Seite 169 ff.

den vergangenen rund 25 Jahren von einem Randgebiet zu einem zentralen Gegenstand der Integrationspolitik geworden ist, mit ihren Legislativmaßnahmen auf<sup>1050</sup>, in dem grundsätzlich begrüßenswerten Bestreben, die bestehende zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu verbessern bzw. zu intensivieren und dadurch effektiver zu gestalten.

Exemplarisch sei nochmals der annähernd parallele Entwicklungsverlauf der drei vorliegend mit grenzüberschreitender Ermittlungsgeneralklausel, grenzüberschreitender Untersuchungshaft und grenzüberschreitender Vollstreckung freiheitsentziehender Sanktionen überschriebenen Regelungskomplexe skizziert<sup>1051</sup>: Die von einem strengen Souveränitätsdenken beherrschten „Mutterkonventionen“ des Europarates werden zunächst durch Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens punktuell ergänzt und in ihrer Anwendung erleichtert<sup>1052</sup>. In einem zweiten Schritt führen Übereinkommen der (heutigen) Europäischen Union zu umfassenderen Modifizierungen, bevor die Europaratsabkommen schließlich durch moderne Unionsrechtsakte (bisher: Rahmenbeschlüsse; jetzt: Richtlinien) auf der Grundlage des Prinzips gegenseitiger Anerkennung ersetzt werden (sollen). Alle Entwicklungsstufen zielen darauf ab, Schritt für Schritt die tradierten Rechtshilfervoraussetzungen und -hindernisse zurückzudrängen und das formalisierte Rechtshilfeverfahren zu vereinfachen.

Ein weiteres plastisches Beispiel für die zunehmende Verdichtung der europäischen Integration bietet der grenzüberschreitende (polizeiliche) Informationsaustausch<sup>1053</sup>, der lange Zeit via Interpol erfolgte und sich im Rahmen der Europäischen Union mittlerweile zu einem eigenständigen, eigenen Regeln folgenden Kooperationsfeld entwickelt hat. Mehr und mehr gewinnt dabei neben dem allgemeinen, konventionellen Datenaustausch, der inzwischen vom Prinzip des gleichberechtigten Zugangs bestimmt wird, der automatisierte Informationsaustausch an Bedeutung. Stand dieser anfangs ganz im Zeichen des Aufbaus neuer gemeinsamer Informationssysteme, so hat die Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit eine Trendwende eingeläutet. In Abkehr von der zentralistischen Perspektive favorisiert die Union seither die (dezentrale) Vernetzung der vorhandenen nationalen Datenbanken, verbunden mit dem gegenseitigen Zugriff der Mitgliedstaaten auf ihre jeweiligen Datenbestände. Der Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union kommt damit dem Niveau innerstaatlicher Zusammenarbeit immer näher<sup>1054</sup>.

Wie bereits vorstehend eher beiläufig erwähnt, lässt sich der Unionsgesetzgeber auf der (vorerst) letzten Integrationsstufe von bestimmten, kontextabhängigen Strukturprinzipien leiten. Diese sollen in einer gerafften Gesamtschau gesondert beleuchtet werden.

Das aus dem Binnenmarktsektor stammende Prinzip der gegenseitigen Anerkennung<sup>1055</sup> wurde auf der Sondersitzung des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999 zum

<sup>1050</sup> Bisweilen kann man sich freilich des Eindrucks nicht erwehren, als wolle sich die Europäische Union mit fremden Federn schmücken und Grundideen vor allem des Europarates als eigene Erfindungen präsentieren.

<sup>1051</sup> Ausführlich oben Seite 114 ff., Seite 143 ff. und Seite 178 ff.; übergreifend hierzu *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 12 Rn. 9 ff.; *Wasmeier*, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 32; *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr, I A 2, Vor § 1 IRG Rn. 145 ff.

<sup>1052</sup> Diese ergänzende Funktion erfüllen auch Zusatzprotokolle des Europarates selbst sowie bilaterale Ergänzungsverträge.

<sup>1053</sup> Eingehend oben Seite 118 ff.; siehe ferner *Eisele*, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 49; KOM (2010) 385 endg.

<sup>1054</sup> Ebenso *Aden/Busch*, in: Roggan/Kutschka, Handbuch Innere Sicherheit, S. 551.

<sup>1055</sup> Vgl. hierzu etwa *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 82 AEUV Rn. 17 ff.; *Satzger*, in: Streinz, Art. 82 AEUV Rn. 6 ff.; *ders.*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 24 ff.; *Harms/Knauss*, FS Roxin, S. 1479 ff.; *Braum*, GA 2005, 681 ff.; vertiefend *Mavany*, Europäische Beweisordnung, S. 1 ff.; *Andreou*, Gegenseitige Anerkennung, S. 39 ff.

„Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- wie auch in Strafsachen erklärt<sup>1056</sup> und mit dem Lissabonner Vertrag von einem bloßen kriminalpolitischen Postulat zu einem primärrechtlich verankerten Rechtsprinzip erhoben (vgl. Art. 67 Abs. 3 und Art. 82 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Es besagt, dass die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig ergangene justizielle Entscheidung in jedem anderen EU-Mitgliedstaat als solche anerkannt und vollstreckt werden muss. Vom Anwendungsbereich her kann der Anerkennungsgrundsatz zum einen unabhängig vom Verfahrensstadium eingesetzt werden<sup>1057</sup>, zum anderen handelt es sich im Ausgangspunkt um ein neutrales Prinzip, wenngleich die beschuldigtenfreundlichen Ausprägungen in praxi eher Ausnahmecharakter besitzen<sup>1058</sup>.

Bei Lichte besehen erweist sich das Anerkennungsprinzip allerdings in mehrfacher Hinsicht als „Mogelpackung“<sup>1059</sup>. Entgegen dem Eindruck, den die Bezeichnung des Grundsatzes erweckt, besteht das im Vergleich zum bisherigen System qualitativ Neue keineswegs in der gegenseitigen Anerkennung an sich; auch bei der klassischen Rechtshilfe erkennt ein ersuchter Staat, der die erbetene Unterstützung gewährt, eine Entscheidung des ersuchenden Staates an. Unterschiedlich beantwortet wird vielmehr die Frage, ob seitens des ersuchten (Vollstreckungs-)Staates der Anerkennung eine sachliche Überprüfung der ausländischen Entscheidung vorausgeht. Schlagwortartig zusammengefasst steht der traditionellen „geprüften Anerkennung“ die moderne „ungeprüfte Anerkennung“ gegenüber<sup>1060</sup> – jedenfalls in der Theorie. Die bisherige Praxis der Unionsrechtssetzung zeichnet freilich ein ganz anderes Bild. Noch in keinem einzigen der verabschiedeten Rechtsinstrumente wurde der Grundsatz der (ungeprüften) gegenseitigen Anerkennung vollständig umgesetzt. In ihrer konkreten Ausgestaltung ist die „scheinbare Zauberformel“<sup>1061</sup> also weit weniger von der „entstaubten“ Rechtshilfe entfernt als es der rechtstheoretische Paradigmenwechsel zunächst vermuten lässt<sup>1062</sup>. Nüchtern betrachtet stellen die auf dem Gedanken der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsakte „nur“ eine kontinuierliche Weiterentwicklung der (modernisierten) Rechtshilfe dar<sup>1063</sup>. Zu den wesent-

<sup>1056</sup> *Europäischer Rat (Tampere)*, 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 33 ff.

<sup>1057</sup> Vgl. oben Fn. 1037.

Einen Überblick über die in Umsetzung des Anerkennungsprinzips erlassenen Rechtsakte geben *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 17; *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III, Einführung, Rn. 56; *Satzger*, in: Streinz, Art. 82 AEUV Rn. 23 ff.; *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 82 AEUV Rn. 58.

<sup>1058</sup> Dass sich das Anerkennungsprinzip auch zugunsten der betroffenen Person auswirken kann, belegen (in chronologischer Reihenfolge):

Art. 54 SDÜ bzw. Art. 50 GRCh;

Rahmenbeschluss 2008/947/JI v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABIEU 2008 Nr. L 337, 102);

(Änderungs-)Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24);

Rahmenbeschluss 2009/829/JI v. 23.10.2009 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft (ABIEU 2009 Nr. L 294, 20).

<sup>1059</sup> *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II, Einführung, Rn. 3a.

<sup>1060</sup> Treffend die Überschriften bei *Hauck*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 11 Rn. 47 einerseits und § 11 Rn. 48 andererseits.

<sup>1061</sup> *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II, Einführung, Rn. 3a.

<sup>1062</sup> So im Ergebnis auch *Ambos*, ZIS 2010, 557 (560 f.); *Schierholt*, ZIS 2010, 567 f.; *Böse*, in: Schwarze u.a., Art. 82 AEUV Rn. 15.

<sup>1063</sup> Vgl. *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III, Einführung, Rn. 57; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 3; *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 82 AEUV Rn. 25.

lichen Neuerungen gehört dabei die (weitere) Einschränkung traditioneller Rechtshilfevorsetzungen und -hindernisse; insbesondere wird auf das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit weitgehend verzichtet. Flankiert<sup>1064</sup> wird der Anerkennungsgrundsatz üblicherweise von (weiteren) formalen Erleichterungen wie der Eröffnung des unmittelbaren Geschäftswegs, der Einführung von standardisierten Formularen sowie der Festlegung konkreter Entscheidungs- und Durchführungsfristen<sup>1065</sup>.

Aufgrund der faktischen Nähe zwischen gegenseitiger Anerkennung und Rechtshilfe erscheinen auch die mit dem Anerkennungsprinzip Einzug haltenden terminologischen Verschiebungen als „Etikettenschwindel“. So ist beispielsweise der Europäische Haftbefehl<sup>1066</sup> in Wahrheit weder ein europäisches Dokument (denn er wird von einer nationalen Stelle ausgestellt) noch beinhaltet er einen Befehl, dem ohne Wenn und Aber Folge zu leisten ist, sondern unverändert ein Ersuchen, dem erst bei Vorliegen der (reduzierten) Voraussetzungen hierfür entsprochen wird. Ebenso verschleiert der neue Sprachgebrauch von der Übergabe des Betroffenen vom Vollstreckungsstaat an den Ausstellungsstaat, dass es sich der Sache nach weiterhin um eine Auslieferung durch den ersuchten Staat an den ersuchenden Staat handelt.

Alles in allem kann mit Fug und Recht bezweifelt werden, ob mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in seiner derzeit verwirklichten Form der angekündigte und erhoffte große Wurf bei der Effektivierung der Verbrechensbekämpfung gelungen ist.

Seine informationelle Fortsetzung findet das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung seit dem Haager Programm aus dem Jahre 2004 im Grundsatz der Verfügbarkeit<sup>1067</sup>. Dieses „Anerkennungsprinzip des automatisierten Informationsaustausches“ sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten wechselseitig einen direkten (Online-)Zugriff auf ihre – miteinander vernetzten – nationalen Datenbanken gewähren. Der Daten besitzende Staat verliert dadurch jegliche Prüfungs- und Entscheidungsmöglichkeit in Bezug auf den Informationstransfer. Ähnlich der Situation beim Anerkennungsprinzip klaffen aber auch beim Grundsatz der Verfügbarkeit Wunsch und Wirklichkeit auseinander. Nahezu in Reinform umgesetzt ist der Verfügbarkeitsgrundsatz bislang lediglich beim Austausch von Daten aus Fahrzeugregistern. In allen anderen Fällen beschränkt sich der unmittelbare Zugriff (noch) auf anonymisierte Indexdateien, während die Übermittlung der eigentlichen personenbezogenen Daten weiterhin auf konventionellem (Rechtshilfe-)Weg erfolgt.

Speziell für diesen allgemeinen, konventionellen Informationsaustausch hat die Europäische Union mit der sog. Schwedischen Initiative im Jahre 2006 schließlich das Prinzip des gleichberechtigten Zugangs aus der Taufe gehoben, wonach die Bedingungen für die Bereitstellung von Informationen für ersuchende Mitgliedstaaten nicht strenger sein dürfen

<sup>1064</sup> Teilweise wird die deutliche Reduzierung der formalen Erfordernisse auch als konstitutives Element gegenseitiger Anerkennung angesehen, vgl. *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 82 AEUV Rn. 28 ff.; *Gleß*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III, Einführung, Rn. 55; *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 17.

<sup>1065</sup> Die Festschreibung verbindlicher Fristen darf in ihrer Wirkung indes nicht überschätzt werden, solange die Überschreitung der zeitlichen Vorgabe keine unmittelbaren Rechtsfolgen nach sich zieht.

<sup>1066</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI v. 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABIEG 2002 Nr. L 190, 1). Zu diesem (verallgemeinerungsfähigen) Beispiel „eurokratische[r] semantische[r] Übungen“ vgl. *Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Vor II A, Einführung, Rn. 10; *ders.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II A, Kurzübersicht, Rn. 5; *Hackner*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III A 1, Kurzeinführung, Rn. 1.

<sup>1067</sup> ABIEU 2005 Nr. C 53, 1 (7 f.); hierzu *Meyer*, NStZ 2008, 188 ff.; *Zöller*, ZIS 2011, 64 ff.



als die auf nationaler Ebene geltenden Bedingungen<sup>1068</sup>. Es ist (momentan) das einzige der drei Strukturprinzipien, das ausnahmslos auch hält, was es bzw. sein Titel verspricht.

Trotz Integrationsverbreiterung und -vertiefung ist die Grundstruktur der grenzüberschreitenden Kooperation weitgehend unangetastet geblieben<sup>1069</sup>. Nach wie vor wird die transnationale Verbrechensbekämpfung geprägt von der horizontalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bzw. den mitgliedstaatlichen Behörden. Es haben sich lediglich die Entscheidungskompetenzen vom ersuchten in Richtung des ersuchenden Staates leicht verschoben<sup>1070</sup>.

Ergänzend hinzugekommen sind einzelne vertikale Elemente, vor allem durch die Schaffung zentraler Einrichtungen wie OLAF, Europol und Eurojust. Diese Zentralinstanzen erfüllen überwiegend eine dienende Funktion („Relaisstation“) und sollen die primär verantwortlichen Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch und durch Koordinierung unterstützen. Über eigene „europäische“ Ermittlungsbefugnisse verfügt derzeit ausschließlich OLAF.

Vor diesem Hintergrund erscheint es daher sachgerechter, von einer europäisierten oder europäisch beeinflussten als von einer europäischen Verbrechensbekämpfung zu sprechen.

So sehr sich die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen einer wirksamen transnationalen Verbrechensbekämpfung unter den eben geschilderten inhaltlichen Gesichtspunkten im Großen und Ganzen als Erfolgsgeschichte liest, so sehr wird dieser positive Befund wieder in Frage gestellt, wenn man formal-regelungstechnische Aspekte in die Beurteilung miteinbezieht.

Die Rechtsgrundlagen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung sind mittlerweile dermaßen umfangreich und zugleich unübersichtlich, dass selbst ausgewiesene Kenner der Materie ihre liebe Not haben, den Über- und Durchblick zu behalten<sup>1071</sup>. Dabei darf freilich nicht verkannt werden, dass ein gewisser Grad an Komplexität bereits durch die verschiedenen, sich überlappenden Rechtskreise des Kooperationsnetzwerkes vorgegeben und insoweit strukturell bedingt ist<sup>1072</sup>. Abgesehen davon fällt jedoch bei isolierter Betrachtung der einzelnen Rechtskreise auf, dass die relativ wertneutrale Charakterisierung als komplex in der Fachliteratur hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Ergebnis der Gesetzgebungstätigkeit der Europäischen Union in eindeutig negativ besetzte Beschreibungen wie Vorschriftenchaos, Normendschunzel, Normflut oder Ähnliches umschlägt, während dies im Übrigen, insbesondere bezogen auf den Rechtsbestand des Europarates, so nicht zu beobachten ist. Es liegt daher die Ver-

<sup>1068</sup> Rahmenbeschluss 2006/960/JI v. 18.12.2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABIEU 2006 Nr. L 386, 89); siehe ferner KOM (2012) 735 endg., S. 3.

Verschiedentlich wird das Prinzip des gleichberechtigten Zugangs auch als Unterfall des Verfügbarkeitsgrundsatzes eingeordnet, vgl. *Lagodny*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Vor II B, Einführung, Rn. 4; *Vogel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 82 AEUV Rn. 70; demgegenüber wie hier trennend *Meyer*, NStZ 2008, 188 (190); *Zöller*, ZIS 2011, 64 (65); *Es-ser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 Rn. 48.

<sup>1069</sup> Vgl. zum Folgenden auch *Brodowski*, Jura 2013, 492 (499 f.).

<sup>1070</sup> Ähnlich *Schierholt*, ZIS 2010, 567 (568).

<sup>1071</sup> Dies macht sich bereits im Kleinen bemerkbar. Obwohl die korrekte Bezeichnung der grenzüberschreitenden Einrichtungen anhand amtlicher Dokumente relativ einfach zu ermitteln ist, kursieren in der Literatur teilweise hiervon abweichende Titulierungen, so etwa in Bezug auf OLAF (vgl. oben Fn. 471) oder EDU (vgl. oben Fn. 498).

<sup>1072</sup> Zur durchaus sachlichen Berechtigung dieser historisch gewachsenen abgestuften Zusammenarbeit vgl. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, Rn. 10; *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 69.

mutung nahe, dass (nur) innerhalb des Rechtsraums der Europäischen Union eine Unübersichtlichkeit zu konstatieren ist, die weit über das unvermeidbare und rational verständliche Maß hinausgeht, also mehr oder weniger hausgemacht ist.

Zunächst scheint sich dieser Verdacht allerdings nicht zu bestätigen. Beide Rechtskreise trennen zwischen allgemeinen und deliktsspezifischen Regelungen<sup>1073</sup>. Zwar verfügt die Europäische Union anders als der Europarat, der nur verbindliche völkerrechtliche Verträge und rechtlich unverbindliche Empfehlungen kennt, über ein breiteres Spektrum an Handlungsformen mit unterschiedlichstem Grad an Verbindlichkeit und sorgt die Konstruktion der vorzeitigen Anwendbarkeit bei EU-Übereinkommen für zusätzliche Verwirrung. Umgekehrt sind aber die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Anbringung individueller Vorbehalte und Erklärungen bei Europaratskonventionen ungleich größer als bei EU-Übereinkommen; und auch Rahmenbeschlüsse (jetzt: Richtlinien) machen regelmäßig engere Vorgaben für die Umsetzung in nationales Recht. Die Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung des im Einzelfall maßgeblichen Normenprogramms halten sich also auf den ersten Blick ungefähr die Waage.

Auch bei genauerem Hinsehen ist der entscheidende Unterschied bei der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die transnationale Verbrechensbekämpfung<sup>1074</sup> weniger auf dieser eher abstrakten Ebene zu finden. Vielmehr liegt die Wurzel allen Übels in der rasanten Geschwindigkeit, mit der die Rechtssetzung der Europäischen Union in concreto voranschreitet, sowie den damit verbundenen „Risiken und Nebenwirkungen“. Dass gerade die Union – verstärkt etwa seit dem Jahre 2002 – eine derart hektische Betriebsamkeit an den Tag legt, überrascht; vor allem deshalb, weil zumindest mit den Konventionen des Europarates ein ausreichend engmaschiges Auffangnetz besteht, das auch ohne EU-eigene Legislativmaßnahmen ein Regelungsvakuum nicht befürchten lässt. Trotz dieser im Vergleich zum Europarat wesentlich günstigeren Ausgangssituation behauptet die Europäische Union unentwegt dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Ununterbrochen werden neue Papiere präsentiert. Nach „Lust und Laune bzw. Präsidentschaft bzw. Brüsseler Einflüsterungen [steht] gestern der Haftbefehl, heute der Opferschutz, morgen das Einfrieren von Vermögensrechten“<sup>1075</sup> auf dem Programm. Allgemeiner und umgangssprachlich ausgedrückt wird bald jeden Tag eine andere Sau durchs Dorf getrieben.

Was auf diese Art und Weise im Laufe der Jahre geschaffen wurde, ist ein in weiten Teilen einzelthemenbezogenes, zerfächertes Instrumentarium, ohne dass ein dahinterstehendes schlüssiges kriminalpolitisches Gesamtkonzept zu erkennen wäre<sup>1076</sup>. Mit anderen Worten: Die einzelnen, eher willkürlich erarbeiteten Bruchstücke transnationaler Verbrechensbekämpfung fügen sich noch nicht zu einem Mosaik zusammen. Angesichts der beinahe unüberschaubaren Vielzahl solch unsystematisch nebeneinander sprudelnder Rechtsquellen sowie der sich zudem ständig ändernden Materie verwundert nicht, dass es „[s]elbst für Spezialisten [...] kaum noch möglich [ist], zuverlässig zu beurteilen, wie der

<sup>1073</sup> Vgl. einerseits Fn. 176, andererseits Fn. 250.

<sup>1074</sup> Zu den Unterschieden zwischen Europarat und Europäischer Union bei der Dokumentation der verabschiedeten Rechtsinstrumente siehe unten Seite 202 f.

<sup>1075</sup> N.N., in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 79.

<sup>1076</sup> Vgl. etwa *Gleiß*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 16 Rn. 4.

Besonders deutlich zeigen sich Bruchstückhaftigkeit und fehlende einheitliche Systematik europäischer Gesetzgebung bei der Schaffung der EU-Institutionen OLAF, Europol und Eurojust. Diese wurden weitgehend unabhängig voneinander entwickelt („Insellösungen“); Kompetenzüberschneidungen waren damit vorprogrammiert. Im Nachhinein muss(te) nun mühsam versucht werden, mithilfe von bilateralen interinstitutionellen Kooperationsvereinbarungen die Aufgabenfelder dieser Einrichtungen sinnvoll und eindeutig voneinander abzugrenzen, um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden; zur Gesamtproblematik *Storbeck*, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 47; siehe auch v. *Bubnoff*, ZEuS 2002, 185 (220 ff.).

derzeit geltende Rechtszustand aussieht, ob die einmal glücklich gefundenen Rechtsakte tatsächlich noch in Kraft sind oder ob nicht längst neue Dokumente von EU-Organen [...] in eine ganz andere Richtung weisen“<sup>1077</sup>.

Unter dem gesetzgeberischen Aktionismus leidet aber nicht nur die Qualität des EU-Regelwerkes im Ganzen; auch das Niveau der einzelnen Unionsrechtsakte lässt nahezu zwangsläufig zu wünschen übrig, wenn sorgfältige, unter Umständen mehrjährige (rechtsvergleichende) Vorarbeiten, wie sie den Rechtskreis des Europarates kennzeichnen und auszeichnen, zugunsten schneller politischer Kompromisse zurückgestellt werden. Der Qualitätsverlust zeigt sich zum einen an mitunter widersprüchlichen oder gar widersinnigen Regelungen<sup>1078</sup>, zum anderen an der (bewussten) Verwendung mehrdeutiger Begriffe, ohne diese klar zu definieren oder dem Rechtsanwender wenigstens nach dem Vorbild des Europarates mittels eines erläuternden Berichts eine gewisse Orientierungshilfe an die Hand zu geben. Beides – innere Widersprüche und terminologische Ungenauigkeiten – lädt zu unterschiedlicher Auslegung und Handhabung durch die Mitgliedstaaten ein. Als logische Konsequenz hieraus muss dann in aufwendigen Gerichtsverfahren nachgeholt werden, was im Gesetzgebungsprozess versäumt wurde<sup>1079</sup> – und das vom EU-Gesetzgeber eigentlich ins Auge gefasste Ziel einer signifikanten Effektivitäts- und Effizienzsteigerung rückt in weite Ferne.

Bei aller (berechtigten) Kritik an der fehlenden Gesamtkonzeption der EU-Rechtssetzung soll nicht unerwähnt bleiben, dass in Einzelbereichen durchaus positive Ansätze einer strukturierten Herangehensweise erkennbar sind. So ergeben im Stadium des Vollstreckungsverfahrens die derzeit maßgeblichen vier Rahmenbeschlüsse zusammen ein in

<sup>1077</sup> Zöller, ZIS 2011, 64 (64).

Zusätzliche Verwirrung stiftet, dass bisweilen versäumt wird, Rechtsakte, deren Anwendungsbereich längst bis zur Bedeutungslosigkeit reduziert wurde, auch förmlich aufzuheben. Zu diesen faktisch überholten Rechtsinstrumenten zählen beispielsweise (in der Reihenfolge ihrer Erwähnung in dieser Arbeit):

Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 10.03.1995 (ABIEG 1995 Nr. C 78, 1);

Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 27.09.1996 (ABIEG 1996 Nr. C 313, 11);

Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vereinfachung und Modernisierung der Verfahren zur Übermittlung von Auslieferungersuchen v. 26.05.1989 (BGBl II 1995, 969);

Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen v. 13.11.1991 (BGBl II 1997, 1350).

<sup>1078</sup> Ein erstes Beispiel: Der ursprüngliche Entwurf des RB-Freiheitsentziehung (ABIEU 2008 Nr. L 327, 27) stand ganz im Zeichen einer effektiven Strafvollstreckung. Erst im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Ziel der erleichterten sozialen Wiedereingliederung in die Zweckbestimmung des Art. 3 RB-Freiheitsentziehung aufgenommen, ohne jedoch – von Art. 4 Abs. 2 RB-Freiheitsentziehung einmal abgesehen – die übrigen Vorschriften dem geänderten Leitbild entsprechend anzupassen (vgl. Erwägungsgrund Nr. 5 RB-Freiheitsentziehung sowie oben Seite 182); zum Ganzen *Morgenstern*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 15 Rn. 33-37.

Eine weitere Ungereimtheit offenbart die Positivliste des Art. 5 Abs. 1 RB-Geldsanktionen (ABIEU 2005 Nr. L 76, 16). Der Katalog von Delikten, bei deren Vorliegen das Erfordernis beiderseitiger Sanktionierbarkeit nicht mehr zu prüfen ist, wurde unverkennbar aus Art. 2 Abs. 2 RB-EUHb blind übernommen, mit der Folge, dass dort auch Tatbestände schwerster Kriminalität wie Terrorismus und vorsätzliche Tötung aufgeführt sind, die kaum je mit Geldstrafe oder gar Geldbuße geahndet werden dürften, vgl. *Gleiß/Trautmann*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III C 2a, Kurzübersicht, Rn. 12.

<sup>1079</sup> Exemplarisch sei der (Auslieferungs-)Fall *Assange* angeführt, in dem mangels Legaldefinition vor allem die Frage im Raum stand, ob die schwedische Staatsanwaltschaft als Justizbehörde i.S.d. RB-EUHb zu qualifizieren ist, vgl. hierzu *Schneiderhan*, DRiZ 2012, 294 ff.; siehe auch *Zeder*, JSt 2012, 151 ff.

sich geschlossenes System<sup>1080</sup>. Bedauerlicherweise wurde jedoch in dieses Vollstreckungshilfekonzept bis heute die grenzüberschreitende Vollstreckung sog. Disqualifikationen<sup>1081</sup> nicht integriert, was umso mehr befremdet, als zumindest bei der Sanktion des Berufsverbots bereits vor längerer Zeit das Hauptverfahren betreffende Harmonisierungsmaßnahmen getroffen wurden<sup>1082</sup>, die ohne vollstreckungshilferechtliche Ergänzung in vielen Fällen letztlich ins Leere zu laufen drohen. Als zweites Beispiel aufeinander abgestimmter Rechtsakte sei das (noch) nach Verfahrensabschnitten differenzierende, im Wesentlichen dreiteilige Gesamtpaket zur Verbesserung der transnationalen Abschöpfung von (illegal erlangten) Vermögenswerten ins Gedächtnis gerufen<sup>1083</sup>.

Über die Tatsache, dass die Rechtssetzung im Rahmen der Europäischen Union (nicht nur) vom Standpunkt effektiver und effizienter Verbrechensbekämpfung aus betrachtet generell verbesserungsbedürftig ist, können aber auch diese sporadischen Lichtblicke nicht hinwegtäuschen.

## II. Die nationale Umsetzung und Anwendung

### 1. Die rechtliche Umsetzung

Praktische Relevanz können die auf zwischenstaatlicher bzw. europäischer Ebene geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen regelmäßig erst und nur dann erlangen, wenn sie zuvor von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt worden sind. Einer innerstaatlichen Umsetzung bedürfen dabei nicht nur die klassischen völkerrechtlichen Verträge (in Gestalt eines förmlichen Ratifizierungsverfahrens), sondern auch die modernen (EU-)Handlungsformen wie Rahmenbeschlüsse (jetzt: Richtlinien) und (einfache) Beschlüsse<sup>1084</sup>.

Während die Umsetzung bilateraler Verträge sowie multilateraler Pilotprojekte („Schengen“; Prümer Vertrag) im Allgemeinen weitgehend reibungslos verläuft und deshalb nachfolgend ausgeblendet bleibt, sind Rechtsakte des Europarates und der (heutigen) Europäischen Union aufgrund des größeren Kreises beteiligter Staaten vergleichsweise anfällig für Umsetzungsdefizite.

Den jeweiligen Umsetzungsstand zuverlässig festzustellen, dürfte an und für sich keine allzu großen Schwierigkeiten bereiten. Schließlich gilt die im Grunde selbstverständliche Regel, dass derjenige, der „Recht setzt, [...] auch selbst dessen Geltungsbeginn, seinen

---

<sup>1080</sup> Vgl. oben Seite 192 mit Fn. 1038. Zu wünschen wäre noch, dass der nach klassischer Rechtshilfeterminologie ersuchende Staat einheitlich entweder als Ausstellungsstaat (so im RB-Freiheitsentziehung und im RB-Bewährungsmaßnahmen) oder als Entscheidungsstaat (so im RB-Geldsanktionen und im RB-Einziehung) bezeichnet wird.

<sup>1081</sup> Hierzu oben Seite 192 f.

<sup>1082</sup> Siehe oben Fn. 955.

<sup>1083</sup> Vgl. oben Seite 190 f. mit Fn. 1032. Allerdings ist der EU-Gesetzgeber mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (KOM (2012) 85 endg.) auf dem besten Weg, sein insoweit logisch aufgebautes Regelwerk wieder zu zerstören. Nicht zu Unrecht wird an diesem Richtlinienentwurf kritisiert, dass sich durch die „Weitergeltung von Teilen der bestehenden Rechtsakte [...] der Befund einer ‚Insellösung‘ [ergibt], die die bestehende Unübersichtlichkeit des Rechtsbestandes weiter erhöht, anstatt ihr abzuhelpfen“ (Zeder, JSt 2012, 74 (77)).

<sup>1084</sup> Daher führen die modernen Handlungsformen nicht zwangsläufig schneller zum Ziel als herkömmliche Übereinkommen, wie das deutsche Schicksal des Rahmenbeschlusses 2002/465/JI v. 13.06.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen (ABIEG 2002 Nr. L 162, 1) belegt, vgl. oben Fn. 571.

territorialen Geltungsbereich, nationale Umsetzungen, Vorbehalte und Erklärungen aktuell, leicht, im Kontext und in allen Sprachen seiner Bürger abrufbar vorhalten [muss]<sup>1085</sup>. Leider wird dieser Grundsatz in vollem Umfang derzeit nur vom Europarat beherzigt. Vorbildlich dokumentiert dessen Internetauftritt<sup>1086</sup> den Umsetzungsstand sämtlicher Konventionen. Zu jedem Übereinkommen lässt sich eine übersichtliche und tagesaktuelle Tabelle aufrufen, in der für alle Vertragsstaaten – unter anderem – das genaue Datum der Unterzeichnung, der Ratifizierung und des Inkrafttretens vermerkt ist.

Auf Seiten der Europäischen Union, d.h. genauer gesagt auf den Internetseiten des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN)<sup>1087</sup> sucht man eine vergleichbare Präzision und Aktualität dagegen vergebens<sup>1088</sup>. Ohne ersichtlichen Grund wird der Stand der Umsetzung bei Beschlüssen und Richtlinien überhaupt nicht sowie bei Übereinkommen<sup>1089</sup> nur zum Teil angeführt. Bei Rahmenbeschlüssen sind Angaben zum jeweiligen Umsetzungszeitpunkt und zu den nationalen Umsetzungsvorschriften zwar grundsätzlich vorhanden, aber meist lückenhaft. Erschwerend hinzu kommt die partielle Widersprüchlichkeit der Aussagen. Es ist wenig hilfreich, wenn die Zahl der Mitgliedstaaten, in denen die Umsetzung bereits abgeschlossen ist bzw. sein soll, mehr oder weniger stark variiert, je nachdem, ob man die Übersichtsliste aller Rahmenbeschlüsse, die Umsetzungstabelle des jeweiligen Rahmenbeschlusses oder – soweit verfügbar – das verlinkte Referenzdokument des Rates heranzieht<sup>1090</sup>. Darüber hinaus wird die Datenbank nicht täglich aktualisiert; bis vor einiger Zeit fehlte sogar jeglicher Hinweis auf den Stand der Information.

Ungeachtet dieser Unzulänglichkeiten lassen die auf der Internetseite des Europäischen Justiziellen Netzes verfügbaren Informationen jedoch zumindest gewisse Tendenzen der EU-Staaten bei der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen in die nationalen Rechtsordnungen erkennen. Ergänzend kann insbesondere zur Art und Weise der Umsetzung auf die Evaluationsberichte der EU-Kommission zurückgegriffen werden<sup>1091</sup>.

Weniger unterschiedlich als die Suche nach einer zuverlässigen und aussagekräftigen Informationsquelle fällt das letztlich gefundene Ergebnis zum Stand der Umsetzung aus. Nicht immer sind die Bemühungen des Europarates und der Europäischen Union um eine Verbesserung der transnationalen Verbrechensbekämpfung von (Umsetzungs-)Erfolg gekrönt<sup>1092</sup>.

<sup>1085</sup> N.N., in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 70.

<sup>1086</sup> <<http://www.conventions.coe.int/>> (Stand 03/2014).

<sup>1087</sup> <<http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libcategories.aspx>> (Stand 03/2014).

<sup>1088</sup> Allein auf die eventuell von einzelnen Mitgliedstaaten versäumte Mitteilung einer erfolgten Umsetzung lässt sich dieser Missstand nicht zurückführen. Im Übrigen wurde bereits vor dem Aufbau der EJN-Website die „Schwierigkeit, präzise und aktuelle Informationen über die Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten zu finden“ (Ratsdok. 13405/1/10 REV 1, S. 3), beklagt; vgl. Ratsdok. 13405/1/10 REV 1, S. 8 f.

<sup>1089</sup> Insoweit hilft erfreulicherweise der Internetauftritt des Rates der Europäischen Union. Unter der Rubrik „Suche in der Datenbank für Abkommen“ lassen sich zu sämtlichen Übereinkommen tabellarische Übersichten zum Umsetzungsstand aufrufen, die annähernd den vom Europarat bekannten Qualitätsstandard aufweisen.

<sup>1090</sup> Erhebliche Abweichungen sind (Stand 03/2014) etwa beim Rahmenbeschluss 2005/212/JI v. 24.02.2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (ABIEU 2005 Nr. L 68, 49) zu verzeichnen. Die Bandbreite reicht von 16 (Gesamtübersicht) über 17 (Einzeldarstellung) bis hin zu 21 (Ratsdokument) ihrer Umsetzungsverpflichtung nachgekommenen Mitgliedstaaten.

Ähnlich stellt sich die Situation beim Rahmenbeschluss 2001/500/JI v. 26.06.2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (ABIEG 2001 Nr. L 182, 1) dar.

<sup>1091</sup> Vgl. die Aufstellung der Evaluationen einzelner Rechtsinstrumente von Vogel, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 26 Rn. 32 ff. sowie ergänzend KOM (2014) 57 endg.

<sup>1092</sup> Auf den Europarat bezogen vgl. Vogler, Jura 1992, 586 (592); Schomburg, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, II, Einführung, Rn. 1.

Von den Aktivitäten des Europarates wurde im vorliegend relevanten Kontext neben den wegweisenden „Mutterkonventionen“ samt Zusatzprotokollen, die thematisch die drei traditionellen Formen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen (Auslieferung, Vollstreckungshilfe und sonstige/„kleine“ Rechtshilfe) abdecken<sup>1093</sup>, vor allem das Geldwäscheübereinkommen<sup>1094</sup> – sowohl bezogen auf die Vertragsstaaten im Allgemeinen als auch bezogen auf die EU-Mitgliedstaaten im Besonderen – (nahezu) flächendeckend ratifiziert<sup>1095</sup>.

Im Rechtskreis der Europäischen Union werfen zunächst diejenigen Rechtsakte, die sich mit institutionellen Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (namentlich mit Europol, dem Europäischen Justiziellen Netz und Eurojust) befassen, kaum nennenswerte rechtliche Umsetzungsschwierigkeiten auf<sup>1096</sup>. Das Kontrastprogramm hierzu bieten die (übrigen) im Rahmen der Europäischen Union bzw. zuvor im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe für justizielle Zusammenarbeit ausgearbeiteten Abkommen, die mit Ausnahme des EU-Rechtshilfeübereinkommens und seines Zusatzprotokolls<sup>1097</sup> allesamt das Ziel einer zumindest annähernd flächendeckenden Anwendbarkeit verfehlt haben<sup>1098</sup>.

- 
- <sup>1093</sup> Im Einzelnen sind dies (in chronologischer Reihenfolge):  
 Europäisches Auslieferungsübereinkommen v. 13.12.1957 (SEV Nr. 24);  
 Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen v. 20.04.1959 (SEV Nr. 30);  
 (erstes) Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen v. 15.10.1975 (SEV Nr. 86);  
 Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus v. 27.01.1977 (SEV Nr. 90);  
 Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen v. 17.03.1978 (SEV Nr. 98);  
 (erstes) Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen v. 17.03.1978 (SEV Nr. 99);  
 Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen v. 21.03.1983 (SEV Nr. 112);  
 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen v. 18.12.1997 (SEV Nr. 167);  
 Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen v. 08.11.2001 (SEV Nr. 182).
- <sup>1094</sup> Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten v. 08.11.1990 (SEV Nr. 141).
- <sup>1095</sup> Zu den Papiertigern zählen demgegenüber (in chronologischer Reihenfolge):  
 Europäisches Übereinkommen über die Überwachung bedingt verurteilter oder bedingt entlassener Personen v. 30.11.1964 (SEV Nr. 51);  
 Europäisches Übereinkommen über die Ahndung von Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr v. 30.11.1964 (SEV Nr. 52);  
 Europäisches Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen v. 28.05.1970 (SEV Nr. 70);  
 Europäisches Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung v. 15.05.1972 (SEV Nr. 73);  
 Europäisches Übereinkommen über die internationalen Wirkungen der Entziehung der Fahrerlaubnis für Kraftfahrzeuge v. 03.06.1976 (SEV Nr. 88).
- <sup>1096</sup> Vergleichbares gilt für das Schengener Informationssystem als Teil der in den Rechtsrahmen der Europäischen Union integrierten Schengen-Kooperation.
- <sup>1097</sup> Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 29.05.2000 (ABIEG 2000 Nr. C 197, 1);  
 Protokoll zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 16.10.2001 (ABIEG 2001 Nr. C 326, 1).
- <sup>1098</sup> Dieses Schicksal teilen (in chronologischer Reihenfolge):  
 Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Verbot der doppelten Strafverfolgung v. 25.05.1987 (BGBl II 1998, 2226);  
 Übereinkommen über die Anwendung der Europaratskonvention über die Überstellung verurteilter Personen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften v. 25.05.1987;

Ebenfalls alles andere als zufriedenstellend sieht die Umsetzungssituation der Rahmenbeschlüsse einschließlich des Prüm-Beschlusses aus. Von den hier einschlägigen 17 (Rahmen-)Beschlüssen wurde bislang einzig der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl<sup>1099</sup> von allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Bei weiteren – je nach konsultierter Quelle – fünf bis (wohl eher) sieben Rahmenbeschlüssen ist die Umsetzung immerhin in mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten abgeschlossen<sup>1100</sup>. Anlass zur Kritik gibt aber nicht nur das Fehlen einer wenigstens annähernd flächendeckenden Umsetzung bei rund der Hälfte aller (Rahmen-)Beschlüsse<sup>1101</sup>, sondern auch das „Wie“ erfolgter Um-

---

Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vereinfachung und Modernisierung der Verfahren zur Übermittlung von Auslieferungsersuchen v. 26.05.1989 (BGBl II 1995, 969);

Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Übertragung der Strafverfolgung v. 06.11.1990;

Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen v. 13.11.1991 (BGBl II 1997, 1350);

Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 10.03.1995 (ABIEG 1995 Nr. C 78, 1);

Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 27.09.1996 (ABIEG 1996 Nr. C 313, 11);

Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis v. 17.06.1998 (ABIEG 1998 Nr. C 216, 1).

<sup>1099</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI v. 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABIEG 2002 Nr. L 190, 1).

<sup>1100</sup> Thematisch erstrecken sich die umgesetzten Rahmenbeschlüsse schwerpunktmäßig auf den allgemeinen Informationsaustausch, die Vollstreckung von Geldsanktionen sowie die Abschöpfung von Vermögenswerten. Im Einzelnen handelt es sich (in chronologischer Reihenfolge) um:

Rahmenbeschluss 2001/500/JI v. 26.06.2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten (ABIEG 2001 Nr. L 182, 1);

Rahmenbeschluss 2002/465/JI v. 13.06.2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen (ABIEG 2002 Nr. L 162, 1);

Rahmenbeschluss 2003/577/JI v. 22.07.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union (ABIEU 2003 Nr. L 196, 45);

Rahmenbeschluss 2005/212/JI v. 24.02.2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (ABIEU 2005 Nr. L 68, 49);

Rahmenbeschluss 2005/214/JI v. 24.02.2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (ABIEU 2005 Nr. L 76, 16);

Rahmenbeschluss 2006/783/JI v. 06.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen (ABIEU 2006 Nr. L 328, 59);

Rahmenbeschluss 2006/960/JI v. 18.12.2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABIEU 2006 Nr. L 386, 89).

<sup>1101</sup> Einer zumindest annähernd flächendeckenden Umsetzung harren noch (wiederum in chronologischer Reihenfolge):

(Prüm-)Beschluss 2008/615/JI v. 23.06.2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABIEU 2008 Nr. L 210, 1);

Rahmenbeschluss 2008/675/JI v. 24.07.2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren (ABIEU 2008 Nr. L 220, 32);

Rahmenbeschluss 2008/909/JI v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union (ABIEU 2008 Nr. L 327, 27);

Rahmenbeschluss 2008/947/JI v. 27.11.2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die

setzungen. Zum einen werden festgelegte Umsetzungsfristen vielfach nicht eingehalten<sup>1102</sup>, zum anderen besteht die Tendenz zu einer möglichst restriktiven, teils sogar rahmenbeschlusswidrigen Umsetzung (z.B. durch Einführung nicht vorgesehener Vollstreckungsverweigerungsgründe)<sup>1103</sup>.

Insbesondere bei den Rechtsinstrumenten der Europäischen Union, namentlich bei den Rahmenbeschlüssen, überrascht die skeptische Zurückhaltung der Mitgliedstaaten, wenn man bedenkt, dass diese Rechtsakte der früheren dritten Säule im (Minister-)Rat nur mit Einstimmigkeit beschlossen werden konnten (ex-Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV), also jedem einzelnen Mitgliedstaat ein Vetorecht zustand.

Gleichzeitig steht die Kommission der verweigerten oder unzureichenden Umsetzung in nationales Recht bislang relativ machtlos gegenüber. Ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anzustrengen, um die Beachtung der unionsrechtlichen Vorgaben zu erzwingen, ist ihr (noch) verwehrt (vgl. ex-Art. 35 EUV); und die gleichsam als Ersatz gedachte Kontrolle mittels Evaluation<sup>1104</sup> ist allenfalls geeignet, sich ihrer Umsetzungspflicht entziehende Mitgliedstaaten an den Pranger zu stellen. Zwar steht der Kommission – nach einem Übergangszeitraum von fünf Jahren seit Inkrafttreten des Lisbon-Vertrages – ab 01. Dezember 2014 grundsätzlich auch für Altrechtssakte das Vertragsverletzungsverfahren zur Verfügung<sup>1105</sup>. Ob sich allerdings allein dadurch die ernüchternde Umsetzungsbilanz entscheidend verbessern lässt, erscheint angesichts der Vielzahl (partiell) umsetzungsresistenter Mitgliedstaaten fraglich.

Verengt man den Blick und betrachtet speziell das deutsche Umsetzungsverhalten, so weicht dieses erstaunlich wenig von dem skizzierten Gesamtbild ab. Nachlässigkeiten bei der (zeitnahen) amtlichen Dokumentation<sup>1106</sup> sind ebenso zu bemängeln wie Europarats-

---

Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABIEU 2008 Nr. L 337, 102);

Rahmenbeschluss 2008/978/JI v. 18.12.2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen (ABIEU 2008 Nr. L 350, 72);

(Änderungs-)Rahmenbeschluss 2009/299/JI v. 26.02.2009 zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist (ABIEU 2009 Nr. L 81, 24);

Rahmenbeschluss 2009/315/JI v. 26.02.2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten (ABIEU 2009 Nr. L 93, 23);

Rahmenbeschluss 2009/829/JI v. 23.10.2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft (ABIEU 2009 Nr. L 294, 20);

Rahmenbeschluss 2009/948/JI v. 30.11.2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren (ABIEU 2009 Nr. L 328, 42).

<sup>1102</sup> Vgl. etwa das Klageglied der Kommission in KOM (2008) 885 endg., S. 2 (RB-2003/577/JI); KOM (2010) 428 endg., S. 2 und S. 15 (RB-2006/783/JI); KOM (2012) 732 endg., S. 2 und S. 4 (Beschluss 2008/615/JI); KOM (2014) 57 endg., S. 5 f. (RB-2008/909/JI, RB-2008/947/JI, RB-2009/829/JI); siehe ferner Ratsdok. 13405/1/10 REV 1, S. 4 f.

<sup>1103</sup> Vgl. die Rüge mangelhafter Umsetzung in KOM (2007) 407 endg., S. 9 f. (RB-2002/584/JI); KOM (2008) 885 endg., S. 8 (RB-2003/577/JI); KOM (2008) 888 endg., S. 9 (RB-2005/214/JI); KOM (2010) 428 endg., S. 2 und S. 15 (RB-2006/783/JI).

<sup>1104</sup> Allgemein zum psychologischen Druckmittel der Evaluation *Vogel*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 26.

<sup>1105</sup> Art. 10 Abs. 1 bis 3 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen (ABIEU 2012 Nr. C 326, 322).

<sup>1106</sup> Vgl. *Schomburg*, StV 1998, 153 (154); *ders.*, NJW 2005, 3262 (3263).



konventionen, die aus unerklärlichen Gründen entweder nicht einmal gezeichnet oder trotz Unterzeichnung jedenfalls nicht ratifiziert wurden<sup>1107</sup>. Auch bei der Umsetzung mitbeschlossener EU-Rahmenbeschlüsse einschließlich des Prüm-Beschlusses geht der deutsche Gesetzgeber keineswegs immer mit gutem Beispiel voran. Grob ergibt sich dabei folgende Dreiteilung: Ein Drittel der Rechtsakte wartet trotz längst abgelaufener Umsetzungsfrist noch auf seine Umsetzung<sup>1108</sup>, ein Drittel wurde fristgerecht<sup>1109</sup> und ein Drittel unter teils erheblicher Fristüberschreitung umgesetzt<sup>1110</sup>, wobei Deutschland auch in Bezug auf die tendenziell restriktive<sup>1111</sup> bis rahmenbeschlusswidrige<sup>1112</sup> Umsetzungspraxis der Mitgliedstaaten keine Ausnahme bildet.

Auf einen kurzen Nenner gebracht übernimmt Deutschland zwar auf europäischer Bühne gerne die Rolle des „europäische[n] Musterknabe[n]“<sup>1113</sup>, lässt aber vor nationalem Publikum eine konsequente, gleichermaßen mustergültige rechtliche Umsetzung der europäischen Vorgaben vermissen<sup>1114</sup>.

## 2. Die praktische Anwendung

Die Zahl der wenigstens annähernd flächendeckend anwendbaren zwischenstaatlichen bzw. europäischen Rechtsinstrumente sagt für sich genommen noch nichts darüber aus,

---

Ergänzend folgendes absurdes Beispiel: Die für Deutschland im Verhältnis zu fünf bzw. vier (weiteren) Vertragsstaaten zwischen 2004 und 2007 eingetretene vorzeitige Anwendung des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 10.03.1995 (ABIEG 1995 Nr. C 78, 1) und des Übereinkommens über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 27.09.1996 (ABIEG 1996 Nr. C 313, 11) wurde mit mehrjähriger Verspätung erst am 14.02.2012 bekannt gemacht und am 11.04.2012 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (BGBl II 2012, 262 bzw. BGBl II 2012, 258). Zu diesem Zeitpunkt waren aber beide Übereinkommen schon durch den RB-EUHb überholt; und diesen hatten (mit Ausnahme Tschechiens) auch bereits alle damaligen EU-Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands umgesetzt.

<sup>1107</sup> Vgl. exemplarisch einerseits das weder gezeichnete noch ratifizierte (erste) Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen v. 15.10.1975 (SEV Nr. 86), andererseits das zwar gezeichnete, aber nicht ratifizierte Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen v. 08.11.2001 (SEV Nr. 182).

<sup>1108</sup> RB-2008/909/JI; RB-2008/947/JI; RB-2008/978/JI; RB-2009/299/JI; RB-2009/829/JI.

<sup>1109</sup> RB-2001/500/JI; RB-2005/212/JI; (Prüm-)Beschluss 2008/615/JI; RB-2008/675/JI; RB-2009/315/JI; RB-2009/948/JI.

<sup>1110</sup> RB-2002/465/JI; RB-2002/584/JI; RB-2003/577/JI; RB-2005/214/JI; RB-2006/783/JI; RB-2006/960/JI.

<sup>1111</sup> Als Beispiel zurückhaltender Umsetzung sei der RB-Geldsanktionen (ABIEU 2005 Nr. L 76, 16) angeführt. So hat der deutsche Gesetzgeber die in Art. 7 RB-Geldsanktionen vorgesehenen fakultativen Gründe für die Ablehnung eines Vollstreckungsersuchens vollumfänglich als zwingende Versagungsgründe ausgestaltet (vgl. § 87b IRG). Umgekehrt hat Deutschland von der Möglichkeit, bei Uneinbringlichkeit der Geldsanktion eine Ersatz(freiheits)strafe zu verhängen und zu vollstrecken (Art. 10 RB-Geldsanktionen), keinen Gebrauch gemacht.

<sup>1112</sup> Entgegen der Intention des Rahmenbeschlusses hält beispielsweise das deutsche Umsetzungsgesetz zum RB-EUHb (ABIEG 2002 Nr. L 190, 1) im Grundsatz an der traditionellen Zweistufigkeit des Auslieferungsverfahrens fest (vgl. § 79 IRG), siehe oben Seite 150 f. mit Fn. 827.

<sup>1113</sup> Heger, ZIS 2007, 221 (221).

<sup>1114</sup> Besonders deutlich fällt die Diskrepanz zwischen Wort und Tat beim RB-Bewährungsmaßnahmen (ABIEU 2008 Nr. L 337, 102) aus. Obwohl dieser auf eine gemeinsame Initiative von Frankreich und Deutschland zurückgeht und die deutsche Seite darüber hinaus gerne betont, dass eine Verständigung auf die wesentlichen Eckpunkte des Regelwerkes gerade unter ihrer Ratspräsidentschaft erzielt werden konnte, hat ausgerechnet der deutsche (Mit-)Initiator den Rahmenbeschluss auch über zwei Jahre nach Ablauf der hierfür festgelegten Frist noch immer nicht umgesetzt.

wie effektiv und effizient die nationalen Justiz- und Sicherheitsbehörden bei Sachverhalten mit Auslandsberührung zusammenarbeiten. Hinzukommen muss die Bereitschaft der beteiligten mitgliedstaatlichen Akteure, die rechtlichen Möglichkeiten in der täglichen Praxis zu nutzen und auszuschöpfen<sup>1115</sup>.

Detaillierte Aussagen über die tatsächliche Anwendung des geltenden Regelwerkes gestalten sich jedoch schwierig<sup>1116</sup>. Sowohl „harte“ belastbare Zahlen als auch „weiche“ allgemeine Einschätzungen sind weitgehend auf das Instrumentarium der Europäischen Union beschränkt und selbst insoweit nur spärlich vorhanden<sup>1117</sup>. Gleichwohl vermitteln die wenigen öffentlich zugänglichen Informationen einen ganz guten ersten Eindruck.

Soweit zu einzelnen Rechtsinstrumenten vergleichbares Zahlenmaterial für mehrere aufeinanderfolgende Jahre zur Verfügung steht, lässt dieses jeweils zwei Entwicklungstendenzen erkennen, die auf eine praktische Relevanz der betroffenen Instrumentarien hindeuten. Erstens steigen die (Fall-)Zahlen im Längsschnitt betrachtet kontinuierlich an, zum Zweiten haben sie absolut gesehen inzwischen eine beachtliche Größenordnung erreicht. Dies gilt für den Datenbestand des Schengener Informationssystems<sup>1118</sup> und des Europol-Informationssystems<sup>1119</sup>, für die Anzahl grenzüberschreitender Fallgestaltungen, in denen Europol<sup>1120</sup> und Eurojust<sup>1121</sup> die Mitgliedstaaten unterstützen, aber auch für die Zahl ausgestellter Europäischer Haftbefehle<sup>1122</sup>. Etwas getrübt wird die grundsätzlich erfreuliche Bilanz allerdings durch ein teilweise uneinheitliches Nutzungsverhalten der EU-

<sup>1115</sup> Obwohl an sich eine Selbstverständlichkeit, sah sich der EU-Gesetzgeber bemerkenswerterweise dazu veranlasst, im erläuternden Bericht zum EU-VereinfAusÜbk (ABIEG 1996 Nr. C 375, 4 (5)) „nachdrücklich darauf [hinzuweisen], daß die Effizienz dieses Instruments letztendlich stark von der Bereitschaft der betreffenden Behörden zu einer besseren Zusammenarbeit bei der Übergabe von Personen zum Zweck der Strafverfolgung und des Strafvollzugs abhängen wird“.

<sup>1116</sup> Dabei wird durchaus nicht verkannt, dass konkrete Feststellungen zum Grad der Auslastung der einzelnen Rechtsinstrumente naturgemäß kaum getroffen werden können, weil die Zahl potenzieller Anwendungsfälle praktisch nicht zu ermitteln ist.

<sup>1117</sup> Überaus dürftig ist neben der Informationslage in Bezug auf die EU-Mitgliedstaaten insgesamt auch das Informationsangebot speziell zum deutschen Nutzungsverhalten.

<sup>1118</sup> Zur Entwicklung der SIS-Ausschreibungszahlen seit 2006 vgl. die Zusammenstellung in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 92 (1/2009), 84 sowie ergänzend Ratsdok. 6162/10, Ratsdok. 6434/2/11 REV 2, Ratsdok. 8281/12 und Ratsdok. 7389/13.

Zum kontinuierlichen Zuwachs der deutschen Fahndungseinträge in den Jahren 2006 bis 2009 siehe *BMI* (Hrsg.), Bericht: Der erweiterte Schengenraum – eine Bilanz für Deutschland, Stand 10/2009, S. 17.

<sup>1119</sup> Zur Entwicklung des Datenbestandes im Europol-Informationssystem seit 2005 vgl. *Europol* (Hrsg.), Annual Report 2008, S. 35 sowie ergänzend *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2009, S. 7; *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2010, S. 12; *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2011, S. 18; *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2012, S. 16.

<sup>1120</sup> Zur Fallentwicklung bei Europol seit 2000 siehe *Europol* (Hrsg.), Annual Report 2008, S. 34 sowie ergänzend *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2009, S. 5; *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2010, S. 8; *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2011, S. 13; *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2012, S. 8.

Ebenfalls stetig steigende Vorgangszahlen verzeichnet von den „Europols der Grenzregion“ nachweislich das Gemeinsame Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit, vgl. *Ulmer*, *Kriminalistik* 2010, 410 (413).

<sup>1121</sup> Zur Entwicklung des Fallaufkommens bei Eurojust seit 2002 siehe das Diagramm in *Eurojust* (Hrsg.), Jahresbericht 2012, S. 61.

<sup>1122</sup> Für die Jahre 2005 bis 2009 vgl. KOM (2011) 175 endg., S. 13.

Der dortigen Tabelle kann ferner entnommen werden, dass auch Deutschland eine von Jahr zu Jahr zunehmende Zahl ausgestellter Europäischer Haftbefehle zu vermelden hat, die jeweils nur von Polen noch übertroffen wird.

Mitgliedstaaten, wobei zwischen der unzureichenden Nutzung<sup>1123</sup> und der spiegelverkehrten unangemessenen Nutzung<sup>1124</sup> („zu viel des Guten“) unterschieden werden kann. Soweit darüber hinaus bei weiteren Rechtsakten wenigstens (versteckte) pauschale Hinweise in amtlichen EU-Dokumenten oder im Schrifttum Aufschluss über die tatsächliche Nutzung geben, zeichnen diese ein insgesamt weniger positives Bild. Danach finden zum Beispiel der RB-Sicherstellung<sup>1125</sup>, der RB-Geldsanktionen<sup>1126</sup> und der RB-InfA<sup>1127</sup> alleamt in der Praxis keine breite Anwendung.

Dass augenscheinlich vor allem bezüglich der neueren EU-Rechtsinstrumente ein teils erheblicher Optimierungsbedarf besteht, ist durchaus erklärbar, wenn man sich in die Situation des Rechtsanwenders hineinversetzt. Der auf schnelles Agieren angewiesene Praktiker erwartet in erster Linie klare und leicht auffindbare Normen, mittels derer er grenzüberschreitende Rechtsfragen beantwortet bekommt. Stattdessen sieht er sich mit einem nicht nur hoch komplexen, sondern mittlerweile auch äußerst unübersichtlich gewordenen und obendrein nachlässig dokumentierten Regelwerk konfrontiert<sup>1128</sup>. Gleich beide seiner berechtigten Erwartungen werden mithin enttäuscht. Kein Wunder also, dass sich die Praxis von diesem Regelungsgeflecht resigniert abwendet und entweder auf bewährte Rechtshilfemechanismen zurückgreift<sup>1129</sup> oder aber – rechtsstaatlich bedenklich – verstärkt den Erfolg in der informellen Zusammenarbeit auf der Grundlage persönlicher Kontakte sucht.

Letzteres, die „Flucht ins Informelle“ bei Unzufriedenheit mit der offiziellen Ebene, konnte im Übrigen bereits Anfang der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts beobachtet werden<sup>1130</sup>, als die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung noch im Wesentlichen auf den beiden „Mutterkonventionen“ des Europarates zur Auslieferung und zur (sonstigen) Rechtshilfe basierte. Verändert hat sich lediglich die Ausgangslage. Waren es zunächst die individuellen Vorbehalte und Erklärungen sowie das streng formalisierte Rechtshilfeverfahren, die trotz der überschaubaren Zahl an Rechtsakten dem Rechtsanwender das Leben schwermachten<sup>1131</sup>, so ist es in jüngerer Zeit vermehrt das

<sup>1123</sup> So stammt beispielsweise ein Großteil des gesamten Datenbestandes im Europol-Informationssystem allein aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich. Gleichzeitig gehören diese fünf Mitgliedstaaten zu den Hauptnutzern der Datenbank, vgl. *Töpfer*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102 (1-2/2012), 107 (109); *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2011, S. 17; *Europol* (Hrsg.), *Europol Review* 2012, S. 16.

<sup>1124</sup> Auch hierzu ein Beispiel: Polen ist nicht zuletzt deshalb mit Abstand Spitzenreiter bei der Ausstellung Europäischer Haftbefehle (vgl. KOM (2011) 175 endg., S. 13), weil es das scharfe Schwert des Europäischen Haftbefehls auch bei geringfügig(st)en Delikten einsetzt, was allerdings unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit („nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen“) rechtsstaatlich problematisch erscheinen muss, vgl. *Zeder*, JSt 2012, 151 (155); KOM (2011) 175 endg., S. 8 f.

<sup>1125</sup> *Eurojust* (Hrsg.), Jahresbericht 2012, S. 25; *Dawe/Schmitt*, Kriminalistik 2013, 100 (103).

<sup>1126</sup> *Johnson/Loroch*, DAR 2013, 253 (257).

Dagegen macht Deutschland von dem RB-Geldsanktionen (ABIEU 2005 Nr. L 76, 16) bereits regen Gebrauch, und dies mit steigender Tendenz, vgl. *Johnson/Loroch*, DAR 2013, 253 (256 f.).

<sup>1127</sup> KOM (2012) 735 endg., S. 9 f.

<sup>1128</sup> Vgl. einerseits oben Seite 199 ff., andererseits oben Seite 202 f.

<sup>1129</sup> Bezeichnend die Feststellung hinsichtlich des RB-Sicherstellung (ABIEU 2003 Nr. L 196, 45) in Ratsdok. 18918/11, S. 3: „Außerdem bestehen neben dieser Regelung noch die traditionellen Instrumente der Zusammenarbeit, so dass die zuständigen Behörden die Regelung in der Praxis nur selten verwenden“; siehe ferner *Eurojust* (Hrsg.), Jahresbericht 2012, S. 25.

<sup>1130</sup> Vgl. etwa *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, S. 289 f.

<sup>1131</sup> Vgl. nochmals *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, S. 288 f.; siehe ferner *Nehm*, DRiZ 2000, 355 (356); symptomatisch auch die Schilderung von *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 76 in Bezug auf die zwar politisch symbolträchtigen, in ihrer praktischen Bedeutung aber überschätzten Nacheileregulungen des Schengener Durchführungsübereinkommens von 1990: „[D]ie Regelung der Nacheile [ist] durch eine Fülle von Zusatzprotokollen und na-

„Übermaß an unabgestimmter Erleichterung [, das] in der Praxis kontraproduktiv zu einer Erschwernis [führt]“<sup>1132</sup>. Das sprichwörtliche Ende vom Lied ist jedoch in beiden Konstellationen identisch. Die (mehr oder weniger zahlreich) existierenden Rechtsinstrumente werden von der Praxis nicht in gewünschtem Maße angenommen.

---

tionalen Erklärungen [...] derart verkompliziert und in zeitlicher wie räumlicher Hinsicht eingeschränkt worden, dass eine funktionierende Nacheile de lege fast unmöglich ist. In der Praxis ignorieren die betroffenen Polizeidienststellen denn auch diese Vorschriften und gestalten die grenzüberschreitende Nacheile im Einzelfall auf der Basis persönlicher Kooperation über die Grenze – und Gesetze – hinweg“.

<sup>1132</sup> *Schomburg, StV 1998, 153 (155).*

## B. Ausblick

Der zusammenfassende Rückblick hat deutlich vor Augen geführt, dass allzu große Euphorie ob des Erreichten nicht angezeigt ist. Der durch die Regelungsdichte nach außen erweckte Eindruck eines perfekten Systems (repressiver) transnationaler Verbrechensbekämpfung täuscht. Vergleichbar mit dem Ausleseprozess im Bereich der Kriminalität („Trichtermodell“)<sup>1133</sup> bleibt von der Gesamtmenge zwischenstaatlicher bzw. europäischer Rechtsakte nach Abzug der rechtlich nicht (nahezu) flächendeckend in nationales Recht umgesetzten sowie der von den zuständigen mitgliedstaatlichen Stellen in der Praxis nicht (nahezu) flächendeckend genutzten Instrumentarien unter dem Strich lediglich ein Kernbestand an Rechtsinstrumenten übrig, der bislang eine nennenswerte praktische Bedeutung erlangen konnte.

Das Gebot der Stunde lautet daher, dafür zu sorgen, dass die europäischen Vorgaben bei den Mitgliedstaaten auf breite(re) Akzeptanz stoßen. Damit dies gelingen kann, bedarf es auf europäischer Ebene, insbesondere seitens der Europäischen Union, zum einen der Einsicht, dass (grenzüberschreitende) Verbrechensbekämpfung ein kulturell geprägter Prozess ist, der sich rechtlich nicht vollständig steuern lässt (I.), zum anderen der Bereitschaft des europäischen Gesetzgebers, nach dieser Erkenntnis zu handeln und bei der Schaffung und Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit Umsicht walten zu lassen (II.)<sup>1134</sup>.

### I. Einsicht – zur kulturellen Bedingtheit der Zusammenarbeit

Bekanntlich beginnt die transnationale Verbrechensbekämpfung nicht bei Null, sondern ergänzt und überlagert die Verbrechensbekämpfung der einzelnen Mitgliedstaaten. Wie ebenfalls allgemein bekannt ist, wird die nationale Verbrechensbekämpfung in Rechtssetzung und vor allem Rechtsanwendung nicht nur von rechtstheoretischen Überlegungen, sondern maßgeblich auch von historisch gewachsenen Traditionen und Wertvorstellungen geprägt<sup>1135</sup>. Trotzdem bleibt weitgehend unbeachtet, dass im Rahmen der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung verschiedenartige kulturelle Vorprägungen aufeinander treffen und dies nahezu zwangsläufig zu Problemen bei der Zusammenarbeit führt.

Kulturelle Divergenzen lassen sich jedoch nicht einfach so aus der Welt schaffen, erst recht nicht durch zwischenstaatliche Vereinbarungen oder europäische Rechtsakte<sup>1136</sup>. Selbst angeglichenere oder gar identische Rechtsvorschriften können kulturbedingte Unter-

---

<sup>1133</sup> Vgl. hierzu *Schwind*, Kriminologie, § 2 Rn. 83; *Kerner*, Verbrechenswirklichkeit und Strafverfolgung, S. 22 ff.; *Meier*, Kriminologie, § 9 Rn. 10 ff.

<sup>1134</sup> Auf der anderen Seite dürfen sich aber auch die Mitgliedstaaten nicht der Tatsache verschließen, dass jede Kooperation mit dem Ausland unweigerlich zu gewissen Abstrichen an den inländischen Standards führt und aus einer rein innerstaatlichen Perspektive problematisch erscheinen muss. Bedenklich ist daher, wenn Mitgliedstaaten der festen Überzeugung sind, dass nur ihr (Straf-)Rechtssystem auch für Europa das am besten geeignete ist und das Verhandlungsziel im europäischen Gesetzgebungsprozess einzig und allein darin besteht, die Abweichungen zum eigenen nationalen Recht so gering wie möglich zu halten, vgl. hierzu *Vogel*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 7 Rn. 22; *ders.*, JZ 2012, 25 (25); zu Wunsch und Wirklichkeit hinsichtlich der Rolle des deutschen Strafrechts im europäischen Rechtsraum siehe *Vogel*, JZ 2012, 25 (25 ff.).

<sup>1135</sup> *Rüter*, ZStW 105 (1993), 30 (35); *Pitschas/Koch*, KritV 1996, 158 (161 ff.); *Pitschas*, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 149 (149 ff.).

<sup>1136</sup> *Rüter*, ZStW 105 (1993), 30 (44).

schiede bei der Rechtsanwendung nicht ausschließen<sup>1137</sup>. Mit rechtlichen Mitteln ist den kulturell bedingten Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation daher nicht beizukommen.

Um die verschiedenen (rechts-)kulturellen Eigenheiten bildlich gesprochen „unter einen Hut zu bringen“ und letztlich zu vermeiden, dass diese einer effektiven und effizienten transnationalen Verbrechensbekämpfung im Wege stehen, bedarf es vielmehr des wechselseitigen Vertrauens zwischen den EU-Mitgliedstaaten bzw. zwischen den mitgliedstaatlichen Akteuren<sup>1138</sup>. Im Einzelnen sind damit der nationale (Umsetzungs-)Gesetzgeber sowie insbesondere die nationale Rechtspraxis angesprochen. Jeweiliger Bezugspunkt dieses Vertrauens, d.h. das, worauf vertraut werden muss, ist zum einen die Gleichwertigkeit der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme, zum anderen die ordnungsgemäße Rechtsanwendung in den anderen Mitgliedstaaten.

Abgesehen von einem Mindestmaß an Vertrauen, das jede (grenzüberschreitende) Zusammenarbeit unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung voraussetzt, wird der Umfang des erforderlichen Vertrauens von zwei Faktoren bestimmt: dem Grad der Rechtsharmonisierung und dem Ausmaß, in dem ausländische Entscheidungen einer inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden dürfen. Je niedriger der Stand der Harmonisierung und je weniger Möglichkeiten zur Kontrolle, desto mehr Vertrauen ist aufzubringen. Mithin verlangen die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsinstrumente ein größeres Maß an Vertrauen als Kooperationsmechanismen der klassischen Rechtshilfe.

Wie es um das gegenseitige Vertrauen der EU-Mitgliedstaaten derzeit bestellt ist, lässt sich zwar nicht in Zahlen ausdrücken; doch sind die beschriebenen Defizite bei der rechtlichen Umsetzung und praktischen Anwendung des Unionsinstrumentariums ein starkes Indiz (nicht ausschließlich, aber jedenfalls auch<sup>1139</sup>) dafür, dass wechselseitiges Vertrauen nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist<sup>1140</sup>.

Wenngleich unausgesprochen Einigkeit darüber besteht, dass Vertrauen nicht angeordnet werden kann, sondern wachsen muss<sup>1141</sup>, so darf dieser Grundkonsens nicht dahingehend missverstanden werden, als hänge es allein vom Zufall ab, ob sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entwickelt oder nicht. Denn Vertrauen braucht eine tragfähige Vertrauensgrundlage und diese Basis kann durchaus durch entsprechende vertrauensbildende Maßnahmen geschaffen bzw. gefestigt werden. Zu den Bausteinen dieses Fundaments und somit zu den inhaltlichen Ansatzpunkten für Maßnahmen der Vertrauensbildung zählt das Wissen um die einschlägigen fremden Rechtsordnungen und (Rechts-)Kulturen<sup>1142</sup> ebenso wie das Bewusstsein für die eigene kulturelle Prägung<sup>1143</sup>. Daneben

<sup>1137</sup> Rüter, ZStW 105 (1993), 30 (37).

Dieses Phänomen lässt sich auch im innerstaatlichen Bereich beobachten. Trotz einheitlicher gesetzlicher Regelungen variiert innerhalb Deutschlands die Praxis der Strafzumessung von Bundesland zu Bundesland („Nord-Süd-Gefälle“), vgl. Hecker, Europäisches Strafrecht, § 14 Rn. 40.

<sup>1138</sup> Ausführlich zum gegenseitigen Vertrauen als Wirksamkeitsbedingung Kaufhold, EuR 2012, 408 (417 ff.).

<sup>1139</sup> Zu weiteren, eher formalen Gründen für die unzureichende Nutzung des bestehenden EU-Instrumentariums siehe oben Seite 209.

<sup>1140</sup> Kaufhold, EuR 2012, 408 (421 f.); im Ergebnis ebenso Satzger/Zimmermann, ZIS 2013, 406 (408); Heydenreich, StraFo 2012, 439 (441): „Das Fundament gegenseitigen Vertrauens [...] ist eine Chimäre, ein Phantom“.

<sup>1141</sup> Kaufhold, EuR 2012, 408 (409).

<sup>1142</sup> Dass es mit dem Wissen der deutschen Bundesregierung über die (Straf-)Rechtssysteme der anderen EU-Mitgliedstaaten nicht zum Besten steht bzw. zumindest stand, zeigte sich im Jahre 2000 anlässlich einer Großen Anfrage, die sich mit der Strafverfolgung in (einem zusammenwachsenden) Europa beschäftigte. Um sämtliche Fragen beantworten zu können, musste

bilden – nicht nur im bilateralen Bereich – (langjährige) persönliche Kontakte zwischen den Beteiligten einen vor allem auf der Anwenderebene nach wie vor nicht zu unterschätzenden vertrauensbildenden Faktor.

Mittlerweile scheint man auch in Brüssel zu der Einsicht gelangt zu sein, dass ein wechselseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten, insbesondere der Rechtspraxis, unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit über (Kultur-)Grenzen hinweg ist. Im Mittelpunkt der Anstrengungen, die (zumindest auch) den Aufbau und die Stärkung gegenseitigen Vertrauens zum Ziel haben, steht dabei die Förderung der Aus- und Weiterbildung<sup>1144</sup>. Institutionell unterstützt und koordiniert wird die Planung und Durchführung der Fortbildungsaktivitäten von der als Netzwerk der nationalen Ausbildungseinrichtungen konzipierten Europäischen Polizeiakademie<sup>1145</sup> (Collège européen de police, CEPOL<sup>1146</sup>) sowie vom Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten<sup>1147</sup> (European Judicial Training Network, EJTN) als (auch straf-)justiziellem Pendant.

## II. Umsicht – zur rechtlichen Steuerung der Zusammenarbeit

Auch und gerade wegen der außerrechtlichen nationalkulturellen Einflüsse, denen die (repressive) transnationale Verbrechensbekämpfung unterliegt, ist bei der Schaffung und Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit Fingerspitzengefühl gefragt. Statt in Aktionismus zu verfallen und dem Muster symbolischer Gesetzgebung zu folgen, sollte der europäische Gesetzgeber das Mittel der rechtlichen Steuerung möglichst

---

die Bundesregierung erst Erkundigungen in den übrigen EU-Staaten einholen (vgl. BT-Drs. 14/4991, S. 4 Fn. 1). Bezeichnend ist aber auch die in dieser Anmerkung enthaltene Aussage zur Hilfsbereitschaft der anderen EU-Staaten. Gerade einmal acht (der damals 15) Mitgliedstaaten haben auf die Anfrage der Bundesregierung konkret geantwortet – von Qualitätsunterschieden bei den Antworten ganz zu schweigen.

<sup>1143</sup> Pitschas, in: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, S. 149 (162); Pitschas/Koch, KritV 1996, 158 (161). Zusammengenommen erleichtert dieses Hintergrundwissen als gedanklicher Zwischenschritt auf dem Weg zum gegenseitigen Vertrauen zunächst das Verständnis für fremdkulturelles Denken und Handeln.

<sup>1144</sup> Böse, in: ders., Europäisches Strafrecht, § 4 Rn. 36; ders., in: Schwarze u.a., Art. 87 AEUV Rn. 9; siehe auch KOM (2014) 144 endg., S. 7.

Zur primärrechtlichen Verankerung vgl. einerseits für den polizeilichen Bereich Art. 87 Abs. 2 lit. b) AEUV (ex-Art. 30 Abs. 1 lit. c) EUV), andererseits für den (straf-)justiziellen Bereich die erst durch den Lissabonner Vertrag eingeführte Vorschrift des Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c) AEUV.

Speziell dem persönlichen Kennenlernen dient ferner der nur auf polizeilicher Ebene auch praktisch relevante grenzüberschreitende Austausch von Personal; vgl. zum System der Verbindungsbeamten oben Seite 101 f.

<sup>1145</sup> Beschluss 2000/820/JI v. 22.12.2000 (ABIEG 2000 Nr. L 336, 1), aufgehoben und unter weitgehender Beibehaltung der Ziele und Aufgaben von CEPOL ersetzt durch Beschluss 2005/681/JI v. 20.09.2005 (ABIEU 2005 Nr. L 256, 63);

hierzu Hetzer, in: Sieber u.a., Europäisches Strafrecht, § 41 Rn. 8 ff.; Schulte, Die Polizei 2001, 65 ff.; Sensburg, Europarecht, S. 200 f.;

einen Gesamtüberblick über die verschiedenen polizeilichen Kooperationen für die Aus- und Weiterbildung im europäischen Raum geben Kölbach, Kriminalistik 2013, 624 (624 f.); Schulte/Morié, Die Polizei 1998, 320 ff.

<sup>1146</sup> In Deutschland wird die Europäische Polizeiakademie teilweise auch mit EPA abgekürzt (vgl. Art. 1 Abs. 1 des (Errichtungs-)Beschlusses 2005/681/JI v. 20.09.2005), wengleich sich im europäischen Sprachgebrauch die französische Abkürzung CEPOL eingebürgert hat.

<sup>1147</sup> Siehe Erwägungsgrund Nr. 8 des Beschlusses 2007/126/JI v. 12.02.2007 (ABIEU 2007 Nr. L 58, 13); vgl. auch den Internetauftritt des EJTN unter <<http://www.ejtn.eu/>> (Stand 03/2014).

zurückhaltend einsetzen und die nationalen rechtskulturellen Gegebenheiten gebührend berücksichtigen. Denn europäische Vorgaben werden – zumal in diesem (souveränitäts-)sensiblen Bereich – nur dann auf die notwendige Akzeptanz in den Mitgliedstaaten stoßen (können), wenn für diese das Vorgehen seitens der Europäischen Union rational nachvollziehbar ist. Diese kriminalpolitische Forderung nach Plausibilität erstreckt sich dabei sowohl auf die vorliegend im Mittelpunkt stehenden Einzelmaßnahmen als auch auf die Grundkonzeption einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung.

Als Ausgangspunkt der Überlegungen lohnt vorab ein Blick auf die allgemeine konzeptionelle Grundausrichtung der Europäischen Union, wie sie von den Mitgliedstaaten im Primärrecht (EUV; AEUV) festgeschrieben wurde. Danach wird das Projekt Europa von zwei gegenläufigen Strukturprinzipien bzw. Grundtendenzen beherrscht, die sich auch im Motto der Europäischen Union „In Vielfalt geeint“<sup>1148</sup> widerspiegeln<sup>1149</sup>: einerseits von einem dynamischen Prinzip kontinuierlich zunehmender europäischer Integration (Zentralisierungstendenz), andererseits von einem retardierenden Prinzip der Bewahrung nationaler Staatlichkeit (Dezentralisierungstendenz).

Elemente der Zentralisierung enthalten vor allem die Präambeln von EUV und AEUV. Erstgenannte bekräftigt den Entschluss, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas [...] weiterzuführen“. Ähnlich spricht die Präambel des AEUV von „dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“. Zu diesen Grundlagen rechnet die Präambel des Unionsvertrages etwa die Einführung einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft, die Verfolgung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik sowie den Aufbau eines (gemeinsamen) Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Das dezentralisierende Moment findet seinen Ausdruck zunächst in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV, wonach die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet<sup>1150</sup>. Konkretisiert wird diese Achtungsklausel insbesondere durch die aufeinander aufbauenden Kompetenzausübungsschranken der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit<sup>1151</sup>. Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 3 EUV) darf die Europäische Union von einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nur dann Gebrauch machen, wenn erstens die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können (Negativkriterium) sowie wenn zweitens und kumulativ die Ziele auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Positivkriterium). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 4 EUV) betrifft dagegen nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ der Kompetenzausübung. Ergibt die Subsidiaritätsprüfung, dass die Union grundsätzlich tätig werden darf, oder liegt eine ausschließli-

<sup>1148</sup> Vgl. hierzu <[http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_de.htm)> (Stand 03/2014); siehe ferner Art. 1-8 des gescheiterten EU-Verfassungsvertrages (ABIEU 2004 Nr. C 310, 1).

<sup>1149</sup> Zum Folgenden *Denninger*, KritV 2012, 376 (381 ff.); *Kerner/Karnowski*, FS Kühl, S. 777 (786 f.).

<sup>1150</sup> Vgl. auch das in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV formulierte Ziel der Union, den Reichtum der kulturellen und sprachlichen Vielfalt zu wahren. Speziell für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wiederholt und bekräftigt Art. 67 Abs. 1 AEUV in etwas abgewandelter Form (Achtung der verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten) die allgemeine Maßgabe des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV.

<sup>1151</sup> Zu diesen beiden durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Kompetenzausübungsregeln vgl. etwa *Satzger*, NStZ 2013, 206 (209 f.); *Bickenbach*, EuR 2013, 523 (525 ff.); *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 8 Rn. 48 ff.; *Albin*, NVwZ 2006, 629 (630 f.).



che Gesetzgebungskompetenz der Union vor, so ist diejenige Maßnahme zu wählen, die die Kompetenzen der Mitgliedstaaten am wenigsten beeinträchtigt.

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass die Europäische Union nach der Intention der sie tragenden Mitgliedstaaten derzeit als Gemengelage aus europäisch-zentralen und stark ausgeprägten nationalstaatlich-dezentralen Elementen konzipiert ist („Hybridmodell“).

Negativ formuliert lässt sich aus diesem Befund im Hinblick auf ein schlüssiges Grundkonzept transnationaler Verbrechensbekämpfung ableiten, dass eine übermäßige Zentralisierung und Vereinheitlichung momentan nicht angezeigt ist<sup>1152</sup>. Positiv gewendet empfiehlt es sich, von einem Stufenmodell auszugehen, das sich an den Grundtypen transnationaler Kriminalität<sup>1153</sup> orientiert<sup>1154</sup>.

Ein genuin europäisches (supranationales) System der Verbrechensbekämpfung „mit allem Drum und Dran“, d.h. im repressiven Bereich mit eigenen Ermittlungsbehörden einschließlich Staatsanwaltschaft, mit eigener Gerichtsbarkeit sowie mit eigener Verfahrensordnung, käme zum gegenwärtigen Zeitpunkt allenfalls sektoral begrenzt bei Verstößen gegen die (finanziellen) Interessen der Europäischen Union in Betracht.

Bei allen anderen Erscheinungsformen transnationaler Kriminalität sollte man sich demgegenüber darauf beschränken, durch Intensivierung und Erleichterung der Zusammenarbeit die fortbestehenden separaten nationalen Rechtsräume eng miteinander zu verzahnen. Als Methode zur Verbesserung der Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten erscheint dabei unter dem Gesichtspunkt einer größtmöglichen Wahrung der nationalen Identität und Staatlichkeit die (ungeprüfte) gegenseitige Anerkennung durchaus vorzuzugswürdig gegenüber einer Voll-Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich der (repressiven) Verbrechensbekämpfung<sup>1155</sup>. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch die gegenseitige Anerkennung ein Mindestmaß an Rechtsharmonisierung voraussetzt, um nicht Gefahr zu laufen, in den Mitgliedstaaten auf Akzeptanzschwierigkeiten zu stoßen<sup>1156</sup>.

Mehr noch als das große Ganze müssen im Kleinen die einzelnen EU-Rechtsakte – isoliert und im Zusammenspiel mit anderen Rechtsinstrumenten – den Mitgliedstaaten vermittelbar sein. Konkret bedeutet dies, dass Maßnahmen des Unionsgesetzgebers zum einen inhaltlich erkennbare Vorteile bringen müssen, zum anderen müssen sie formal im wahrsten Sinne des Wortes (nach-)vollzogen werden können, d.h. für den Rechtsanwender leicht handhabbar (praxistauglich) sein. Ausgehend von dieser Zielvorgabe lässt sich für das Vorgehen bei der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen ein Anforderungsprofil entwerfen<sup>1157</sup>, dem der EU-Gesetzgeber in der Vergangenheit jedoch nur bedingt gerecht geworden ist.

<sup>1152</sup> Perspektivisch sei jedoch an dieser Stelle ein kurzer Blick „über den großen Teich“ geworfen. Selbst in den USA, die im Unterschied zum Staatenverbund EU als echter Bundesstaat strukturiert sind, hat sich eine Verbrechensbekämpfung auf Bundesebene nur sehr langsam entwickelt – mit inzwischen expandierender Tendenz, vgl. *Kerner/Karnowski*, FS Kühl, S. 777 (787 ff.); *Fijnaut*, in: Rössner/Jehle, Kriminalität, Prävention und Kontrolle, S. 117 (126).

<sup>1153</sup> Hierzu oben Seite 17 ff.

<sup>1154</sup> Im Ergebnis ebenso *Schomburg*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 186 (199 f.); *Weichert*, in: Baldus/Soiné, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, S. 72 (84); *Weigend*, ZStW 105 (1993), 774 (783 ff.).

<sup>1155</sup> BVerfG NJW 2005, 2289 (2291); *Böse*, in: Schwarze u.a., Art. 82 AEUV Rn. 14 m.w.N.

<sup>1156</sup> Wurde gegenseitige Anerkennung lange Zeit als Gegenmodell zur Rechtsharmonisierung betrachtet, so hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung nicht ausschließen, sondern einander bedingen, vgl. hierzu *Herrnfeld*, in: Schwarze u.a., Art. 67 AEUV Rn. 19 ff.; *Hauck*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 11 Rn. 49; *Harms/Knauss*, FS Roxin, S. 1479 (1485 ff.).

<sup>1157</sup> Vgl. zu einzelnen Aspekten dieses „Pflicht(en)programms“ auch *Trautmann/Schomburg*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, III B, Einführung, Rn. 8 f.

Was im Vorfeld neuer Gesetzesinitiativen Not tut, sind eine gründliche Bestandsaufnahme und eine ebensolche Bedarfsanalyse. Denn gesetzgeberisches Tätigwerden ist kein Selbstzweck, sondern hat einem praktischen Bedürfnis zu entspringen und diesem hinreichend Rechnung zu tragen. Zunächst muss daher die Wirksamkeit des bisher schon bestehenden Instrumentariums eingehend (wissenschaftlich) untersucht werden. Erst auf der Grundlage belastbarer empirischer Studien lassen sich zuverlässige Aussagen darüber treffen, ob und bejahendenfalls wo tatsächlich Regelungslücken bzw. -defizite bestehen und mit welchen Maßnahmen diese sachgerecht geschlossen respektive behoben werden können<sup>1158</sup>. Dabei versteht es sich nahezu von selbst, dass der europäische Gesetzgeber insbesondere die unmittelbar betroffene Rechtspraxis mit ihren Erwartungen frühzeitig in seine Gedankenspiele einbezieht. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass Rechtsakte später auf der Anwenderebene die gewünschte und erforderliche positive Resonanz erfahren<sup>1159</sup>.

Bei der eigentlichen Ausarbeitung von Gesetzgebungsvorschlägen ist darauf zu achten, dass diese auf bereits existierende Rechtsvorschriften gebührend Rücksicht nehmen und den Mitgliedstaaten möglichst geringe Umsetzungsspielräume belassen, damit einer (weiteren) Rechtszersplitterung entgegengewirkt wird und ein in sich geschlossenes, stimmiges System transnationaler Verbrechensbekämpfung aus einem Guss entsteht<sup>1160</sup>. Außerdem sind Gesetzgebungsentwürfe vornehmlich im Hinblick auf die Handlungsnotwendigkeit gerade seitens der europäischen Ebene ausführlich und stichhaltig zu begründen<sup>1161</sup>, was angesichts der gebotenen intensiven Vorbereitung keine allzu großen Schwierigkeiten bereiten dürfte. Eine bloß formelhafte Begründung genügt jedenfalls nicht und wirkt zudem wenig überzeugend.

Nach der Verabschiedung von Rechtsakten hat der Gesetzgeber sicherzustellen, dass sämtliche (praxis-)relevanten Informationen rund um das angenommene Gesetzeswerk leicht zugänglich und verständlich sowie stets aktuell an zentraler Stelle vorgehalten werden<sup>1162</sup>. Zu guter Letzt – und damit schließt sich der Kreis – ist das neue Instrumentarium nach erfolgter vollständiger Umsetzung in allen Mitgliedstaaten einem umfassenden Pra-

<sup>1158</sup> Ein gutes (Negativ-)Beispiel hierfür bietet der Vorschlag für eine Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (KOM (2012) 85 endg.), den die Kommission allein aufgrund eines gefühlten Defizits vorgelegt hat, ohne über belastbares Zahlenmaterial zur Praxis der Vermögensabschöpfung in den Mitgliedstaaten auf Basis der bereits bestehenden Rechtsinstrumente zu verfügen; vgl. die zu Recht deutliche Kritik in *BRAK*, Stellungnahme Nr. 38/2012, S. 2 ff.

<sup>1159</sup> Symptomatisch dafür, dass manche politische Diskussion am wirklichen Bedarf der Praxis vorbeigeht, ist das Ergebnis einer 1994/95 durchgeführten empirischen Untersuchung, wonach die Ausstattung Europols mit Exekutivbefugnissen im Sinne einer eigenständigen Fahndungs- und Ermittlungsbehörde von der Politik für notwendiger erachtet wird als von der unmittelbar betroffenen Polizei und Justiz, vgl. *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, S. 307.

<sup>1160</sup> Vor allem aus Sicht der Rechtspraxis kann es sich dabei anbieten, bestimmte Themenkomplexe auch formal einheitlich zu regeln. Unter dem Gesichtspunkt, in Anlehnung an den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl im Bereich der Auslieferung die bislang verstreuten Regelungen der Beweis(rechts)hilfe durch einen einzigen Rechtsakt zu ersetzen, ist die Initiative für eine Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (ursprünglich Ratsdok. 9145/10; letztveröffentlichte Gesamtfassung in Ratsdok. 18918/11) daher durchaus zu begrüßen.

<sup>1161</sup> Diese primär kriminalpolitische Forderung lässt sich im Übrigen auch rechtlich herleiten. Nach Art. 5 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABIEU 2012 Nr. C 326, 206) müssen Entwürfe von Gesetzgebungsakten mit Blick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet werden, und zwar so detailliert, dass die Begründungen „es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden“, wobei „[d]ie Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, [...] auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien [beruht]“.

<sup>1162</sup> Ähnlich *N.N.*, in: Schomburg u.a., Internationale Rechtshilfe, Einleitung, Rn. 70.

xistest zu unterziehen und in Ruhe (wissenschaftlich) zu evaluieren. Erst wenn die Überprüfung weiteren Regelungsbedarf ergibt, darf der vorgenannte Weg erneut beschritten werden<sup>1163</sup>. Eine Phase gesetzgeberischer Enthaltensamkeit („schöpferische Pause“) ist folglich ebenso notwendig wie die Bereitschaft des Unionsgesetzgebers, sein Handeln am – unter Umständen auch unerwünschten – Ergebnis durchgeführter Evaluationen auszurichten<sup>1164</sup>.

Die Chancen, dass der in diesem „Ausblick“ zusammengestellte Forderungskatalog für ein akzeptables Regelwerk beim EU-Gesetzgeber Gehör und vor allem Beachtung findet, scheinen im ersten Moment gar nicht so schlecht zu stehen. Zumindest klingen die Pläne der Kommission für ein Post-Stockholm-Programm vielversprechend<sup>1165</sup>. Dessen Schwerpunkte sollen im Bereich der Verbrechensbekämpfung auf der Stärkung des gegenseitigen Vertrauens, der Konsolidierung und gegebenenfalls Kodifizierung des inzwischen fragmentarischen Rechts sowie der Förderung der rechtlichen Umsetzung und tatsächlichen Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften liegen, wohingegen neue Gesetzesinitiativen eher die Ausnahme bilden sollen. Die aufkeimende Zuversicht weicht jedoch unweigerlich einer gewissen Resignation, sobald man einen Blick zurück in das Ende 2014 auslaufende Stockholmer Programm<sup>1166</sup> wirft und feststellen muss, dass die nunmehr ins Auge gefassten Handlungsschwerpunkte größtenteils altbekannt sind<sup>1167</sup>.

Bleibt also abschließend zu hoffen, dass die Europäische Union diesmal ihre guten Vorsätze nicht nur wortreich beschreibt, sondern sie auch konsequent in die Tat umsetzt, damit Europa mit den Worten des ehemaligen Bundesinnenministers *Schäuble* „in der Wirklichkeit und nicht nur in neuen Initiativen, neuen Papieren“<sup>1168</sup> vorangebracht wird.

---

<sup>1163</sup> Als negative Beispiele seien nochmals die übereilte Entstehung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl (oben Seite 147 f.) sowie die überhastete Weiterentwicklung der Europäischen Beweisverordnung zur Europäischen Ermittlungsverordnung (oben Fn. 758) ins Gedächtnis gerufen.

<sup>1164</sup> Dass Letzteres bei Weitem keine Selbstverständlichkeit ist, zeigt das Beispiel des Zollinformationssystems (hierzu oben Seite 14), das trotz erwiesener Nutzlosigkeit bislang nicht abgeschafft wurde, vgl. *BfDI*, 24. Tätigkeitsbericht 2011-2012, S. 30.

<sup>1165</sup> Vgl. insbesondere KOM (2014) 144 endg.

<sup>1166</sup> ABIEU 2005 Nr. C 53, 1.

<sup>1167</sup> ABIEU 2005 Nr. C 53, 1 (5 f.): „Das gegenseitige Vertrauen zwischen den Behörden und Dienststellen der einzelnen Mitgliedstaaten und den Entscheidungsträgern ist die Grundlage für eine wirksame Zusammenarbeit in diesem Bereich. Das Vertrauen zu gewährleisten [...] wird daher eine der wichtigsten Aufgaben in der Zukunft darstellen. [...] Der vollständigen und wirksamen Umsetzung, Durchsetzung und Bewertung der bestehenden Instrumente ist in den kommenden Jahren verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. [...] Die Union sollte sich darauf konzentrieren, den Bedarf der [...] Praktiker zu ermitteln und diesem entsprechend zu begegnen. [...] Die Vorlage neuer Gesetzgebungsinitiativen [...] sollte generell nur nach Überprüfung der Einhaltung des Verhältnismäßigkeits- und des Subsidiaritätsgrundsatzes sowie nach gründlichen Vorarbeiten erfolgen, wozu auch vorherige Folgenabschätzungen gehören, bei denen [...] auch der Bedarf [...] ermittelt [wird]. [...] Rechtliche Kohärenz und leichte Zugänglichkeit [scil.: der Rechtsvorschriften] sind besonders wichtig.“  
In dieselbe Richtung weist speziell für den Bereich des Informationsaustausches die Kommissionsmitteilung KOM (2012) 735 endg.

<sup>1168</sup> Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 23.09.2006, S. 4.



## Schlussbetrachtung

Die Europäische Union versteht sich bekanntermaßen nicht nur als Zusammenschluss von Staaten, sondern will auch ein „Europa der Bürger“ sein<sup>1169</sup>. Allein schon aus diesem Grund kann das Projekt Europa langfristig nur dann Erfolg haben, wenn der Integrationsprozess auch von der europäischen Öffentlichkeit mitgetragen wird, wobei gerade das Zusammenwachsen im Bereich der (repressiven) Verbrechensbekämpfung in besonderem Maße auf die im Mittelpunkt dieser Schlussbetrachtung stehende Akzeptanz seitens der Bevölkerung angewiesen ist<sup>1170</sup>.

Wie es um die gesellschaftliche Akzeptanz Europas derzeit bestellt ist, wird bei einem Blick auf die Ergebnisse der im Auftrag der EU-Kommission halbjährlich durchgeführten repräsentativen Eurobarometer-Umfragen schnell deutlich. Lediglich knapp ein Drittel der Unionsbürger hat Vertrauen in die Europäische Union als Ganzes, fast 60 % der Befragten hegen dagegen unverhohlenen Misstrauen gegenüber der Gemeinschaft und 11 % sind unentschlossen<sup>1171</sup>. Entsprechend düster fällt auch das Gesamtbild aus, das die Bürger von der Europäischen Union zeichnen. Nur bei etwa jedem Dritten genießt die Union einen guten Ruf, eine relative Mehrheit von fast 40 % steht ihr neutral bzw. gleichgültig gegenüber, bei 28 % der Befragten stößt die Union gar auf offene Ablehnung<sup>1172</sup>. Und gefragt nach dem Gewicht ihrer Stimme in der Europäischen Union, sind zwei von drei EU-Bürgern der Ansicht, dass ihre Stimme nicht zähle, lediglich 29 % äußern sich gegenständig<sup>1173</sup>.

Ganz offensichtlich sieht sich die Europäische Union mit erheblichen Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung konfrontiert. Es fehlt an einer Identifikation der Bürger mit der Europäischen Union, ein europäisches Gemeinschaftsgefühl und Einheitsempfinden hat sich bislang nicht herausgebildet<sup>1174</sup>. Stattdessen wird Europa noch immer als ein Projekt der Eliten wahrgenommen, bei dem „die da oben“ in Brüssel über die Köpfe der Menschen hinweg agieren<sup>1175</sup>. Nicht wenige EU-Bürger beschleicht das Gefühl der Distanz

---

<sup>1169</sup> *Oppermann*, Europarecht, 3. Auflage, § 4 Rn. 53; *Pöttering*, Stimmen der Zeit 2012, 363 (367 f.).

<sup>1170</sup> *Rüter*, ZStW 105 (1993), 30 (41); *Satzger/Zimmermann*, ZIS 2013, 406 (409); *Pitschas/Koch*, KritV 1996, 158 (168).

<sup>1171</sup> *Europäische Kommission* (Hrsg.), Standard-Eurobarometer 80 / Herbst 2013: Tables of results, S. T33 i.V.m. *Europäische Kommission* (Hrsg.), Standard-Eurobarometer 80 / Herbst 2013: Erste Ergebnisse, S. 6.

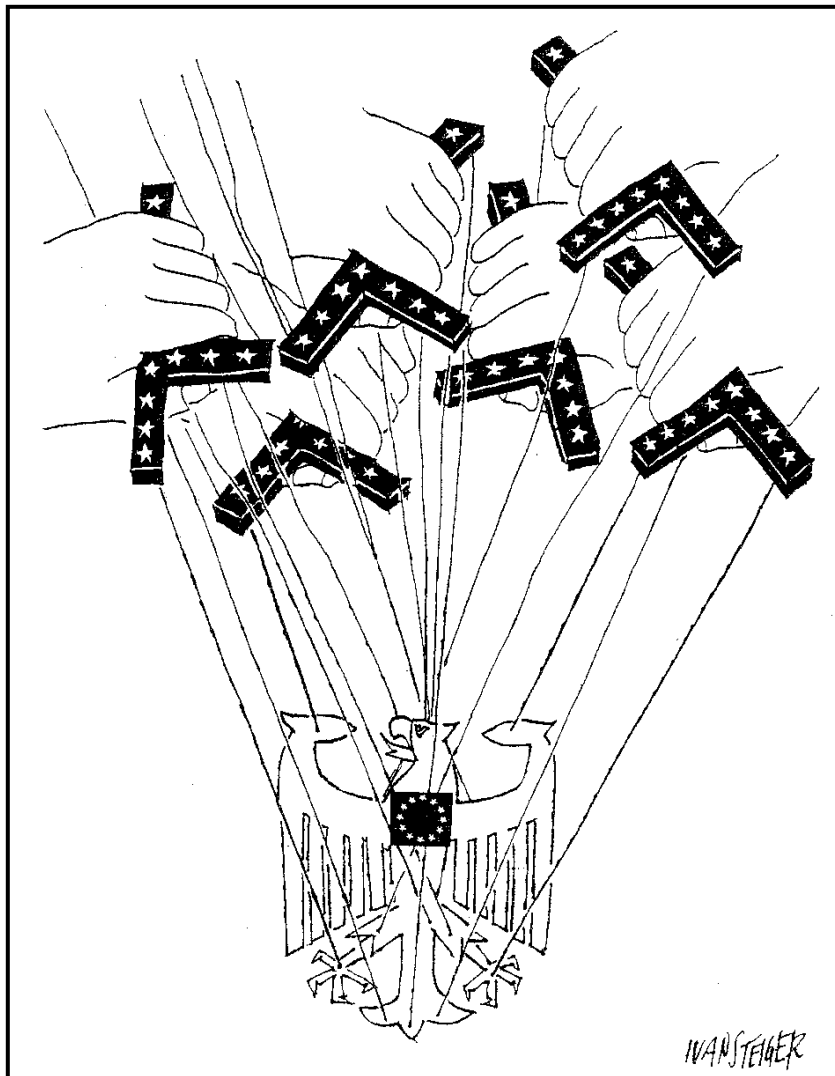
<sup>1172</sup> *Europäische Kommission* (Hrsg.), Standard-Eurobarometer 80 / Herbst 2013: Erste Ergebnisse, S. 7 i.V.m. *Europäische Kommission* (Hrsg.), Standard-Eurobarometer 80 / Herbst 2013: Tables of results, S. T36.

<sup>1173</sup> *Europäische Kommission* (Hrsg.), Standard-Eurobarometer 80 / Herbst 2013: Erste Ergebnisse, S. 8 i.V.m. *Europäische Kommission* (Hrsg.), Standard-Eurobarometer 80 / Herbst 2013: Tables of results, S. T71.

<sup>1174</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von *Hans Hugo Klein* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 12.02.2009, S. 10 sowie von *Jutta Limbach* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 27.08.2012, S. 28; angesichts des mangelnden europäischen Identitätsbewusstseins plädieren *Benedikter/Göschl*, Stimmen der Zeit 2014, 25 ff. für eine europäische Zivilreligion als Grundlage und Motor der politischen Einigung.

<sup>1175</sup> Verstärkt wird der unangenehme Eindruck, dass es auf den Willen der Bürger im Grunde genommen gar nicht ankommt, durch einen – insbesondere in Zeiten, in denen der Integrationsprozess ins Stocken gerät – allzu gestaltungsfreudigen Europäischen Gerichtshof, der mit seiner Rechtsprechung gleichsam Öl ins Feuer gießt. So wirft es beispielsweise kein gutes Licht auf das „Europa der Bürger“, wenn kurz nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages (ABIEU 2004 Nr. C 310, 1) infolge der ablehnenden Volksabstimmungen in Frankreich (29.05.2005) und in den Niederlanden (01.06.2005) der Europäische Gerichtshof mit seinen Entscheidungen vom 16.06.2005 und vom 13.09.2005 (Rs. C-105/03 *Pupino* – EuGH NJW 2005, 2839 bzw. Rs. C-176/03 *Umweltstrafrecht* – EuGH NVwZ 2005, 1289; vgl. hierzu oben

und vor allem der Ohnmacht gegenüber der Europäischen Union, wie es auch nachfolgende, unmittelbar die Auswirkungen des Lissabon-Vertrages auf die staatliche Souveränität Deutschlands thematisierende, in ihrer Kernaussage aber durchaus verallgemeinerungsfähige Karikatur von *Ivan Steiger*<sup>1176</sup> zum Ausdruck bringt.



Unübersehbar ist dem lediglich in Umrissen noch zu erkennenden deutschen Bundesadler der europäische Stempel aufgedrückt. An allen Ecken und Enden ist das deutsche Wappentier dem Zugriff des übermächtigen Europas ausgesetzt. Die „Strippenzieher“ in Brüssel halten (fast) alle Fäden in der Hand. Der Bundesadler hingegen ist seiner Bewegungsfreiheit praktisch vollständig beraubt, ist nur noch eine Marionette.

Seite 2 ff.) durch entsprechende Auslegungsakrobatik auf der Grundlage des bereits geltenden Rechts de facto wesentlichen Elementen des Verfassungsprojekts doch noch zum Durchbruch verhilft.

<sup>1176</sup> Abgedruckt in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 01.07.2009, S. 3.

Die zu beobachtende europaskeptische Grundhaltung unter der europäischen Bevölkerung im Allgemeinen scheint auch auf Teile der (hier pars pro toto: deutschen) Fachöffentlichkeit abzufärben. Zumindest würde dies erklären, warum sich manche – dem Grunde nach durchaus kritikwürdige – europäische Entwicklung, die in der Literatur mit Nachdruck als Strukturbruch deutscher Rechtsordnung angeprangert wird, bei näherem Hinsehen als weit weniger dramatisch, teilweise sogar als bloße Fortsetzung nationaler Missstände auf Unionsebene erweist. Zur Illustration seien drei Kritikpunkte im Zusammenhang mit dem integrationspolitisch symbolträchtigen Europol-Projekt herausgegriffen.

Am Europol-Computersystem wird moniert, dass in dieses sowohl präventive als auch repressive Daten eingespeist und dort vermischt werden (dürfen). Aus deutscher Sicht verstoße dies gegen die systematische Trennung zwischen präventiv-polizeilichem Handeln und Maßnahmen der Strafverfolgung<sup>1177</sup>. Mindestens genauso inakzeptabel ist jedoch die Vermischung von präventiven und repressiven Daten beim bundesdeutschen polizeilichen Informationssystem INPOL<sup>1178</sup>.

Mit dem Verschwimmen der Grenze zwischen Prävention und Repression eng verknüpft ist der Einwand, dass ausschließlich polizeiliche Dienststellen, nicht aber die Staatsanwaltschaften unmittelbaren Zugriff auf die (repressiven) Europol-Daten haben. Dies stehe in eklatantem Widerspruch zur Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft im bundesdeutschen Ermittlungsverfahren<sup>1179</sup>. Auch insoweit handelt es sich allerdings um kein transnationales Spezifikum. Der direkte Zugang zum innerstaatlichen INPOL-System war der Staatsanwaltschaft bis Anfang 2005 ebenfalls verwehrt<sup>1180</sup>.

Schwerpunkt der Kritik am Europäischen Polizeiamt war bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages die unzureichende Rechtskontrolle gegenüber den Datenverarbeitungsmaßnahmen von Europol. Nach deutschem Recht genüge das vorgesehene Verfahren vor der sog. gemeinsamen Kontrollinstanz nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven (gerichtlichen) Rechtsschutz. Zum einen fehle der gemeinsamen Kontrollinstanz formal die Gerichtsqualität, außerdem sei materiell die Unabhängigkeit des Kontrollgremiums zweifelhaft<sup>1181</sup>. Bei aller Berechtigung verstellt(e) die heftige Diskussion

---

<sup>1177</sup> *Zieschang*, ZRP 1996, 427 (428 f.).

Hintergrund der Konzeption des Europol-Computersystems dürfte insoweit sein, dass sich die das deutsche Recht prägende funktionelle Trennungssystematik zwischen Prävention und Repression in anderen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen nicht immer deckungsgleich wiederfindet, vgl. *Hecker*, EuR 2001, 826 (827).

Unter bestimmten Voraussetzungen können freilich auch nach deutscher Rechtslage präventiv erhobene Daten zu repressiven Zwecken verwendet werden und umgekehrt (*König*, Eingriffsrecht, Rn. 40 ff.; *Württemberg/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 641 ff.), zumal sich strafprozessuale Eingriffsbefugnisse und präventiv-polizeiliche Handlungsermächtigungen im Bereich der Verbrechensbekämpfung in ihrer Struktur weitgehend angenähert haben (*Württemberg/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 639; *Grote*, in: *Gleiß/Grote/Heine*, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol 2, S. 559 (573)).

<sup>1178</sup> *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 171 ff. und S. 426 f.; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 153.

<sup>1179</sup> *Martínez Soria*, VerwArch. 1998, 400 (423 f.); *Ostendorf*, NJW 1997, 3418 (3419 f.); *Ambos*, Internationales Strafrecht, § 13 Rn. 9; *Tolmein*, StV 1999, 108 (112).

<sup>1180</sup> *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 172 und S. 427 f.; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 153; *Zieschang*, ZRP 1996, 427 (429). Für Abhilfe sorgte das am 01.03.2005 in Kraft getretene Gesetz zur effektiveren Nutzung von Dateien im Bereich der Staatsanwaltschaften v. 10.09.2004 (BGBl I 2004, 2318).

<sup>1181</sup> Eingehend hierzu *Frowein/Krisch*, JZ 1998, 589 (592 ff.); *Böse*, in: *Schwarze u.a.*, Art. 88 AEUV Rn. 8 f.; *Dannecker*, in: *Streinz*, Art. 88 AEUV Rn. 21 f.

Der für deutsche Verhältnisse insoweit lückenhafte Rechtsschutz gegen Europol erklärt(e) sich wohl daraus, dass ein Grundrecht auf Datenschutz in keiner anderen europäischen Verfassung in einem so umfassenden Sinne anerkannt ist wie in Deutschland (*Grote*, in: *Gleiß/Grote/Heine*, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol 2, S. 559 (593)) und deshalb in anderen Mitgliedstaaten eine „abgeschwächte“ Überprüfung von Informationseingriffen allein

über die konkrete Ausgestaltung des Rechtsschutzes gegen Europol jedoch den Blick auf das vorgelagerte, aus dem innerstaatlichen Bereich hinlänglich bekannte Problem, dass um Rechtsschutz gleich welcher Art nur derjenige ersuchen kann, der Kenntnis vom Eingriff in seine Rechte hat. Gerade bei den zahlreichen heimlichen und technikgestützten Methoden der Datenerhebung und -verarbeitung ist diese Voraussetzung naturgemäß zunächst nicht gegeben. Aber auch von der in diesen Fällen grundsätzlich vorgeschriebenen nachträglichen Benachrichtigung bzw. Auskunftserteilung wird in der Praxis häufig abgesehen, weil die Ausnahmenvorschriften hierzu sehr weit und unbestimmt gefasst sind. Faktisch bleiben daher auf nationaler wie europäischer Ebene die bestehenden (gerichtlichen wie nichtgerichtlichen) Rechtsschutzmöglichkeiten für den von einem Informations-eingriff Betroffenen oftmals unerreichbar<sup>1182</sup>.

Als Folge der in den Reihen der europäischen (Fach-)Öffentlichkeit weit verbreiteten Europaverdrossenheit<sup>1183</sup> steigt die Zahl derer, die sich nach mehr Nationalstaatlichkeit (zurück-)sehen. So mancher Unionsbürger hegt dabei nicht nur den Wunsch, den Einigungsprozess aufzuhalten, sondern erwärmt sich sogar für den Gedanken, die an Europa abgetretenen Elemente nationaler Souveränität und politischer Handlungskompetenz Stück für Stück auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurückzuholen („Renationalisierung“)<sup>1184</sup>.

---

durch spezielle (unabhängige) Datenschutzorgane für ausreichend erachtet wird (vgl. *Gleß*, DRiZ 2000, 365 (369)).

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist diese Rechtsschutzlücke nunmehr durch die Einbeziehung von Europol in das allgemeine Individualrechtsschutzsystem der Europäischen Union geschlossen. Gemäß Art. 263 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 4 AEUV kann ein Betroffener gegen die Beschwerdeentscheidung der gemeinsamen Kontrollinstanz Nichtigkeitsklage bzw. – sofern keine Beschwerdeentscheidung ergeht – Untätigkeitsklage nach Art. 265 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 3 AEUV erheben, vgl. *Böse*, in: *Schwarze u.a.*, Art. 88 AEUV Rn. 9; *Gärditz*, in: *Böse*, *Europäisches Strafrecht*, § 24 Rn. 55 ff.; *Dannecker*, in: *Streinz*, Art. 88 AEUV Rn. 22.

<sup>1182</sup> Zur Gesamtproblematik *Voß*, in: *Gleß/Grote/Heine*, *Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol 1*, S. 75 (140 f.); *Thommes*, *StV* 1997, 657 (659 f. und 663); *Benedict*, in: *Gleß/Grote/Heine*, *Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol 2*, S. 101 (143 f. und 147); *Würtenberger/Heckmann*, *Polizeirecht*, Rn. 689 ff.; *Kugelman*, in: *Böse*, *Europäisches Strafrecht*, § 17 Rn. 160.

<sup>1183</sup> Zur „Europamüdigkeit“ siehe auch den gleichlautend überschriebenen Beitrag von *Hans-Gert Pöttering* in *Stimmen der Zeit* 2012, 363 ff.

<sup>1184</sup> Zu diesem im Verlauf der europäischen Integration schon mehrfach zu beobachtenden Phänomen vgl. die nachfolgende Karikatur von *Burkhard Mohr* aus dem Jahre 1992, abgedruckt in *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), *Der Weg zur Europäischen Union* [Reihe „Kontrovers“], 3. Auflage, Bonn 1995, S. 135.





Dieser Trend hin zu einer verstärkten Fokussierung auf die nationalstaatliche Souveränität und Entscheidungsautonomie spiegelt sich auch im Verhalten der vom Volk bestellten mitgliedstaatlichen Entscheidungsträger wider, wie die beiden folgenden Beispiele zeigen.

Weil der von der Kommission Mitte Juli 2013 unterbreitete Vorschlag für eine Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>1185</sup> ihrer Ansicht nach mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht im Einklang steht, haben insgesamt 13 nationale Parlamente bzw. Kammern nationaler Parlamente aus elf Mitgliedstaaten von der Möglichkeit einer Subsidiaritätsrüge Gebrauch gemacht<sup>1186</sup>. Bereits zum zweiten Mal seit Einführung des Rügemechanismus durch den Vertrag von Lissabon hat die Anzahl der begründeten Stellungnahmen (Subsidiaritätsrügen) damit das notwendige Quorum für die sog. gelbe Karte<sup>1187</sup> erreicht, wodurch die Kommission verpflichtet ist, ihren Entwurf zu überprüfen und zu entscheiden, ob sie an ihm festhalten, ihn ändern oder zurückziehen will. Im vorliegenden Fall kam die Kommission nach der Überprüfung zu dem wenig überraschenden Ergebnis, dass ihr Vorschlag mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar sei und sie deshalb an ihrem Gesetzgebungsvorhaben unverändert festhalte<sup>1188</sup>.

Weiteres Anschauungsmaterial liefert das ohnehin eher europakritisch eingestellte Vereinigte Königreich. Dieses hat im Juli 2013 de facto erklärt, zum Stichtag 01. Dezember

<sup>1185</sup> KOM (2013) 534 endg.

<sup>1186</sup> Zum Subsidiaritätskontrollmechanismus gemäß Art. 6 ff. des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABIEU 2012 Nr. C 326, 206) im Allgemeinen vgl. *Bickenbach*, EuR 2013, 523 (528 ff.); speziell zum Anwendungsfall Europäische Staatsanwaltschaft siehe *Deutscher Bundestag*, Kurzmitteilung aus Brüssel Nr. 1/2013 v. 28.10.2013.

<sup>1187</sup> So die Bezeichnung in KOM (2012) 373 endg.

<sup>1188</sup> KOM (2013) 851 endg.

2014 aus der Gesamtheit aller Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die vor dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages erlassen wurden, auszusteigen<sup>1189</sup>. Quasi im selben Atemzug kündigte das Vereinigte Königreich jedoch an, um die Fortsetzung der Beteiligung an zahlreichen zentralen Regelwerken ersuchen zu wollen<sup>1190</sup>. Sollte dieser Wiedereinstieg wunschgemäß gelingen, bliebe vom praktischen Ergebnis her im Wesentlichen alles beim Alten<sup>1191</sup>.

Wenngleich sich das nationale Aufbegehren gegen das so empfundene europäische Diktat (noch) nicht auf die Standfestigkeit des „Hauses Europa“ ausgewirkt hat, dürfen gleichwohl der Symbolwert und die Fernwirkungen des zunehmend ausgeprägteren Nationalbewusstseins nicht unterschätzt werden<sup>1192</sup>. Im Gegenteil: Die vermeintlich folgenlosen Tendenzen zurück zu mehr nationalstaatlicher Gestaltungskraft sollten als Warnschuss („Schuss vor den Bug“) begriffen werden. Ansonsten droht im schlimmsten Fall das in nachfolgender, an die griechische Sage von der Königstochter Europa und dem sich in einen Stier verwandelnden Göttervater Zeus anknüpfender Karikatur von *Gerhard Meister*<sup>1193</sup> dargestellte Szenario.



<sup>1189</sup> Primärrechtliche Grundlage dieser ausschließlich dem Vereinigten Königreich eingeräumten Ausstiegsoption ist Art. 10 Abs. 4 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen (ABIEU 2012 Nr. C 326, 322); vgl. zum Ganzen *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (458 ff.); *Zeder*, JSt 2012, 236 (238 ff.); *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 19.10.2012, S. 2.

<sup>1190</sup> Zur Rechtsgrundlage hierfür siehe Art. 10 Abs. 5 Protokoll Nr. 36.

<sup>1191</sup> Ebenso *Brodowski*, ZIS 2013, 455 (460).

<sup>1192</sup> Dies zeigt das Beispiel des Vereinigten Königreichs. Dessen (partieller) Ausstieg aus der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist lediglich Teil einer Grundsatzdebatte darüber, wie die Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur Union in Zukunft „brittenfreundlicher“ gestaltet werden können bzw. ob das Vereinigte Königreich überhaupt Mitglied der Europäischen Union bleiben soll – eine Debatte mit je nach Ausgang unter Umständen auch weit über das Vereinigte Königreich hinausreichenden Folgen, vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 06.11.2012, S. 6.

<sup>1193</sup> Abgedruckt in *Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg* (Hrsg.), *Politik & Unterricht* 1/2012, 20.

Das einst alles überragende, als (Schönheits-)Ideal gefeierte europäische Model(l) ist nur noch ein Schatten seiner selbst – am Boden zerstört, ausgemergelt, ohne Saft und Kraft, nur noch Haut und Knochen. Gleichzeitig schwinden die Chancen, dass ein derart zu Fall gebrachtes Projekt Europa jemals wieder auf die Beine kommt. Die vor nationalen Egoismen nur so strotzenden Mitgliedstaaten wirken wild entschlossen, jeglichen Versuch Europas, zu alter Größe zurückzufinden, im Keim zu ersticken. Für sie ist die europäische Idee längst zu einem roten Tuch geworden.

Dass es, um eine solche Erosion von innen zu verhindern, dringend erforderlich ist, die Bürger wieder mit ins Boot zu holen, wird mittlerweile auch in Brüssel erkannt. Davon zeugen beispielsweise die medienwirksam inszenierte Aufhebung der berühmt-berüchtigten Gurken-Verordnung<sup>1194</sup> (mit ihrer belächelten Festlegung des maximal zulässigen Krümmungsgrades von Gurken) und einiger weiterer Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse, die zum Inbegriff des EU-Regulierungswahns geworden waren<sup>1195</sup>; oder der breiter angelegte (europa-)wahltaktisch motivierte Vorstoß der Kommission zur Entrümpelung der europäischen Gesetzgebung<sup>1196</sup>. Doch haben diese Rückgewinnungsaktionen lediglich Alibicharakter und sind allenfalls kurzzeitig geeignet, das angekratzte Image der Union aufzupolieren. Noch scheint die Union nicht willens zu sein, den eingeschlagenen bequemen Weg des Weitermachens wie bisher zu verlassen und konsequent das Übel an der Wurzel zu packen.

Wer die Bürger wirklich erreichen will, muss sie dort abholen, wo sie sich befinden, d.h., unbeschadet der Frage ihrer Berechtigung ist zunächst auf die Unsicherheiten und Ängste der Bevölkerung einzugehen, um dann ausgehend hiervon den Unionsbürgern Sinn und Zweck, die Vorzüge bzw. den Mehrwert der europäischen Integration zu verdeutlichen<sup>1197</sup>. Wer erwartet, dass die Bürger beim europäischen Abenteuer bereitwillig mitspielen, muss sich allerdings auch selbst an die vereinbarten Spielregeln halten. In concreto bedeutet dies vor allem, endlich das ebenso elementare wie häufig missachtete Subsidiaritätsprinzip ernst zu nehmen<sup>1198</sup>. Freilich wird man auch bei strikter Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität die Bürgerschaft nicht von heute auf morgen (wieder) für die europäische Sache gewinnen können. Intensiv(st)e Überzeugungsarbeit braucht Zeit. Aber nur auf diese behutsame Weise kann ein europäisches (Rechts-)Bewusstsein entstehen und wachsen. „Europa lässt sich nicht mit einem Schlage [und auch nicht Schlag auf Schlag] herstellen“<sup>1199</sup>.

<sup>1194</sup> VO (EWG) Nr. 1677/88 v. 15.06.1988 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken (ABIEG 1988 Nr. L 150, 21).

<sup>1195</sup> Siehe (Aufhebungs-)VO (EG) Nr. 1221/2008 v. 05.12.2008 (ABIEU 2008 Nr. L 336, 1); Süddeutsche Zeitung v. 13.11.2008, S. 4 und S. 8.

<sup>1196</sup> DIE WELT [Online-Ausgabe] v. 02.10.2013 und v. 04.10.2013, abrufbar unter <<http://www.welt.de/120568286>> bzw. <<http://www.welt.de/120621335>> (Stand 03/2014).

<sup>1197</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden die Beiträge von *Jutta Limbach* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 27.08.2012, S. 28 sowie von *Hans Hugo Klein* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 12.02.2009, S. 10.

<sup>1198</sup> Siehe ferner *Albin*, NVwZ 2006, 629 (635); *Bickenbach*, EuR 2013, 523 (548).

<sup>1199</sup> So der frühere französische Außenminister *Robert Schuman* in seiner Regierungserklärung v. 09.05.1950 (sog. *Schuman-Plan*, auf Deutsch abgedruckt in Europa-Archiv 1950, 3091 f.), die den Anstoß für die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gab und deshalb den Beginn der europäischen Integration schlechthin markiert. Der europäische Einigungsprozess teilt damit das Schicksal anderer historischer Entwicklungsverläufe. Die Geschichte macht keine Sprünge, so wie die Natur – und die Kriminalität (hierzu *Kerner*, NK 3/1996, 44 ff.) – keine Sprünge macht, vgl. *Sturm*, Kriminalistik 1997, 99 (103).

Nicht im Sinne einer Kampfansage, sondern im wohlverstandenen Interesse eines Europa, das über den notwendigen Rückhalt (auch) in der Bevölkerung verfügt, möchte man den Verantwortlichen in Brüssel als Devise für die Weiterentwicklung der europäischen Einigung daher abschließend zwei sprichwörtliche Redensarten ins Stammbuch schreiben: ‚Weniger ist manchmal mehr‘<sup>1200</sup> und ‚gut Ding will Weile haben‘; oder etwas pathetischer ausgedrückt „Nicht Kunst und Wissenschaft allein, Geduld will bei dem Werke sein“<sup>1201</sup> – das gilt auch und gerade für die weitere Entwicklung einer effektiven und effizienten transnationalen Verbrechensbekämpfung.

---

<sup>1200</sup> Insoweit sollte sich die Europäische Union ein Beispiel an den Utopiern nehmen, den Bewohnern jener fiktiven Insel Utopia, über deren „utopische“ Staatsverfassung *Thomas Morus* (1478-1535) im zweiten Buch seiner berühmten Utopia schreibt: „Leges habent perquam paucas“.

<sup>1201</sup> *Johann Wolfgang von Goethe*, *Faust I*, Hexenküche (Vers 2370 f.).

## Literaturverzeichnis

- Aden, Hartmut*: Europol und ‚operative Ermittlungsmethoden‘. Zur Europäisierung eines untauglichen Konzeptes. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 58 (3/1997), S. 65-69.
- Aden, Hartmut*: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande. Diss., Op-laden u.a. 1998 [zitiert: Polizeipolitik in Europa].
- Ahlbrecht, Heiko*: Der Rahmenbeschluss-Entwurf der Europäischen Beweisordnung – eine kritische Bestandsaufnahme. *NStZ* 2006, S. 70-75.
- Ahlbrecht, Heiko*: Die Europäische Ermittlungsanordnung – oder: EU-Durchsuchung leicht gemacht. *StV* 2013, S. 114-120.
- Ahlf, Ernst-Heinrich u.a.*: Bundeskriminalamtgesetz. BKAG. Stuttgart u.a. 2000.
- Albin, Silke*: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU. Anspruch und Rechtswirklichkeit. *NVwZ* 2006, S. 629-635.
- Albrecht, Frank*: Die grenzüberschreitende Verfolgung von Verkehrsverstößen – ein Überblick. *SVR* 2007, S. 361-368.
- Albrecht, Peter-Alexis*: Kriminologie. Eine Grundlegung zum Strafrecht. 4. Aufl., München 2010 [zitiert: Kriminologie].
- Albrecht, Peter-Alexis / Braum, Stefan*: Kontingentes „Europäisches Strafrecht“ in actio: Schwerpunkte, Konturen, Defizite. *KritV* 2001, S. 312-348.
- Ambos, Kai*: Beweisverwertungsverbote. Grundlagen und Kasuistik – internationale Bezüge – ausgewählte Probleme. Berlin 2010 [zitiert: Beweisverwertungsverbote].
- Ambos, Kai*: Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht. 2. Aufl., München 2008 [zitiert: Internationales Strafrecht, 2. Auflage].
- Ambos, Kai*: Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht – Rechtshilfe. 3. Aufl., München 2011 [zitiert: Internationales Strafrecht].
- Ambos, Kai*: Transnationale Beweiserlangung – 10 Thesen zum Grünbuch der EU-Kommission „Erlangung verwertbarer Beweise in Strafsachen aus einem anderen Mitgliedstaat“. *ZIS* 2010, S. 557-566.
- Amelung, Knut / Günther, Hans-Ludwig / Kühne, Hans-Heiner* (Hrsg.): Festschrift für Volker Krey. Zum 70. Geburtstag am 9. Juli 2010. Stuttgart 2010 [zitiert: FS Krey].
- Amelung, Knut / Mittag, Matthias*: Zwangsbefugnisse für Europol? In: Wolter, Jürgen u.a. (Hrsg.): Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz. Heidelberg 2008, S. 233-254.

- Andreou, Pelopidas*: Gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen in der Europäischen Union. Diss. jur., Baden-Baden 2009 [zitiert: Gegenseitige Anerkennung].
- Antor, Stefan*: Das Europäische Justizielle Netz. DRiZ 2002, S. 330-331.
- Aschmann, Gerrit*: Europol aus Sicht der deutschen Länder. Diss. jur., Frankfurt am Main 2000 [zitiert: Europol aus Sicht der deutschen Länder].
- Aschmann, Gerrit*: Exekutive Befugnisse für Europol? Die Polizei 2002, S. 40-46.
- Bachmann, Alexander*: Die DNA-Analyse-Datei – Erfolgreiches Ermittlungshilfsmittel im polizeilichen Alltag. BewHi 2002, S. 204-210.
- Bainczyk, Magdalena*: Das Ratifizierungsverfahren des Vertrages von Lissabon in Polen. EuR 2009, S. 145-160.
- Baldus, Manfred* (Hrsg.): Polizeirecht des Bundes mit zwischen- und überstaatlichen Rechtsquellen. Interpol, Schengen, Europol, Grenzschutz, Gemeinsame Ermittlungsgruppen, Verbindungsbeamte, Zollzusammenarbeit, Eurojust, Rechtshilfe, Grundrechtsschutz. 3. Aufl., Heidelberg 2005 [zitiert: Rechtsquellen].
- Baldus, Manfred*: Transnationales Polizeirecht. Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten. Habil.-Schr., Baden-Baden 2001 [zitiert: Transnationales Polizeirecht].
- Baldus, Manfred / Soiné, Michael* (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Baden-Baden 1999 [zitiert: Internationale polizeiliche Zusammenarbeit].
- Barczak, Tristan*: Der verdeckte Einsatz ausländischer Polizisten in Deutschland – Rechtsrahmen, Rechtsprobleme und Reformbedarf. StV 2012, S. 182-189.
- Bartsch, Hans-Jürgen*: Strafvollstreckung im Heimatstaat. Zu einem neuen Übereinkommen des Europarats. NJW 1984, S. 513-517.
- Benedikter, Roland / Göschl, Georg*: Europa braucht eine Zivilreligion. Ein unterbewerteter Aspekt der Zukunftsdebatte. Stimmen der Zeit 2014, S. 25-36.
- Bergmann, Jan*: Bericht aus Europa: Vertrag von Lissabon und aktuelle Rechtsprechung. DÖV 2008, S. 305-314.
- Bergner, Stan*: „Joint Investigation Teams“ als Instrument zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität. Kriminalistik 2010, S. 367-372.
- Berz, Ulrich*: Das EU-Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis. NZV 2000, S. 145-147.
- Beukelmann, Stephan*: Europäisierung des Strafrechts – Die neue strafrechtliche Ordnung nach dem Vertrag von Lissabon. NJW 2010, S. 2081-2086.

- Beulke, Werner*: Strafprozessrecht. 12. Aufl., Heidelberg u.a. 2012 [zitiert: Strafprozessrecht].
- Bickenbach, Christian*: Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle. EuR 2013, S. 523-548.
- Bock, Dennis*: Zur transnationalen Wirkung ausländischer Strafe oder Freiheitsentziehung gem. § 51 Abs. 3, Abs. 4 S. 2 StGB. ZIS 2010, S. 482-489.
- Bock, Michael*: Kriminologie. 2. Aufl., München 2000 [zitiert: Kriminologie].
- Bock, Stefanie*: Das europäische Opferrechtspaket: zwischen substantiellem Fortschritt und blindem Aktionismus. ZIS 2013, S. 201-211.
- Böhm, Klaus Michael*: Das Europäische Haftbefehlsgesetz und seine rechtsstaatlichen Mängel. NJW 2005, S. 2588-2590.
- Böhm, Klaus Michael*: Das neue Europäische Haftbefehlsgesetz. NJW 2006, S. 2592-2596.
- Bönke, Detlef Otto*: Grenzüberschreitende Ahndung von Verkehrsverstößen: Das EU-Übereinkommen zur Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen. NZV 2006, S. 19-24.
- Böse, Martin*: Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union. Göttingen 2007 [zitiert: Verfügbarkeit].
- Böse, Martin*: Der Rechtsstaat am Abgrund? – Zur Skandalisierung des EU-Geldsanktionengesetzes. ZIS 2010, S. 607-613.
- Böse, Martin*: Die transnationale Geltung des Grundsatzes „ne bis in idem“ und das „Vollstreckungselement“. GA 2011, S. 504-513.
- Böse, Martin*: Die Verwertung im Ausland gewonnener Beweismittel im deutschen Strafverfahren. ZStW 114 (2002), S. 148-182.
- Böse, Martin* (Hrsg.): Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit. Baden-Baden 2013 [zitiert: Europäisches Strafrecht].
- Brammertz, Serge*: Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein. Diss. jur., Freiburg 1999 [zitiert: Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit].
- Brand, Torsten*: Einziehung von Vermögen soll EU-weit leichter werden. DRiZ 2012, S. 157.
- Braum, Stefan*: Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Historische Grundlagen und Perspektiven europäischer Strafrechtsentwicklung. GA 2005, S. 681-699.
- Braum, Stefan*: „Parallelwertungen in der Laiensphäre“: Der EuGH und die Vorratsdatenspeicherung. ZRP 2009, S. 174-177.

- Brenner, Michael*: Verfassungsfragen der Europäisierung des Führerscheinenzuges. DVBl 1999, S. 877-884.
- Breyer, Patrick*: Rechtsprobleme der Richtlinie 2006/24/EG zur Vorratsdatenspeicherung und ihrer Umsetzung in Deutschland. StV 2007, S. 214-220.
- Brodowski, Dominik*: Innere Sicherheit in der Europäischen Union. Jura 2013, S. 492-504.
- Brodowski, Dominik*: Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick. ZIS 2010, S. 376-386.
- Brodowski, Dominik*: Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick. ZIS 2010, S. 749-760.
- Brodowski, Dominik*: Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick. ZIS 2011, S. 940-954.
- Brodowski, Dominik*: Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick. ZIS 2012, S. 558-570.
- Brodowski, Dominik*: Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick. ZIS 2013, S. 455-472.
- Bröhmer, Jürgen u.a.* (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag am 21. Januar 2005. Köln u.a. 2005 [zitiert: FS Ress].
- Brüner, Franz Hermann / Spitzer, Harald*: Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? NSTZ 2002, S. 393-398.
- Brüner, Franz Hermann / Spitzer, Harald*: OLAF-Reform II – Kosmetischer Eingriff oder Großer Wurf? EuR 2008, S. 859-872.
- Bruns, Manfred*: Neue Wege der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung. Regelungen und Auswirkungen des Rechtshilfeübereinkommens der Europäischen Union vom 29.05.2000. der kriminalist 2001, S. 509-512.
- Bubnoff, Eckhart von*: Der Europäische Haftbefehl. Rechtsgrundlagen und Grenzen vereinfachter Überstellung. Kriminalistik 2007, S. 531-536.
- Bubnoff, Eckhart von*: Die Funktionsfähigkeit der vertraglichen Nacheileregulungen über die Grenzen und Ansätze für deren Verbesserung. ZRP 2000, S. 60-63.
- Bubnoff, Eckhart von*: Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU. Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum. ZEuS 2002, S. 185-237.
- Bubnoff, Eckhart von*: Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung. NJW 2002, S. 2672-2676.



- Bull, Hans Peter*: Notwendigkeit und Grenzen internationaler polizeilicher Zusammenarbeit – Praktische und rechtliche Grundsatzfragen. In: Baldus, Manfred / Soiné, Michael (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Baden-Baden 1999, S. 9-20.
- Bull, Hans Peter*: Trennungsgebot und Verknüpfungsbefugnis. Zur Aufgabenteilung der Sicherheitsbehörden. In: Hendl, Reinhard / Ibler, Martin / Martínez Soria, José (Hrsg.): „Für Sicherheit, für Europa“. Festschrift für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag. Göttingen 2005, S. 341-358.
- Bundeskriminalamt* (Hrsg.): Die IKPO-Interpol. Eine internationale Organisation im Wandel der Zeit. Wiesbaden, Stand 10/2009 [zitiert: IKPO-Interpol]; elektronisch abrufbar unter <[http://www.bka.de/nn\\_206370/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunktion/IKPO/ikpo\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/nn_206370/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunktion/IKPO/ikpo__node.html?__nnn=true)> (Stand 03/2014).
- Bundeskriminalamt* (Hrsg.): Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag. Das Bundeskriminalamt am Ausgang des 20. Jahrhunderts. Wiesbaden 1998 [zitiert: FS Herold].
- Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.): Eurojust. Hinweise zur praktischen Zusammenarbeit. Berlin 2012 [zitiert: Eurojust].
- Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.): Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege. XI. Kongress der Vereinten Nationen vom 18. bis 25. April 2005 in Bangkok, Thailand. Berlin 2005 [zitiert: Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege].
- Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2001 [zitiert: 1. PSB].
- Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006 [zitiert: 2. PSB].
- Burchard, Christoph / Brodowski, Dominik*: Art. 50 Charta der Grundrechte der Europäischen Union und das europäische ne bis in idem nach dem Vertrag von Lissabon. StraFo 2010, S. 179-186.
- Busch, Heiner*: Die Rolle Europol. Von den Schwierigkeiten des polizeilichen Zentralismus. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008), S. 33-41.
- Busch, Heiner*: Europol. Eigenständiger Organismus mit Zukunft. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 53 (1/1996), S. 21-29.
- Busch, Heiner*: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Diss., Münster 1995 [zitiert: Grenzenlose Polizei].
- Busch, Heiner*: Höher, schneller, weiter. Wie die EU-Polizeien in Sachen Fußball kooperieren. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), S. 36-43.
- Busch, Heiner*: SitCen – Solanas geheimdienstliches Vorzimmer. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008), S. 13-14.

- Busch, Heiner / Pütter, Norbert*: Operative Polizeimethoden. Vergeheimdienstlichung der Ermittlungen. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 49 (3/1994), S. 6-15.
- Busemann, Bernd*: Strafprozess ohne Grenzen? Freie Verkehrsfähigkeit von Beweisen statt Garantien für das Strafverfahren? *ZIS* 2010, S. 552-556.
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias* (Hrsg.): *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*. 4. Aufl., München 2011 [ohne besondere Angabe = 4. Auflage].
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias* (Hrsg.): *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*. 3. Aufl., München 2007.
- Chavaki, Paraskevi*: Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union. *ZEuS* 1999, S. 431-466.
- Coester, Marc / Bott, Klaus / Kerner, Hans-Jürgen*: *Prevention of Terrorism. Core Challenges for Cities in Germany and Europe*. Tübingen 2007 [zitiert: *Prevention of Terrorism*].
- Corell, Christian / Sidhu, Karl*: Das Recht auf Rechtsbeistand nach dem europäischen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte in Strafverfahren. *StV* 2012, S. 246-250.
- Council of Europe* (Ed.): *Organisation of crime prevention. Recommendation No. R (87) 19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 September 1987 and explanatory memorandum*. Strasbourg 1988 [zitiert: *Organisation of crime prevention*].
- Council of Europe* (Ed.): *Role of early psychosocial intervention in the prevention of criminality. Recommendation Rec (2000) 20 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and explanatory memorandum*. Strasbourg 2001 [zitiert: *Role of early psychosocial intervention in the prevention of criminality*].
- Cremer, Hans-Joachim*: Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag: ein Vorbild für die Kooperation der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung? *ZaöRV* 2000, S. 103-149.
- Däubler, Wolfgang*: Weltanschauung auf europäisch. *NJW* 2006, S. 2608-2609.
- Dahs, Hans / Riedel, Claudia*: Ausländereigenschaft als Haftgrund? Zur Problematik eines Haftbefehls gegen im Ausland lebende ausländische Staatsbürger. *StV* 2003, S. 416-418.
- Dannecker, Gerhard*: Die Garantie des Grundsatzes „ne bis in idem“ in Europa. In: Hirsch, Hans Joachim / Wolter, Jürgen / Brauns, Uwe (Hrsg.): *Festschrift für Günter Kohlmann zum 70. Geburtstag*. Köln 2003, S. 593-615.
- Dannecker, Gerhard*: Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung. *ZStW* 108 (1996), S. 577-608.

- Dannecker, Gerhard u.a.* (Hrsg.): Festschrift für Harro Otto zum 70. Geburtstag am 1. April 2007. Köln u.a. 2007 [zitiert: FS Otto].
- Daun, Anna*: Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten. *integration* 2005, S. 136-149.
- Daun, Anna / Jäger, Thomas*: Geheimdienstkooperation in Europa. *WeltTrends* 51 (2006), S. 67-82.
- Dawe, Svenja / Schmitt, Jürgen*: Die Zusammenarbeit der Vermögensabschöpfungsstellen der EU-Mitgliedstaaten. *Kriminalistik* 2013, S. 100-104.
- Denninger, Erhard*: ‚Nationale Identität‘ versus europäische ‚Unionisierung‘ im Bereich der inneren Sicherheit. *KritV* 2012, S. 376-393.
- Denninger, Erhard / Rachor, Frederik* (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. 5. Aufl., München 2012 [zitiert: Handbuch Polizeirecht].
- Dettmers, Wiebke / Dimter, Gero*: Europäische Entwicklungen im Strafverfahrensrecht. *DRiZ* 2011, S. 402-405.
- Di Fabio, Udo*: Die „Dritte Säule“ der Union. Rechtsgrundlagen und Perspektiven der europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit. *DÖV* 1997, S. 89-101.
- Dicker, Sandro*: Lebe wohl Rechtshilfe! – Willkommen Europäische Ermittlungsanordnung? Zur aktuellen Entwicklung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU. *Kriminalistik* 2012, S. 195-200.
- Dieckmann, Jochen*: Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege. Bestandsaufnahme und Ausblick. *NStZ* 2001, S. 617-623.
- Diederichs, Otto*: NEBEDEAG-Pol. Polizeiverein für grenzüberschreitende Wirkung. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 40 (3/1991), S. 66-68.
- Eckstein, Ken*: Europa und der Opferschutz. In: Hoyer, Andreas u.a. (Hrsg.): Festschrift für Friedrich-Christian Schroeder zum 70. Geburtstag. Heidelberg u.a. 2006, S. 777-797.
- Eckstein, Ken*: Grund und Grenzen transnationalen Schutzes vor mehrfacher Strafverfolgung in Europa. *ZStW* 124 (2012), S. 490-527.
- Eisel, Horst*: Der deutsch-schweizerische Polizeivertrag. Ein Vertragswerk, das ein Modell für Europa werden könnte. *Kriminalistik* 2000, S. 706-710.
- Eisele, Jörg*: Jurisdiktionskonflikte in der Europäischen Union: Vom nationalen Strafanwendungsrecht zum Europäischen Kollisionsrecht? *ZStW* 125 (2013), S. 1-33.
- Ekblom, Paul*: Der Partnerschaftsansatz in der Kriminalprävention. *BewHi* 2002, S. 408-425.

- Ellermann, Jan*: Vom Sammler zum Jäger – Europol auf dem Weg zu einem „europäischen FBI“? ZEuS 2002, S. 561-585.
- Epiney, Astrid*: Rechtshilfe in Strafsachen in der EU. EuZW 2003, S. 421-427.
- Esser, Robert*: Auf dem Weg zu einem europäischen Strafverfahrensrecht. Die Grundlagen im Spiegel der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg. Diss. jur., Berlin 2002 [zitiert: Europäisches Strafverfahrensrecht].
- Esser, Robert*: Auswirkungen der Europäischen Beweisanordnung auf das deutsche Strafverfahren. In: Heinrich, Manfred u.a. (Hrsg.): Strafrecht als Scientia Universalis. Festschrift für Claus Roxin zum 80. Geburtstag am 15. Mai 2011. Band 2. Berlin 2011, S. 1497-1513.
- Esser, Robert*: Der Beitrag von Eurojust zur Bekämpfung des Terrorismus in Europa. GA 2004, S. 711-721.
- Esser, Robert* (Hrsg.): Europäisches und Internationales Strafrecht. Heidelberg u.a. 2009 [zitiert: Vorschriftensammlung, 1. Auflage].
- Esser, Robert* (Hrsg.): Europäisches und Internationales Strafrecht. 2. Aufl., Heidelberg u.a. 2013 [zitiert: Vorschriftensammlung].
- Esser, Robert*: Nachträgliche Gesamtstrafenbildung und Härteausgleich bei Auslandsstrafen. StV 2010, S. 266-271.
- Esser, Robert*: Rahmenbedingungen der Europäischen Union für das Strafverfahrensrecht in Europa. ZEuS 2004, S. 289-312.
- Esser, Robert / Herbold, Anna Lina*: Neue Wege für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Das Eurojust-Gesetz. NJW 2004, S. 2421-2424.
- Fastenrath, Ulrich / Skerka, Alexander*: Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen – Mechanismen und rechtliche Probleme grenzüberschreitender polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit. ZEuS 2009, S. 219-261.
- Felgenhauer, Harald*: Fragen zur zukünftigen Verfassung der inneren Sicherheit in Europa – Entwicklungsmöglichkeiten des Europäischen Polizeiamtes Europol. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden 2005, S. 137-148.
- Felgenhauer, Harald*: Grundlagen der institutionalisierten Polizeizusammenarbeit in der Europäischen Union – Entwicklung und Zukunft des Europäischen Polizeiamtes Europol. In: Wolter, Jürgen u.a. (Hrsg.): Datenübermittlungen und Vorermittlungen. Festgabe für Hans Hilger. Heidelberg 2003, S. 75-90.
- Feltes, Thomas / Pfeiffer, Christian / Steinhilper, Gernot* (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. Heidelberg u.a. 2006 [zitiert: FS Schwind].

- Fijnaut, Cyrille*: Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung – Eine wissenschaftliche Einschätzung. In: Rössner, Dieter / Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminalität, Prävention und Kontrolle. Heidelberg 1999, S. 117-127.
- Flottau, Renate u.a.*: „Die Beweise haben Beine“. DER SPIEGEL 25/2002, S. 116-125.
- Frowein, Jochen Abr. / Krisch, Nico*: Der Rechtsschutz gegen Europol. JZ 1998, S. 589-597.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags. DÖV 2010, S. 453-465.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Prävention und Repression als Kategorien im Recht der Europäischen Union. In: Wolter, Jürgen u.a. (Hrsg.): Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz. Heidelberg 2008, S. 192-232.
- Gatzweiler, Cliff*: Die neuen EU-Richtlinien zur Stärkung der Verfahrensrechte (Mindestmaß) des Beschuldigten oder Angeklagten in Strafsachen. StraFo 2011, S. 293-298.
- Gazeas, Nikolaos*: Die Europäische Beweisanordnung – Ein weiterer Schritt in die falsche Richtung? ZRP 2005, S. 18-22.
- Geerds, Friedrich / Naucke, Wolfgang* (Hrsg.): Beiträge zur gesamten Strafrechtswissenschaft. Festschrift für Hellmuth Mayer zum 70. Geburtstag am 1. Mai 1965. Berlin 1966 [zitiert: FS Mayer].
- Gercke, Björn*: Der Haftgrund der Fluchtgefahr bei EU-Bürgern. StV 2004, S. 675-679.
- Gleß, Sabine*: Beweisrechtsgrundsätze einer grenzüberschreitenden Strafverfolgung. Habil.-Schr., Baden-Baden 2006 [zitiert: Beweisrechtsgrundsätze].
- Gleß, Sabine*: Beweisverbote in Fällen mit Auslandsbezug. JR 2008, S. 317-326.
- Gleß, Sabine*: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). EuZW 1999, S. 618-621.
- Gleß, Sabine*: „... dass überall dem Gesetz ein Genüge geschehe“. Justizielle Einbindung und Kontrolle des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens. DRiZ 2000, S. 365-375.
- Gleß, Sabine*: Das Verhältnis von Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverböten und das Prinzip „locus regit actum“. In: Samson, Erich u.a. (Hrsg.): Festschrift für Gerald Grünwald zum siebzigsten Geburtstag. Baden-Baden 1999, S. 197-212.
- Gleß, Sabine*: Die „Verkehrsfähigkeit von Beweisen“ im Strafverfahren. ZStW 115 (2003), S. 131-150.
- Gleß, Sabine*: Europol. NStZ 2001, S. 623-628.
- Gleß, Sabine*: Grenzüberschreitende Beweissammlung. ZStW 125 (2013), S. 573-608.

- Gleiß, Sabine*: Kommentar zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über eine „Europäische Beweisanordnung“. StV 2004, S. 679-683.
- Gleiß, Sabine*: Verkehrsstrafrecht unter europäischem Einfluß. NZV 1999, S. 410-414.
- Gleiß, Sabine*: Zur Verwertung von Erkenntnissen aus verdeckten Ermittlungen im Ausland im inländischen Strafverfahren. NSTz 2000, S. 57-62.
- Gleiß, Sabine / Eymann, Stephanie*: „Nachträgliches Verwertungsverbot“ und internationale Beweisrechtshilfe. StV 2008, S. 318-324.
- Gleiß, Sabine / Grote, Rainer / Heine, Günter* (Hrsg.): Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol. Rechtsvergleichendes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz. Band 1: Nationale und europäische Strafverfolgung. Freiburg 2001 [zitiert: Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol 1].
- Gleiß, Sabine / Grote, Rainer / Heine, Günter* (Hrsg.): Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol. Rechtsvergleichendes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz. Band 2: Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Grundrechtsschutz. Freiburg 2001 [zitiert: Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol 2].
- Gleiß, Sabine / Lüke, Monika*: Strafverfolgung über die Grenzen hinweg. Formen der Zusammenarbeit europäischer Länder zur Kriminalitätsbekämpfung. Jura 1998, S. 70-79.
- Göppinger, Hans* (Begr.) / *Bock, Michael* (Hrsg.): Kriminologie. 6. Aufl., München 2008 [zitiert: Kriminologie].
- Göppinger, Hans* (Begr.) / *Bock, Michael / Böhm, Alexander*: Kriminologie. 5. Aufl., München 1997 [zitiert: Kriminologie, 5. Auflage].
- Götz, Volkmar*: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: Ipsen, Jörn / Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.): Recht – Staat – Gemeinwohl. Festschrift für Dietrich Rauschning. Köln u.a. 2001, S. 185-199.
- Goy, Barbara*: Vorläufige Festnahme und grenzüberschreitende Nacheile. Zur Behandlung von Flagranzfällen in Frankreich und Deutschland. Diss. jur., Berlin 2002 [zitiert: Vorläufige Festnahme und grenzüberschreitende Nacheile].
- Grabitz, Eberhard* (Begr.) / *Hilf, Meinhard / Nettessheim, Martin* (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Band I: EUV/AEUV. Loseblattsammlung, 51. Ergänzungslieferung, München, Stand 09/2013.
- Griesbaum, Rainer / Hannich, Rolf / Schnarr, Karl Heinz* (Hrsg.): Strafrecht und Justizgewährung. Festschrift für Kay Nehm zum 65. Geburtstag. Berlin 2006 [zitiert: FS Nehm].
- Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen* (Hrsg.): Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Band 1: Art. 1-53 EUV, Art. 1-80 EGV. 6. Aufl., Baden-Baden 2003.

- Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen* (Hrsg.): Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Band 4: Art. 189-314 EGV. 6. Aufl., Baden-Baden 2004.
- Gröpl, Christoph*: Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung. Legitimation, Organisation und Abgrenzungsfragen. Diss. jur., Berlin 1993 [zitiert: Nachrichtendienste].
- Grotz, Michael*: Die internationale Zusammenarbeit bei der Abschöpfung von Gewinnen aus Straftaten. JR 1991, S. 182-184.
- Grünheid, Sabine*: Das Übereinkommen vom 28. April 1999 über die Zusammenarbeit in Verfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften und bei der Vollstreckung von dafür verhängten Geldbußen und Geldstrafen. NZV 2000, S. 237-240.
- Grützner, Heinrich* (Begr.) / *Pötz, Paul-Günter / Kreß, Claus* (Hrsg.): Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen. Die für die Rechtsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland in Strafsachen maßgeblichen Bestimmungen. Loseblattsammlung, 3. Aufl., 34. Aktualisierung, Heidelberg u.a., Stand 12/2013 [zitiert: Internationaler Rechtshilfeverkehr].
- Gundel, Jörg*: Vorratsdatenspeicherung und Binnenmarktkompetenz: Die ungebrochene Anziehungskraft des Art. 95 EGV. EuR 2009, S. 536-547.
- Gusy, Christoph*: Sicherheitskultur – Sicherheitspolitik – Sicherheitsrecht. der kriminalist 5/2011, S. 16-21.
- Hackner, Thomas*: Das teileuropäische Doppelverfolgungsverbot insbesondere in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. NStZ 2011, S. 425-430.
- Hackner, Thomas / Schierholt, Christian*: Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Ein Leitfaden für die Praxis. 2. Aufl., München 2012 [zitiert: Internationale Rechtshilfe].
- Hackner, Thomas / Trautmann, Sebastian*: Die Vollstreckung ausländischer Geldstrafen und Geldbußen nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Europäischen Geldsanktionsgesetz. DAR 2010, S. 71-76.
- Hackner, Thomas u.a.*: Das 2. Europäische Haftbefehlsgesetz. NStZ 2006, S. 663-669.
- Hailbronner, Kay / Wilms, Heinrich* (Hrsg.): Recht der Europäischen Union. Loseblattsammlung, 20. Lieferung, Stuttgart, Stand 01/2010.
- Hallmann-Häbler, Ute / Stiegel, Ute*: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). DRiZ 2003, S. 241-246.
- Hamacher, Hans Werner*: Betrug in der Europäischen Union. Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Kriminalistik 1996, S. 778-782.

- Harings, Lothar*: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland. Diss. jur., Berlin 1998 [zitiert: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit].
- Harms, Monika / Knauss, Pamela*: Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in der strafrechtlichen Rechtsetzung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz. In: Heinrich, Manfred u.a. (Hrsg.): Strafrecht als Scientia Universalis. Festschrift für Claus Roxin zum 80. Geburtstag am 15. Mai 2011. Band 2. Berlin 2011, S. 1479-1496.
- Hassemer, Winfried*: Rechtsstaatliche Grenzen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. In: Sieber, Ulrich (Hrsg.): Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen. Köln u.a. 1997, S. 213-219.
- Hatje, Armin / Kindt, Anne*: Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung? NJW 2008, S. 1761-1768.
- Hauck, Pierre*: Richterlicher Anpassungsbedarf durch den EU-Rahmenbeschluss zur Anerkennung strafgerichtlicher Entscheidungen in Abwesenheit des Angeklagten? JR 2009, S. 141-147.
- Hayes, Ben*: 33.541 Personen unter Überwachung. Polizeiliche Beobachtung mit Hilfe des SIS. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 75-78.
- Hayes, Ben / Busch, Heiner*: Europol und Eurojust. Die politische Debatte leidet unter Rechtsillusionen. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69 (2/2001), S. 17-26.
- Hecker, Bernd*: Europäisches Strafrecht. 2. Aufl., Berlin u.a. 2007 [zitiert: Europäisches Strafrecht, 2. Auflage].
- Hecker, Bernd*: Europäisches Strafrecht. 4. Aufl., Berlin u.a. 2012 [zitiert: Europäisches Strafrecht].
- Hecker, Jan*: Europäisches Verwaltungskooperationsrecht am Beispiel der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit. EuR 2001, S. 826-845.
- Heger, Martin*: Der europäische Haftbefehl: Zur Umsetzung europäischer Vorgaben in Deutschland. ZIS 2007, S. 221-225.
- Heger, Martin*: Europäische Beweissicherung – Perspektiven der strafrechtlichen Zusammenarbeit in Europa. ZIS 2007, S. 547-556.
- Heger, Martin*: Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon. Eine Durchsicht des (wohl) kommenden EU-Primärrechts vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils des BVerfG vom 30.6.2009. ZIS 2009, S. 406-417.
- Heger, Martin / Kelker, Brigitte / Schramm, Edward* (Hrsg.): Festschrift für Kristian Kühl zum 70. Geburtstag. München 2014 [zitiert: FS Kühl].
- Heinrich, Bernd*: Die Nacheile im Rahmen von Strafverfolgungsmaßnahmen. NStZ 1996, S. 361-366.



- Heinrich, Manfred u.a.* (Hrsg.): Strafrecht als Scientia Universalis. Festschrift für Claus Roxin zum 80. Geburtstag am 15. Mai 2011. Band 2. Berlin 2011 [zitiert: FS Roxin].
- Heitschel-Heinegg, Bernd von / Rohlf, Daniel*: Der Europäische Haftbefehl. GA 2003, S. 44-51.
- Hellenthal, Markus*: Grenzkontrollen als Teil eines nationalen und europäischen Systems zur Kriminalitäts- und Wanderungskontrolle. Die Polizei 1995, S. 1-12.
- Hendler, Reinhard / Ibler, Martin / Martínez Soria, José* (Hrsg.): „Für Sicherheit, für Europa“. Festschrift für Volkmar Götze zum 70. Geburtstag. Göttingen 2005 [zitiert: FS Götze].
- Hetger, Erwin*: Die rechtliche Problematik gemischt-nationaler Polizeieinheiten („Gemeinsame Zentren“) im deutsch-französischen Grenzgebiet. In: Baldus, Manfred / Soigné, Michael (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Baden-Baden 1999, S. 145-156.
- Hetzer, Wolfgang*: Europäischer Haftbefehl. Kriminalistik 2005, S. 566-572.
- Hetzer, Wolfgang*: Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF). Kriminalistik 2005, S. 419-428.
- Heydenreich, Carl W.*: Die Europäische Ermittlungsanordnung. Der endgültige Abschied von der Fiktion einer Waffengleichheit. StraFo 2012, S. 439-444.
- Hilf, Meinhard / Pache, Eckhard*: Der Vertrag von Amsterdam. NJW 1998, S. 705-713.
- Hirsch, Hans Joachim / Wolter, Jürgen / Brauns, Uwe* (Hrsg.): Festschrift für Günter Kohlmann zum 70. Geburtstag. Köln 2003 [zitiert: FS Kohlmann].
- Holzberger, Mark*: Aktenberge bis zum Mond. EU beschließt Vorratsspeicherung von Verbindungsdaten. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 82 (3/2005), S. 59-67.
- Holzberger, Mark*: EU-Grenzpolizei. Mit kleinen Schritten zum Ziel? Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002), S. 10-16.
- Holzberger, Mark*: Europols kleine Schwester. Die Europäische Grenzschutzagentur „Frontex“. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), S. 56-63.
- Holzberger, Mark*: Falsche Rechtsgrundlage. Rechtswidriger Austausch von Fluggastdaten mit den USA. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), S. 44-45.
- Holzberger, Mark*: Flotter über die Grenze. Die EU-Polizeibehörden wollen stärker zusammenarbeiten. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 63-69.
- Holzberger, Mark*: Mehr als nur ein Schlag ins Wasser. Die EU intensiviert die Kontrollen ihrer Seegrenzen. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 69-76.

- Hombrecher, Lars*: Die Vollstreckung von Geldsanktionen aus dem EU-Ausland in Deutschland. JR 2011, S. 334-337.
- Hoppe, Christian / Korhummel, Dieter*: Europol – die europäische Zentralstelle der polizeilichen Verbrechensbekämpfung. DPoIBI 5/1998, S. 24-26.
- Hoyer, Andreas u.a.* (Hrsg.): Festschrift für Friedrich-Christian Schroeder zum 70. Geburtstag. Heidelberg u.a. 2006 [zitiert: FS Schroeder].
- Huber, Bertold*: Ein Europäischer Nachrichtendienst? NVwZ 2011, S. 409-412.
- Huber, Franz*: Europa und seine fortbestehenden Grenzen. Oder: Die unbehinderte grenzüberschreitende Kriminalität und die Hemmnisse in der Zusammenarbeit mit Frankreich. Kriminalistik 1997, S. 396-399.
- Hummer, Waldemar*: Der Vertrag von Prüm – „Schengen III“? EuR 2007, S. 517-530.
- Hwang, Mungyu*: Transnationale Strafverfolgung. Eine vergleichende Studie zur Rolle und zu den Aufgaben des deutschen Bundeskriminalamts (BKA) und des Koreanischen Nationalen Polizeipräsidiums (KNP). Diss. jur., Tübingen 2011 [zitiert: Transnationale Strafverfolgung].
- Ipsen, Jörn / Schmidt-Jortzig, Edzard* (Hrsg.): Recht – Staat – Gemeinwohl. Festschrift für Dietrich Rauschning. Köln u.a. 2001 [zitiert: FS Rauschning].
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Das Handeln des Staates. Heidelberg 1988 [zitiert: HdbStR III, 1. Auflage].
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV: Aufgaben des Staates. 3. Aufl., Heidelberg u.a. 2006 [zitiert: HdbStR IV].
- Jaeger, Rolf*: Freie Fahrt für Kriminelle nach Wegfall der Grenzkontrollen? der kriminalist 1992, S. 158-166.
- Jaeger, Rolf Rainer*: Notwendigkeit gemeinsamer Ermittlungskommissionen in einem zusammenwachsenden Europa. der kriminalist 2008, S. 264-268.
- Jahn, Sven*: Die Europäische Grenzschutzagentur. Die 2. europäische Polizeibehörde neben Europol? Die Polizei 2006, S. 207-211.
- Jehle, Jörg-Martin* (Hrsg.): Kriminalprävention und Strafjustiz. Wiesbaden 1996 [zitiert: Kriminalprävention und Strafjustiz].
- Jehle, Jörg-Martin*: Möglichkeiten und Grenzen der Kriminalprävention. Einige Überlegungen aus empirischer und strafrechtlicher Sicht. In: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminalprävention und Strafjustiz. Wiesbaden 1996, S. 11-33.
- Johnson, Christian / Loroch, Stefanie*: Die EU-weite Anerkennung und Vollstreckung von Geldsanktionen – eine erste Bestandsaufnahme. DAR 2013, S. 253-257.

- Jung, Heike*: Die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates – zugleich ein Beitrag zur europäischen Rechtsquellenlehre. In: Bröhmer, Jürgen u.a. (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag am 21. Januar 2005. Köln u.a. 2005, S. 519-526.
- Kaiser, Günther*: Kriminologie. Ein Lehrbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1996 [zitiert: Kriminologie].
- Kaiser, Günther u.a.* (Hrsg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993 [zitiert: Kleines Kriminologisches Wörterbuch].
- Kant, Martina*: Fußballfans unter Beobachtung. Die „Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze“. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), S. 29-35.
- Kapplinghaus, Jürgen / Milke, Tile*: Eurojust – Eine Serviceeinheit für die nationalen Strafverfolgungsbehörden. DRiZ 2004, S. 265-268.
- Karitzky, Holger / Wannek, Felicitas*: Die EU-weite Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen. NJW 2010, S. 3393-3397.
- Kasüschke, Kay / Wolf, Andreas*: Der Europäische Haftbefehl. Entstehungsgeschichte und Auswirkungen auf das Auslieferungsrecht. der kriminalist 2005, S. 220-224.
- Kattau, Thomas*: Strafverfolgung nach Wegfall der europäischen Grenzkontrollen. Eine Untersuchung der Schengener Abkommen. Diss. jur., Pfaffenweiler 1993 [zitiert: Strafverfolgung].
- Kaufhold, Ann-Katrin*: Gegenseitiges Vertrauen. Wirksamkeitsbedingung und Rechtsprinzip der justiziellen Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. EuR 2012, S. 408-431.
- Keber, Tillmann / Trautmann, Sebastian*: Eine neue Stufe der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU? Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der sog. Schwedische [sic!] Initiative. Kriminalistik 2011, S. 355-363.
- Keller, Rainer*: Zur strafprozessualen Verwertbarkeit von im Ausland abgelegten Geständnissen. In: Weißlau, Edda / Wohlers, Wolfgang (Hrsg.): Festschrift für Gerhard Fezer zum 70. Geburtstag am 29. Oktober 2008. Berlin 2008, S. 227-241.
- Kerner, Hans-Jürgen*: Die Kriminalität macht keine Sprünge. Die Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität in Westdeutschland seit 1980. NK 3/1996, S. 44-47.
- Kerner, Hans-Jürgen*: Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit. Eine Untersuchung über die Beurteilung der Sicherheitslage und über das Sicherheitsgefühl in der Bundesrepublik Deutschland, mit vergleichenden Betrachtungen zur Situation im Ausland. Wiesbaden 1980 [zitiert: Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit].
- Kerner, Hans-Jürgen*: Professionelles und organisiertes Verbrechen. Versuch einer Bestandsaufnahme und Bericht über neuere Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden. Wiesbaden 1973 [zitiert: Professionelles und organisiertes Verbrechen].

- Kerner, Hans-Jürgen*: Verbrechenswirklichkeit und Strafverfolgung. Erwägungen zum Aussagewert der Kriminalstatistik. Diss. jur., München 1973 [zitiert: Verbrechenswirklichkeit und Strafverfolgung].
- Kerner, Hans-Jürgen / Karnowski, Philipp A.*: Konkurrierende Strafgewalt und Schutz vor multipler Strafverfolgung bei grenzüberschreitenden Straftaten in Deutschland, der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika. In: Heger, Martin / Kelker, Brigitte / Schramm, Edward (Hrsg.): Festschrift für Kristian Kühl zum 70. Geburtstag. München 2014, S. 777-800.
- Kerner, Hans-Jürgen / Rixen, Stephan*: Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption. GA 1996, S. 355-396.
- Kerner, Hans-Jürgen / Stierle, Claudia / Tiedtke, Ingo*: Kriminalitätsbekämpfung durch Behörden des Bundes. Ein Überblick über nationale, europäische und internationale Elemente. Kriminalistik 2006, S. 292-304.
- Kindler, Waldemar / Schober, Konrad*: Der deutsch-österreichische Polizei- und Justizkooperationsvertrag. Die Polizei 2006, S. 161-170.
- Kinzig, Jörg*: Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität. Habil.-Schr., Berlin 2004 [zitiert: Organisierte Kriminalität].
- Klink, Thomas / Proelß, Alexander*: Zur verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte bei Umsetzungsakten von Rahmenbeschlüssen der Europäischen Union. DÖV 2006, S. 469-474.
- Klitsch, Sonja*: Der neue EU-Rahmenbeschluss zu Abwesenheitsverurteilungen – ein Appell zur Revision. ZIS 2009, S. 11-21.
- Koch, Dirk*: Augen und Ohren. DER SPIEGEL 8/2003, S. 106-107.
- Kölbach, Jochen*: Internationale Zusammenarbeit in der Aus- und Fortbildung. Kriminalistik 2013, S. 624-627.
- König, Josef*: Eingriffsrecht. Maßnahmen der Polizei nach der Strafprozessordnung und dem Polizeigesetz Baden-Württemberg. 2. Aufl., Stuttgart u.a. 2001 [zitiert: Eingriffsrecht].
- Kotz, Peter*: Anspruch auf Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen im Strafverfahren. StV 2012, S. 626-631.
- Kotzurek, Nathalie*: Gegenseitige Anerkennung und Schutzgarantien bei der Europäischen Beweisverordnung. ZIS 2006, S. 123-139.
- Kretschmer, Joachim*: Europol, Eurojust, OLAF – was ist das und was dürfen die? Jura 2007, S. 169-175.
- Krüßmann, Thomas*: Grenzüberschreitender Beweistransfer durch Europäische Beweisverordnung? Ein kritischer Blick auf den Rahmenbeschluss des Rates. StraFo 2008, S. 458-463.

- Kube, Edwin*: Polizeiliche Kriminalprävention. In: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminalprävention und Strafjustiz. Wiesbaden 1996, S. 133-154.
- Kühne, Hans-Heiner*: Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und von Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden 1996, S. 85-99.
- Kühne, Hans-Heiner*: Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen? Auswirkungen der Schengener Abkommen auf die innere Sicherheit. Berlin 1991 [zitiert: Kriminalitätsbekämpfung].
- Kühne, Hans-Heiner*: Strafprozessrecht. Eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Strafverfahrensrechts. 8. Aufl., Heidelberg u.a. 2010 [zitiert: Strafprozessrecht].
- Kühne, Hans-Heiner*: Unzeitgemäße Betrachtungen zum Problem des Terrorismus. In: Feltes, Thomas / Pfeiffer, Christian / Steinhilper, Gernot (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. Heidelberg u.a. 2006, S. 103-110.
- Kuhl, Lothar*: UCLAF im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität. Die „Unité de coordination de la lutte anti-fraude“ der Europäischen Kommission. Kriminalistik 1997, S. 105-113.
- Kuhl, Lothar / Spitzer, Harald*: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). EuR 2000, S. 671-685.
- Kutsch, Gregor (Begr.) / Hengstler, Katja u.a.* (Hrsg.): Internationale strafrechtliche Zusammenarbeit. Völkerrechtliche Übereinkünfte und Verträge, Europäische Rechtsakte, IRG; Textausgabe mit staatenpezifischen Hinweisen. 2. Aufl., Heidelberg u.a. 2007 [zitiert: Textausgabe].
- Langsdorff, Hermann von*: Eurojust: Eine neue Einrichtung – Aufgaben, Rechtsrahmen, Problemfelder. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden 2005, S. 125-135.
- Langsdorff, Hermann von*: Maßnahmen der Europäischen Union zur Vereinfachung und Beschleunigung der Rechtshilfe und insoweit vorgesehene Beschuldigten- und Verteidigerrechte. StV 2003, S. 472-477.
- Lemke, Michael*: Überstellung ausländischer Strafgefangener ohne deren Einwilligung. ZRP 2000, S. 173-175.
- Lenz, Carl Otto / Borchardt, Klaus-Dieter* (Hrsg.): EU- und EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. 4. Aufl., Köln 2006.
- Liebau, Tobias*: „Ne bis in idem“ in Europa. Zugleich ein Beitrag zum Kartellsanktionenrecht in der EU und zur Anrechnung drittstaatlicher [sic!] Kartellsanktionen. Diss. jur., Berlin 2005 [zitiert: Ne bis in idem].

- Lingenthal, Lukas*: Die OLAF-Reform – Der aktuelle Änderungsentwurf und dessen Auswirkungen auf die Effektivität der Kontrollen und die Verfahrensrechte der Betroffenen. ZEuS 2012, S. 195-232.
- Lingenthal, Lukas*: Eine Europäische Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eurojust“? ZEuS 2010, S. 79-109.
- Lisken, Hans / Denninger, Erhard* (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. 3. Aufl., München 2001 [zitiert: Handbuch Polizeirecht, 3. Auflage].
- Lisken, Hans / Denninger, Erhard* (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. 4. Aufl., München 2007 [zitiert: Handbuch Polizeirecht, 4. Auflage].
- Loesing, Heiko*: Das automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) – ein Rück- und Ausblick. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag. Das Bundeskriminalamt am Ausgang des 20. Jahrhunderts. Wiesbaden 1998, S. 441-450.
- Macholdt, Wolfgang*: Das Gemeinsame Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit – 10 Jahre einer Erfolgsgeschichte. Die Polizei 2009, S. 148-152.
- Mager, Ute*: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse. ZEuS 2000, S. 177-199.
- Marischka, Christoph*: Frontex – eine Vernetzungsmaschine. Koordinieren, analysieren, unterstützen, forschen. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 9-17.
- Martínez Soria, José*: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers. VerwArch. 1998, S. 400-438.
- Martínez Soria, José*: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zwischen traditionellem völkerrechtlichem Vertragsrecht und Vergemeinschaftung. In: Baldus, Manfred / Soiné, Michael (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Baden-Baden 1999, S. 50-71.
- Martínez Soria, José*: Nachrichtendienste und Polizei. Die Zusammenarbeit in Deutschland und in der EU im Lichte des Trennungsgebots. In: Hendler, Reinhard / Ibler, Martin / Martínez Soria, José (Hrsg.): „Für Sicherheit, für Europa“. Festschrift für Volkmar Götze zum 70. Geburtstag. Göttingen 2005, S. 359-375.
- Mavany, Markus*: Die Europäische Beweisordnung und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Diss. jur., Heidelberg u.a. 2012 [zitiert: Europäische Beweisordnung].
- Mayer, Franz*: Der Vertrag von Lissabon im Überblick. JuS 2010, S. 189-195.
- Medick, Veit / Röbel, Sven / Rosenbach, Marcel*: Maulwürfe im Milieu. DER SPIEGEL 21/2011, S. 41-43.

- Meier, Bernd-Dieter*: Kriminalität in einem Europa ohne Grenzen. In: Zieschang, Frank / Hilgendorf, Eric / Laubenthal, Klaus (Hrsg.): Strafrecht und Kriminalität in Europa. Baden-Baden 2003, S. 129-141.
- Meier, Bernd-Dieter*: Kriminologie. 4. Aufl., München 2010 [zitiert: Kriminologie].
- Meier, Bernd-Dieter*: Strafrechtliche Sanktionen. 3. Aufl., Berlin u.a. 2009 [zitiert: Sanktionen].
- Merkel, Reinhard / Scheinfeld, Jörg*: Ne bis in idem in der Europäischen Union – zum Streit um das „Vollstreckungselement“. ZIS 2012, S. 206-213.
- Meuters, Stefan*: Leitung und Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungen. Zum Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union. Diss. jur., Hamburg 2004 [zitiert: Grenzüberschreitende Ermittlungen].
- Meyer, Frank*: Der Grundsatz der Verfügbarkeit. NStZ 2008, S. 188-194.
- Meyer, Jürgen* (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 3. Aufl., Baden-Baden 2011.
- Meyer-Goßner, Lutz / Schmitt, Bertram*: Strafprozessordnung. Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen. 56. Aufl., München 2013 [zitiert: StPO].
- Milke, Tile*: Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle. Diss. jur., Göttingen 2003 [zitiert: Europol und Eurojust].
- Möllers, Martin H. W.* (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei. München 2001 [zitiert: Wörterbuch der Polizei, 1. Auflage].
- Möllers, Martin H. W.* (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei. 2. Aufl., München 2010 [zitiert: Wörterbuch der Polizei].
- Möncke, Ulrich / Laeverenz, Judith*: Zentrale Register im Verkehrsrecht. DuD 2004, S. 282-289.
- Möstl, Markus*: Vorratsdatenspeicherung – wie geht es weiter? Ein Zwischenbericht zum Stand der Dinge. ZRP 2011, S. 225-229.
- Monar, Jörg*: Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden 2005, S. 29-41.
- Morgenstern, Christine*: Europäische Impulse für die deutsche Reform der Untersuchungshaft. NK 2009, S. 136-145.
- Morgenstern, Christine*: Strafvollstreckung im Heimatstaat – der geplante EU-Rahmenbeschluss zur transnationalen Vollstreckung von Freiheitsstrafen. ZIS 2008, S. 76-83.

- Müller-Graff, Peter-Christian* (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden 2005 [zitiert: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts].
- Müller-Graff, Peter-Christian*: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Der primärrechtliche Rahmen. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden 2005, S. 11-27.
- Müller-Graff, Peter-Christian*: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform. EuR Beiheft 1/2009, S. 105-126.
- Müller-Graff, Peter-Christian* (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden 1996 [zitiert: Europäische Zusammenarbeit].
- Müller-Graff, Peter-Christian*: Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungsoptionen des dritten Pfeilers der Europäischen Union. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden 1996, S. 11-39.
- Mutschler, Stefanie*: Der Prümer Vertrag. Neue Wege der Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene. Diss. jur., Stuttgart 2010 [zitiert: Prümer Vertrag].
- Nack, Armin*: Verwertung von Erkenntnissen der Gemeinsamen Ermittlungsgruppe im Strafprozess. In: Wolter, Jürgen u.a. (Hrsg.): Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz. Heidelberg 2008, S. 255-262.
- Nagel, Karl-Friedrich*: Beweisaufnahme im Ausland. Rechtsgrundlagen und Praxis der internationalen Rechtshilfe für deutsche Strafverfahren. Diss. jur., Freiburg 1988 [zitiert: Beweisaufnahme].
- Nehm, Kay*: Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur. NJW 2004, S. 3289-3295.
- Nehm, Kay*: Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane in Europa. Eine Zwischenbilanz. DRiZ 2000, S. 355-364.
- Neidhart, Hermann*: Die neuen Vollstreckungshilfeabkommen auf dem Prüfstand. NZV 2000, S. 240-243.
- Nelles, Ursula*: Europäisierung des Strafverfahrens – Strafprozeßrecht für Europa? ZStW 109 (1997), S. 727-755.
- Niemeier, Michael / Walter, Markus*: Neue Rechtsgrundlage für Europol. Kriminalistik 2010, S. 17-22.
- Niestedt, Marian / Boeckmann, Hanna*: Verteidigungsrechte bei internen Untersuchungen des OLAF – das Urteil Franchet und Byk des Gerichts erster Instanz und die Reform der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999. EuZW 2009, S. 70-74.



- Norouzi, Ali B.*: Die audiovisuelle Vernehmung von Auslandszeugen. Ein Beitrag zum transnationalen Beweisrecht im deutschen Strafprozess. Diss. jur., Tübingen 2010 [zitiert: Audiovisuelle Vernehmung].
- Nürnberg, Silke*: Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung. ZJS 2009, S. 494-505.
- Oberleitner, Rainer*: Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit. Diss. jur., Wien 1998 [zitiert: Schengen und Europol].
- Oppermann, Thomas*: Europarecht. 3. Aufl., München 2005 [zitiert: Europarecht, 3. Auflage].
- Oppermann, Thomas / Classen, Claus Dieter / Nettesheim, Martin*: Europarecht. 5. Aufl., München 2011 [zitiert: Europarecht].
- Oppong, Marvin*: Brauchen wir ein Europäisches Strafregister? GA 2008, S. 575-583.
- Ostendorf, Heribert*: Europol – ohne Rechtskontrolle? NJW 1997, S. 3418-3420.
- Paasch, Erhard*: Der liberale Nachbar liefert auch Probleme. Niedersachsens Polizei und der Kampf gegen internationale Drogenströme. Kriminalistik 1987, S. 481-483.
- Pache, Eckhard / Rösch, Franziska*: Der Vertrag von Lissabon. NVwZ 2008, S. 473-480.
- Pache, Eckhard / Schorkopf, Frank*: Der Vertrag von Nizza. Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung. NJW 2001, S. 1377-1386.
- Papayannis, Donatos*: Die Polizeiliche Zusammenarbeit und der Vertrag von Prüm. ZEuS 2008, S. 219-251.
- Perron, Walter*: Auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungsverfahren? ZStW 112 (2000), S. 202-224.
- Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard / Kniesel, Michael*: Polizei- und Ordnungsrecht. Mit Versammlungsrecht. 7. Aufl., München 2012 [zitiert: Polizei- und Ordnungsrecht].
- Pitschas, Rainer*: Kulturelle Integration in der europäischen inneren Sicherheit. Die interkulturelle Zusammenarbeit nationaler Polizeikräfte im Kontext des Europäischen Polizeirechts. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden 2005, S. 149-163.
- Pitschas, Rainer / Koch, Ulrich*: Innere Sicherheit als interkulturelles Problem. KritV 1996, S. 158-170.
- Pöttering, Hans-Gert*: Europamüdigkeit? Stimmen der Zeit 2012, S. 363-373.
- Qubain, Andreas u.a.*: Europol – das Europäische Polizeiamt. Teil 2: Die deutschsprachigen Verbindungsbüros Deutschland, Österreich, Schweiz. Kriminalistik 2007, S. 363-369.
- Rackow, Peter*: Verfasst der EuGH die Union? ZIS 2008, S. 526-537.

- Radtko, Henning*: Der Europäische Staatsanwalt. Ein Modell für Strafverfolgung in Europa mit Zukunft? GA 2004, S. 1-21.
- Radtko, Henning*: Der strafprozessuale Tatbegriff auf europäischer und nationaler Ebene. NSTZ 2012, S. 479-484.
- Radtko, Henning / Busch, Dirk*: Transnationaler Strafklageverbrauch in der Europäischen Union. NSTZ 2003, S. 281-288.
- Ratzel, Max-Peter*: Europol – das Europäische Polizeiamt. Teil 1: Geschichte, Organisation, Aufgaben, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlage. Kriminalistik 2007, S. 284-291.
- Reinhardt, Jörn / Düsterhaus, Dominik*: Verfassungsgemäß, aber gemeinschaftswidrig? Zur Neufassung des deutschen Gesetzes über den europäischen Haftbefehl und der damit einhergehenden Inländerprivilegierung. NVwZ 2006, S. 432-434.
- Remmerden, Achim van*: Deutsch-niederländische Zusammenarbeit durch Vereinbarung verbessert. der kriminalist 1997, S. 182-183.
- Rettenmaier, Felix / Palm, Lisa*: Vorratsdatenspeicherung: Bestandsaufnahme und Ausblick. ZIS 2012, S. 469-473.
- Riegel, Ralf*: Gemeinsame Ermittlungsgruppen – der neue Königsweg der internationalen Rechtshilfe? Die Kriminalpolizei 2008, S. 80-84.
- Rinio, Carsten*: Hauptverhandlung per Videokonferenz im Wege der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. NSTZ 2004, S. 188-191.
- Rössner, Dieter / Jehle, Jörg-Martin* (Hrsg.): Kriminalität, Prävention und Kontrolle. Heidelberg 1999 [zitiert: Kriminalität, Prävention und Kontrolle].
- Roger, Benjamin*: Europäisierung des Strafverfahrens – oder nur der Strafverfolgung? Zum Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung. GA 2010, S. 27-43.
- Roggan, Fredrik*: Das neue BKA-Gesetz – Zur weiteren Zentralisierung der deutschen Sicherheitsarchitektur. NJW 2009, S. 257-262.
- Roggan, Fredrik / Bergemann, Nils*: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland. Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz. NJW 2007, S. 876-881.
- Roggan, Fredrik / Kutscha, Martin* (Hrsg.): Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit. 2. Aufl., Berlin 2006 [zitiert: Handbuch Innere Sicherheit].
- Rose, Frank*: Auslandszeugen im Strafprozeß: Aktuelle Gesetzeslage und jüngere Rechtsprechung. wistra 2001, S. 290-293.
- Rose, Frank*: Die Ladung von Auslandszeugen im Strafprozeß. wistra 1998, S. 11-18.

- Rosenthal, Michael*: Europäisches Haftbefehlsgesetz, zweiter Versuch. ZRP 2006, S. 105-109.
- Roßnagel, Alexander*: Die „Überwachungs-Gesamtrechnung“ – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung. NJW 2010, S. 1238-1242.
- Rudolf, Beate / Giese, Ludmilla*: Ein EU-Rahmenbeschluss über die Rechte des Beschuldigten im Strafverfahren? ZRP 2007, S. 113-116.
- Rüter, C. Frederik*: Harmonie trotz Dissonanz. Gedanken zur Erhaltung eines funktionsfähigen Strafrechts im grenzenlosen Europa. ZStW 105 (1993), S. 30-47.
- Rupprecht, Reinhard*: Wettlauf der Schnecken. Probleme und Konsequenzen des Abbaus von Grenzkontrollen. Kriminalistik 1989, S. 263-270.
- Safferling, Christoph*: Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht. Berlin u.a. 2011 [zitiert: Internationales Strafrecht].
- Sagant, Valérie / Marks, Erich*: Das Internationale Zentrum für Kriminalprävention – ICPC. forum kriminalprävention 2008, S. 27.
- Sagant, Valérie / Marks, Erich*: Das internationale Zentrum für Kriminalprävention und sein erster Bericht über Kriminalprävention und gesellschaftliche Sicherheit (2008). forum kriminalprävention 2009, S. 42-46.
- Samson, Erich u.a.* (Hrsg.): Festschrift für Gerald Grünwald zum siebenzigsten Geburtstag. Baden-Baden 1999 [zitiert: FS Grünwald].
- Satzger, Helmut*: Auf dem Weg zu einer „europäischen Rechtskraft“? In: Heinrich, Manfred u.a. (Hrsg.): Strafrecht als Scientia Universalis. Festschrift für Claus Roxin zum 80. Geburtstag am 15. Mai 2011. Band 2. Berlin 2011, S. 1515-1535.
- Satzger, Helmut*: Das „Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik“. Eine Antwort auf die (selten gestellte) Frage nach einer vernünftigen Kriminalpolitik der Europäischen Union. ZRP 2010, S. 137-140.
- Satzger, Helmut*: Der Mangel an Europäischer Kriminalpolitik. Anlass für das Manifest der internationalen Wissenschaftlergruppe „European Criminal Policy Initiative“. ZIS 2009, S. 691-694.
- Satzger, Helmut*: Die Europäisierung des Strafrechts. Eine Untersuchung zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Strafrecht. Habil.-Schr., Köln u.a. 2001 [zitiert: Europäisierung].
- Satzger, Helmut*: Die potentielle Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft – Plädoyer für ein Komplementaritätsmodell. NStZ 2013, S. 206-213.
- Satzger, Helmut*: Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht, Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht, Völkerstrafrecht. 6. Aufl., Baden-Baden 2013 [zitiert: Internationales und Europäisches Strafrecht].

- Satzger, Helmut / Zimmermann, Frank*: Europäische Kriminalpolitik „reloaded“: Das Manifest zum Europäischen Strafverfahrensrecht. ZIS 2013, S. 406-410.
- Sautner, Lyane / Huber, Christian*: Jüngste Entwicklungen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU und ihre Auswirkungen auf das österreichische Bankgeheimnis. JSt 2006, S. 77-84.
- Schaar, Peter*: Datenaustausch und Datenschutz im Vertrag von Prüm. DuD 2006, S. 691-693.
- Scheller, Susanne*: Ermächtigungsgrundlagen für die internationale Rechts- und Amtshilfe zur Verbrechensbekämpfung. Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts. Diss. jur., Freiburg 1997 [zitiert: Ermächtigungsgrundlagen].
- Scheller, Susanne M.*: Das Schengener Informationssystem – Rechtshilfeersuchen „per Computer“. JZ 1992, S. 904-911.
- Schierholt, Christian*: Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission zur Erlangung verwertbarer Beweise in Strafverfahren aus einem anderen Mitgliedstaat. ZIS 2010, S. 567-568.
- Schmid, Wolfgang / Winter, Michael*: Vermögensabschöpfung in Wirtschaftsstrafverfahren. Rechtsfragen und Praktische Erfahrungen. NSStZ 2002, S. 8-16.
- Schneckener, Ulrich*: Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus. Frankfurt am Main 2006 [zitiert: Transnationaler Terrorismus].
- Schneider, Dieter*: Ein grenzüberschreitendes kooperatives Sicherheitssystem. Oder: Auf der Suche nach einer neuen Qualität der Zusammenarbeit. Kriminalistik 1998, S. 306-312.
- Schneiderhan, Peter*: Das Auslieferungsverfahren Julian Assange – eine Herausforderung für die gegenseitige Anerkennung. DRiZ 2012, S. 294-297.
- Schomburg, Wolfgang*: Auf dem Wege zu einem Europäischen Rechtsraum! Ein Zwischenbericht über erste Anläufe. DRiZ 2000, S. 341-344.
- Schomburg, Wolfgang*: Die Rolle des Individuums in der Internationalen Kooperation in Strafsachen. Eine Kurzbetrachtung aus einer deutschen Sicht. StV 1998, S. 153-158.
- Schomburg, Wolfgang*: Internationale polizeiliche Zusammenarbeit aus der Sicht der Justiz. In: Baldus, Manfred / Soiné, Michael (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Baden-Baden 1999, S. 186-205.
- Schomburg, Wolfgang*: Internationales „ne bis in idem“ nach Art. 54 SDÜ. StV 1997, S. 383-385.
- Schomburg, Wolfgang*: Internationale vertragliche Rechtshilfe in Strafsachen. NJW 2005, S. 3262-3266.

- Schomburg, Wolfgang / Suominen-Picht, Irene*: Verbot der mehrfachen Strafverfolgung, Kompetenzkonflikte und Verfahrenstransfer. NJW 2012, S. 1190-1194.
- Schomburg, Wolfgang u.a.*: Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. 5. Aufl., München 2012 [zitiert: Internationale Rechtshilfe].
- Schomburg, Wolfgang u.a.*: Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Kommentar zum Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG); unter Einbeziehung der für den gesamten deutschsprachigen Raum wichtigsten Rechtshilfeinstrumente ergänzt um Rechtshilfetabellen sowie die wichtigsten Texte auch in englischer Sprache. 4. Aufl., München 2006 [zitiert: Internationale Rechtshilfe, 4. Auflage].
- Schreckenberger, Waldemar*: Von den Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik (Die Dritte Säule). VerwArch. 1997, S. 389-415.
- Schübel, Eva*: Wie gut funktioniert die Strafverfolgung innerhalb Europas? Eine Bestandsaufnahme am Beispiel terroristischer Gewalttaten. NSTZ 1997, S. 105-110.
- Schünemann, Bernd*: Grundzüge eines Alternativ-Entwurfs zur europäischen Strafverfolgung. ZStW 116 (2004), S. 376-399.
- Schünemann, Bernd*: Noch einmal: Zur Kritik der rechtsstaatlichen Brechsthaftigkeit des EU-Geldsanktionengesetzes, des europatümelnden strafrechtlichen Neopositivismus und seiner Apologie von Böse. ZIS 2010, S. 735-741.
- Schünemann, Bernd / Roger, Benjamin*: Die Karawane zur Europäisierung des Strafrechts zieht weiter. Zur demokratischen und rechtsstaatlichen Brechsthaftigkeit des EU-Geldsanktionengesetzes. ZIS 2010, S. 515-523.
- Schünemann, Bernd / Roger, Benjamin*: Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission „Erlangung verwertbarer Beweise in Strafsachen aus einem anderen Mitgliedstaat“ (KOM [2009] 624 endg.). ZIS 2010, S. 92-99.
- Schuller, Werner*: Internationale Kooperation. der kriminalist 2005, S. 151-154.
- Schulte, Rainer*: Die Errichtung einer „Europäischen Polizeiakademie“. Die Polizei 2001, S. 65-67.
- Schulte, Rainer / Morié, Rolf*: Die Zusammenarbeit der Polizeien Europas im Bildungsbereich. Die Polizei 1998, S. 320-325.
- Schuster, Frank Peter*: Telekommunikationsüberwachung in grenzüberschreitenden Strafverfahren nach Inkrafttreten des EU-Rechtshilfeübereinkommens. NSTZ 2006, S. 657-663.
- Schwarze, Jürgen*: Soft Law im Recht der Europäischen Union. EuR 2011, S. 3-18.
- Schwarze, Jürgen u.a.* (Hrsg.): EU-Kommentar. 3. Aufl., Baden-Baden 2012.
- Schweiß, Manfred / Dieterle, Peter*: Eine Variante der grenzüberschreitenden Kriminalität: „Kinder“ auf Beutezug. Die Polizei 1999, S. 228-230.

- Schwind, Hans-Dieter*: Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. 21. Aufl., Heidelberg u.a. 2011 [zitiert: Kriminologie].
- Seitz, Norbert*: Das Deutsche Forum für Kriminalprävention (DFK) und aktuelle Projekte zur Kriminalprävention. In: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege. XI. Kongress der Vereinten Nationen vom 18. bis 25. April 2005 in Bangkok, Thailand. Berlin 2005, S. 21-30.
- Sensburg, Patrick Ernst*: Europarecht. Ein Studienbuch für die Polizei. 2. Aufl., Hilden 2010 [zitiert: Europarecht].
- Sensburg, Patrick Ernst*: Rechtliche Rahmenbedingungen von Joint Investigation Teams / Gemeinsamen Ermittlungsgruppen. Kriminalistik 2008, S. 661-665.
- Sieber, Ulrich*: Bekämpfung des EG-Betrugs und Perspektiven der europäischen Amts- und Rechtshilfe. ZRP 2000, S. 186-192.
- Sieber, Ulrich*: Die Zukunft des Europäischen Strafrechts. Ein neuer Ansatz zu den Zielen und Modellen des europäischen Strafrechtssystems. ZStW 121 (2009), S. 1-67.
- Sieber, Ulrich* (Hrsg.): Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen. Köln u.a. 1997 [zitiert: Internationale Organisierte Kriminalität].
- Sieber, Ulrich*: Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch. JZ 1997, S. 369-381.
- Sieber, Ulrich*: Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft. SchwZStrR 114 (1996), S. 357-395.
- Sieber, Ulrich u.a.* (Hrsg.): Europäisches Strafrecht. Baden-Baden 2011 [zitiert: Europäisches Strafrecht].
- Simitis, Spiros*: Der EuGH und die Vorratsdatenspeicherung oder die verfehltete Kehrtwende bei der Kompetenzregelung. NJW 2009, S. 1782-1786.
- Simitis, Spiros*: Übermittlung der Daten von Flugpassagieren in die USA: Dispens vom Datenschutz? NJW 2006, S. 2011-2014.
- Söllner, Sebastian*: Der europäische Durchsuchungsbeschluss im Sicherheitsrecht. Die Polizei 2009, S. 287-291.
- Sohn, Werner*: Kriminalprävention in europäischer Perspektive. Beiträge des Europarats zum Partnerschaftsmodell. Kriminalistik 2003, S. 31-38.
- Sohn, Werner* (Hrsg.): Partnerschaft für Prävention. Aus der Arbeit des Europarats. Wiesbaden 2003 [zitiert: Partnerschaft für Prävention].
- Sohn, Werner*: Partnerschaft für Prävention – Ein Modell auch für Deutschland? In: Sohn, Werner (Hrsg.): Partnerschaft für Prävention. Aus der Arbeit des Europarats. Wiesbaden 2003, S. 13-20.

- Sollmann, Stefan*: Zu den neuen Regelungen zum Strafregisterinformationsaustausch innerhalb der Europäischen Union und zur Notwendigkeit ihrer Umsetzung in deutsches Recht. *NStZ* 2012, S. 253-257.
- Spinellis, Dionysios D.*: Das Corpus Juris zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. *KritV* 1999, S. 141-161.
- Stange, Falk / Rilinger, Nadine*: Überstellungen Strafgefangener in Theorie und Praxis. *StV* 2002, S. 109-110.
- Staudigl, Ulrich / Weber, Sebastian*: Europäische Bewährungsüberwachung. *NStZ* 2008, S. 17-20.
- Stefanopoulou, Georgia*: Der Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung. *JR* 2011, S. 54-58.
- Steffen, Wiebke*: Kommunale Kriminalprävention in Deutschland – Eine Erfolgsstory? *forum kriminalprävention* 2004, S. 18-21.
- Steffen, Wiebke*: Kriminalprävention in Deutschland: Eine Erfolgsgeschichte? In: Feltes, Thomas / Pfeiffer, Christian / Steinhilper, Gernot (Hrsg.): *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag*. Heidelberg u.a. 2006, S. 1141-1154.
- Stein, Sibyl*: Ein Meilenstein für das europäische „ne bis in idem“. *NJW* 2003, S. 1162-1164.
- Stock, Jürgen / Herz, Annette*: Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol). *Die Polizei* 2011, S. 129-136.
- Stock, Jürgen / Herz, Annette*: Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol). *Die Polizei* 2011, S. 157-162.
- Stock, Jürgen / Herz, Annette*: Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol). Teil 1: Geschichte, Organisation, Aufgaben und Produkte. *Kriminalistik* 2008, S. 594-601.
- Stock, Jürgen / Herz, Annette*: Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol). Teil 2: Aktuelle und zukünftige Entwicklungen. *Kriminalistik* 2008, S. 651-655.
- Storbeck, Jürgen*: Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in Europa. *DRiZ* 2000, S. 481-489.
- Storbeck, Jürgen*: Europol. Modell einer modernen internationalen Kriminalitätsbekämpfung. *Stand und Perspektiven*. *der kriminalist* 1997, S. 316-320.
- Streinz, Rudolf*: *Europarecht*. 9. Aufl., Heidelberg u.a. 2012 [zitiert: *Europarecht*].
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.): *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 2. Aufl., München 2012 [ohne besondere Angabe = 2. Auflage].

- Streinz, Rudolf* (Hrsg.): EUV/EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. München 2003.
- Streinz, Rudolf*: Schleichende oder offene Europäisierung des Strafrechts? Zu beschleunigenden und retardierenden Tendenzen bei der Europäisierung des Strafrechts nach aktuellen Urteilen des EuGH und des BVerfG. In: Dannecker, Gerhard u.a. (Hrsg.): Festschrift für Harro Otto zum 70. Geburtstag am 1. April 2007. Köln u.a. 2007, S. 1029-1053.
- Sturm, Joachim*: Schengen – Europol – Interpol. Konkurrenz oder Partnerschaft? Kriminologie 1997, S. 99-104.
- Sturm, Michael*: Die Strafrechtssetzung in der EU. Im eisernen Griff der Strafverfolgungsbehörden. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 38-50.
- Terhechte, Jörg Philipp*: Rechtsangleichung zwischen Gemeinschafts- und Unionsrecht – die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung vor dem EuGH. EuZW 2009, S. 199-204.
- Thommes, Klaus*: Verdeckte Ermittlungen im Strafprozeß aus der Sicht des Datenschutzes. StV 1997, S. 657-665.
- Tinkl, Cristina*: Urteilsanmerkung zu EuGH, Urt. v. 3.5.2007 – C-303/05. ZIS 2007, S. 419-421.
- Töpfer, Eric*: Auf dem Weg zur Europol-Verordnung. Das EU-Polizeiamt weiterhin auf Wachstumskurs. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102 (1-2/2012), S. 107-118.
- Töpfer, Eric*: Netz mit Webfehlern. Europas DNA-Datenbankverbund. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 97 (3/2010), S. 80-85.
- Tolmein, Oliver*: Europol. StV 1999, S. 108-116.
- Trautmann, Sebastian*: Das neue Europäische Geldsanktionsgesetz – Vollstreckung ausländischer Geldsanktionen zur Ahndung von Verkehrsverstößen. NZV 2011, S. 57-62.
- Ulmer, Alexander*: Grenzüberschreitende Kooperation über Gemeinsame Zentren. Möglichkeiten der Ermittlungs- und Einsatzunterstützung. Teil 1: Gemeinsames Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit in Kehl. Kriminologie 2010, S. 410-413.
- Unger, Moritz von*: Pupino: Der EuGH vergemeinschaftet das intergouvernementale Recht. NVwZ 2006, S. 46-49.
- Unger, Moritz von*: „So lange“ nicht mehr: Das BVerfG behauptet die normative Freiheit des deutschen Rechts. NVwZ 2005, S. 1266-1272.
- United Nations* (Ed.): The United Nations and crime prevention. New York 1996 [zitiert: crime prevention].



- Vander Beken, Tom / Vermeulen, Gert / Lagodny, Otto*: Kriterien für die jeweils „beste“ Strafgewalt in Europa. Zur Lösung von Strafgewaltskonflikten jenseits eines transnationalen Ne-bis-in-idem. *NStZ* 2002, S. 624-628.
- Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.): *Europäischer Verfassungsvertrag*. Baden-Baden 2007.
- Vogel, Joachim*: Europäische Kriminalpolitik – europäische Strafrechtsdogmatik. *GA* 2002, S. 517-534.
- Vogel, Joachim*: Europäischer Haftbefehl und deutsches Verfassungsrecht. *JZ* 2005, S. 801-809.
- Vogel, Joachim*: Internationales und europäisches ne bis in idem. In: Hoyer, Andreas u.a. (Hrsg.): *Festschrift für Friedrich-Christian Schroeder zum 70. Geburtstag*. Heidelberg u.a. 2006, S. 877-893.
- Vogel, Joachim*: Licht und Schatten im Alternativ-Entwurf Europäische Strafverfolgung. *ZStW* 116 (2004), S. 400-423.
- Vogel, Joachim*: Strafrecht und Strafrechtswissenschaft im internationalen und europäischen Rechtsraum. *JZ* 2012, S. 25-31.
- Vogel, Joachim*: Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten: Inpflichtnahme Privater zur flächendeckenden Strafverfolgungsvorsorge? In: Griesbaum, Rainer / Hannich, Rolf / Schnarr, Karl Heinz (Hrsg.): *Strafrecht und Justizgewährung*. Festschrift für Kay Nehm zum 65. Geburtstag. Berlin 2006, S. 81-97.
- Vogel, Joachim / Norouzi, Ali B.*: Europäisches „ne bis in idem“ – EuGH, *NJW* 2003, 1173. *JuS* 2003, S. 1059-1062.
- Vogler, Theo*: Die strafrechtlichen Konventionen des Europarats. *Jura* 1992, S. 586-593.
- Waller, Irvin*: Kriminalpräventive Aktivitäten der Vereinten Nationen. *forum kriminalprävention* 2002, S. 13-15.
- Walter, Wolfgang*: Das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen. *NJW* 1977, S. 983-987.
- Wasielowski, Lukas*: *Rechtsdifferenzierungen in einer erweiterten Europäischen Union. Eine Untersuchung anhand der europäischen Justiz- und Innenpolitik*. Diss. jur., Baden-Baden 2004 [zitiert: *Rechtsdifferenzierungen*].
- Wasmeier, Martin* (Hrsg.): *Das Strafrecht der Europäischen Union*. Baden-Baden 2003 [zitiert: *Textsammlung*, 1. Auflage].
- Wasmeier, Martin / Möhlig, Angelika* (Hrsg.): *Strafrecht der Europäischen Union*. 2. Aufl., Baden-Baden 2008 [zitiert: *Textsammlung*].
- Weber, Hellmuth von*: Internationale Rechtshilfe zur Beweisaufnahme im Strafverfahren. In: Geerds, Friedrich / Naucke, Wolfgang (Hrsg.): *Beiträge zur gesamten Straf-*

- rechtswissenschaft. Festschrift für Hellmuth Mayer zum 70. Geburtstag am 1. Mai 1965. Berlin 1966, S. 517-527.
- Weber, Stephan*: Überstellung in den Heimatstaat. Ein internationales Konzept wider den Strafvollzug in der Fremde; zugleich ein Beitrag zum Recht der internationalen Vollstreckungshilfe in Strafsachen. Diss. jur., Frankfurt am Main 1997 [zitiert: Überstellung].
- Weichert, Thilo*: Das Europäische Polizeiamt – Gefahr für den Föderalismus? In: Baldus, Manfred / Soiné, Michael (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Baden-Baden 1999, S. 72-85.
- Weichert, Thilo*: Europol-Konvention und Datenschutz. DuD 1995, S. 450-458.
- Weichert, Thilo*: Geheimdienste dringend reformbedürftig. WeltTrends 51 (2006), S. 111-123.
- Weigend, Thomas*: Grundsätze und Probleme des deutschen Auslieferungsrechts. JuS 2000, S. 105-111.
- Weigend, Thomas*: Strafrecht durch internationale Vereinbarungen – Verlust an nationaler Strafrechtskultur? ZStW 105 (1993), S. 774-802.
- Weingärtner, Dieter*: Ein kriminalpräventives Netzwerk für Europa. forum kriminalprävention 2001, S. 33.
- Weratschnig, Bernhard*: Die RL über die Rechte auf Dolmetschleistungen und auf Übersetzungen – Ein erster Schritt zu Mindeststandards im Strafverfahren. JSt 2010, S. 140-145.
- Weißlau, Edda*: Vorfeldermittlungen. Probleme der Legalisierung „vorbeugender Verbrechensbekämpfung“ aus strafprozeßrechtlicher Sicht. Diss. jur., Berlin 1989 [zitiert: Vorfeldermittlungen].
- Weißlau, Edda / Wohlers, Wolfgang* (Hrsg.): Festschrift für Gerhard Fezer zum 70. Geburtstag am 29. Oktober 2008. Berlin 2008 [zitiert: FS Fezer].
- Westphal, Dietrich*: Die Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Verkehrsdaten – Brüsseler Stellungnahme zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in der „Post-911-Informationsgesellschaft“. EuR 2006, S. 706-723.
- Wewel, Uwe*: Schutz der Union durch Zusammenarbeit im Zollwesen. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden 1996, S. 117-132.
- Wilkesmann, Peter*: Das Schengener Informationssystem (SIS). DPoIBI 5/1998, S. 19-21.
- Wilkitzki, Peter*: „Rechtshilfe durch Vollstreckung“ (§§ 48 ff., 71 IRG). Zur praktischen Anwendung des neuen Rechtsinstituts. JR 1983, S. 227-235.

- Wiske, Michael / Nickel, Jürgen*: Aufgaben und Möglichkeiten der IKPO-Interpol. DPoIBI 5/1998, S. 21-24.
- Wittinger, Michaela*: Der Europarat: Die Entwicklung seines Rechts und der „europäischen Verfassungswerte“. Habil.-Schr., Baden-Baden 2005 [zitiert: Europarat].
- Wittkämper, Gerhard W. / Krevert, Peter / Kohl, Andreas*: Europa und die innere Sicherheit. Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Kriminalitätsentwicklung und Schlußfolgerungen für die polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung. Wiesbaden 1996 [zitiert: Europa und die innere Sicherheit].
- Wolf, Gerhard / Wojdalska, Katarzyna*: Die Kriminalitätslage im Grenzgebiet. Daten – Wissenschaftliche Beurteilung – Ausblick. der kriminalist 2004, S. 254-258.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Die Grenzverschiebung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung. Das Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt. DÖV 2009, S. 597-606.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Vorratsdatenspeicherung – Der Gesetzgeber gefangen zwischen Europarecht und Verfassung? NVwZ 2010, S. 751-753.
- Wolfgang, Hans-Michael / Ulrich, Stephan*: Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften. Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug im Agrarrecht und anderen finanzrelevanten Bereichen. EuR 1998, S. 616-647.
- Wolter, Jürgen*: Polizeiliche und justitielle Datenübermittlungen in Deutschland und der Europäischen Union – Polizei und Europol, Staatsanwaltschaft und Eurojust. In: Wolter, Jürgen u.a. (Hrsg.): Datenübermittlungen und Vorermittlungen. Festgabe für Hans Hilger. Heidelberg 2003, S. 275-290.
- Wolter, Jürgen u.a.* (Hrsg.): Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz. Heidelberg 2008 [zitiert: Alternativentwurf Europol].
- Wolter, Jürgen u.a.* (Hrsg.): Datenübermittlungen und Vorermittlungen. Festgabe für Hans Hilger. Heidelberg 2003 [zitiert: FG Hilger].
- Wolters, Jörg*: Verbrechensbekämpfung – Eine europäische Sache? Aspekte der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit in Europa. Kriminalistik 1997, S. 86-91.
- Würtenberger, Thomas / Heckmann, Dirk*: Polizeirecht in Baden-Württemberg. 6. Aufl., Heidelberg 2005 [zitiert: Polizeirecht].
- Würz, Karl*: Das Schengener Durchführungsübereinkommen. Einführung – Erläuterungen – Vorschriften. Stuttgart u.a. 1997 [zitiert: Schengener Durchführungsübereinkommen].
- Würz, Wolfgang*: Die Zusammenarbeit der (Bundes-)Sicherheitsbehörden im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus. Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum Berlin-Treptow. Kriminalistik 2005, S. 10-13.
- Zeder, Fritz*: Abwesenheitsurteil als Auslieferungs- und Vollstreckungshindernis: Annahme des EU-Rahmenbeschlusses. Nachtrag zu JSt 2008/3, 92. JSt 2008, S. 135-136.

- Zeder, Fritz*: Abwesenheitsurteil als Auslieferungs- und Vollstreckungshindernis: Neues vom OGH – und von der EU. JSt 2008, S. 92-100.
- Zeder, Fritz*: Aktueller EU-Ratsvorsitz Schweden: (allzu?) ehrgeizige Pläne. JSt 2009, S. 162-166.
- Zeder, Fritz*: Ausbau der Einrichtungen zur Zusammenarbeit. Teil 1: Eurojust. JSt 2010, S. 179-182.
- Zeder, Fritz*: Ausbau der Einrichtungen zur Zusammenarbeit. Teil 2: Kommt eine Europäische Staatsanwaltschaft? JSt 2010, S. 217-221.
- Zeder, Fritz*: Ausbau von Eurojust und EJM. JSt 2009, S. 85-88.
- Zeder, Fritz*: Auswirkungen der Grundrechte-Charta am Beispiel ne bis in idem. JSt 2012, S. 195-200.
- Zeder, Fritz*: Britisches „pull-out“: Splendid Isolation? JSt 2012, S. 236-241.
- Zeder, Fritz*: Der Europäische Haftbefehl im Fall Assange: Dichtung und Wahrheit. JSt 2012, S. 151-157.
- Zeder, Fritz*: Ermittlungsanordnung statt Rechtshilfe. JSt 2011, S. 65-70.
- Zeder, Fritz*: Erste Schritte nach dem Vertrag von Lissabon (Teil 1). JSt 2010, S. 66-69.
- Zeder, Fritz*: Erste Schritte nach dem Vertrag von Lissabon (Teil 2). JSt 2010, S. 111-115.
- Zeder, Fritz*: Europäische Staatsanwaltschaft: Die Nebel lichten sich .... JSt 2012, S. 105-109.
- Zeder, Fritz*: Europastrafrecht, Vertrag von Lissabon und Stockholmer Programm: Mehr Grundrechtsschutz? EuR 2012, S. 34-59.
- Zeder, Fritz*: Neuer Vorschlag zur Einziehung und Sicherstellung von Erträgen aus Straftaten. JSt 2012, S. 74-77.
- Zeder, Fritz*: Neues vom Europäischen Haftbefehl. JSt 2009, S. 202-205.
- Zeder, Fritz*: Rechtsprechung des EuGH zum Europäischen Haftbefehl. JSt 2009, S. 64-66.
- Zeder, Fritz*: Stellung des Opfers im Strafverfahren. JSt 2010, S. 36-39.
- Zeiger, Jürgen*: Das Europol-Computersystem. Ein Funken Hoffnung im Kampf gegen das internationale Verbrechen. Kriminalistik 1998, S. 313-315.
- Zeitmann, Sebastian*: Zur angestrebten Reform der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie. Lehren aus dem EuGH-Urteil in der Rechtssache C-301/06 sowie dem Regelungsgesamt der zugrunde liegenden Richtlinie. ZEuS 2011, S. 433-484.

- Ziercke, Jörg*: Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK). Ein kompetenter Partner für mehr Sicherheit in unseren Städten. *Kriminalistik* 2001, S. 204-208.
- Zieschang, Frank*: Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol. *ZRP* 1996, S. 427-429.
- Zieschang, Frank / Hilgendorf, Eric / Laubenthal, Klaus* (Hrsg.): *Strafrecht und Kriminalität in Europa*. Baden-Baden 2003 [zitiert: *Strafrecht und Kriminalität in Europa*].
- Zimmer, Christian*: Die Instrumentarien der grenzüberschreitenden deutsch-französischen / deutsch-luxemburgischen Zusammenarbeit und ihre Bedeutung für die (all-)tägliche Aufgabenwahrnehmung der Polizei des Saarlandes. *Kriminalistik* 2012, S. 462-466.
- Zimmermann, Frank*: Die Auslegung künftiger EU-Strafrechtskompetenzen nach dem Lisbon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Jura* 2009, S. 844-851.
- Zimmermann, Frank*: Mehr Fragen als Antworten: Die 2. EuGH-Entscheidung zur Strafrechtsharmonisierung mittels EG-Richtlinien (Rs. C-440/05). *NStZ* 2008, S. 662-667.
- Zimmermann, Frank*: Tendenzen der Strafrechtsangleichung in der EU – dargestellt anhand der Bestrebungen zur Bekämpfung von Terrorismus, Rassismus und illegaler Beschäftigung. *ZIS* 2009, S. 1-10.
- Zöller, Mark Alexander*: Der Austausch von Strafverfolgungsdaten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. *ZIS* 2011, S. 64-69.
- Zöller, Mark Alexander*: Die transnationale Geltung des Grundsatzes *ne bis in idem* nach dem Vertrag von Lissabon. In: Amelung, Knut / Günther, Hans-Ludwig / Kühne, Hans-Heiner (Hrsg.): *Festschrift für Volker Krey. Zum 70. Geburtstag am 9. Juli 2010*. Stuttgart 2010, S. 501-522.
- Zöller, Mark Alexander*: *Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten. Zur Vernetzung von Strafverfolgung und Kriminalitätsverhütung im Zeitalter von multimedialer Kommunikation und Persönlichkeitsschutz*. Diss. jur., Heidelberg 2002 [zitiert: *Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen*].
- Zöller, Mark Alexander*: Vorratsdatenspeicherung zwischen nationaler und europäischer Strafverfolgung. *GA* 2007, S. 393-414.
- Zypries, Brigitte*: Das Verkehrsrecht, die Justiz und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Freie Fahrt durchs vereinte Europa? *NJW* 2007, S. 1424-1427.



## Nachtrag

Wie bereits im Vorwort angekündigt, wird im Folgenden ein Überblick über ausgewählte (Weiter-)Entwicklungen im Zeitraum von April 2014 bis November 2018 gegeben. Thematisch betreffen die Neuerungen hauptsächlich den Bereich der repressiven Verbrechensbekämpfung. Der Fokus liegt dabei auf den *gesetzgeberischen* Aktivitäten seitens der Europäischen Union. Im Aufbau folgt die Darstellung der Themenfelder weitestgehend dem Gang des Hauptwerkes. In eckige Klammern gesetzte interne Verweise sollen das Auffinden entsprechender Anknüpfungspunkte erleichtern.

Zur ergänzenden Information sei namentlich auf die Beitragsreihe von *Dominik Brodowski* in der elektronisch verfügbaren „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik“ hingewiesen (ZIS 2015, 79-101; ZIS 2016, 106-120; ZIS 2017, 11-27; ZIS 2017, 688-703; ZIS 2018, 493-512) sowie speziell zur jüngeren EuGH-Rechtsprechung auf den Bericht von *Rüdiger Stotz* in ZIS 2018, 443-454.

- Im Schatten medialer Aufmerksamkeit haben inzwischen zwei weitere **bilaterale Polizeiverträge** [Seite 50 ff. mit Fn. 283] der zweiten Generation solche der ersten Generation abgelöst: das deutsch-polnische Polizeiabkommen vom 15.05.2014 (BGBl II 2015, 234; 2015, 834; hierzu insgesamt *Bode*, *der kriminalist* 2015, 10-12; zu Einzelaspekten des Vertrages *Bavendamm*, *Kriminalistik* 2016, 38-43 (Nacheile); *Soiné*, *Kriminalistik* 2018, 609-616 (Einsatz verdeckter Ermittler)) sowie diesem nachgebildet der deutsch-tschechische Polizeivertrag vom 28.04.2015 (BGBl II 2016, 474; 2016, 1231; siehe auch die in BGBl II 2017, 1277 veröffentlichte Durchführungsvereinbarung zu Art. 21 des Vertrages).  
Inhaltlich weiterentwickelt wurde außerdem das deutsch-französische Polizeiabkommen vom 09.10.1997. Ein (Zusatz-)Protokoll vom 07.04.2016 (BGBl II 2017, 194; 2018, 567) ermöglicht nunmehr auch den grenzüberschreitenden Einsatz von Luftfahrzeugen.  
Schließlich wurde auf der Grundlage des deutsch-österreichischen Polizeivertrages vom 10.11. und 19.12.2003 in Passau ein weiteres binationales **Gemeinsames Zentrum** [Seite 104 f.] mit deutscher Beteiligung eingerichtet (BGBl II 2018, 21).
- Die Regelung der künftigen Zusammenarbeit zwischen **OLAF** [Seite 88 ff. mit Fn. 476] und der neu geschaffenen Europäischen Staatsanwaltschaft (hierzu sogleich unter Punkt 5) steht im Mittelpunkt eines Vorschlags der EU-Kommission vom Mai 2018 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 vom 11.09.2013. Darüber hinaus sind Modifizierungen im Bereich der externen Untersuchungen vorgesehen (**KOM (2018) 338 endg.**; hierzu *Schnichels*, *EuZW* 2018, 561-562).
- Seit Mai 2017 verfügt **Europol** [Seite 91 ff. mit Fn. 506 und Fn. 525 sowie Seite 67 mit Fn. 367] über einen neuen Rechtsrahmen (**Verordnung (EU) 2016/794** v. 11.05.2016 = ABIEU 2016 Nr. L 135, 53; hierzu *Schröder*, *Kriminalistik* 2018, 410-416), der nicht nur die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Übermittlung relevanter Informationen an Europol [Fn. 702] präziser festlegt, sondern vor allem zu einer Umgestaltung der Datenverarbeitungsarchitektur [Seite 126 f. und Seite 72] geführt hat.
- Auch die fast zeitgleich mit der Reformierung des Europol-Rechtsrahmens begonnenen Arbeiten zur Neustrukturierung von **Eurojust** [Seite 107 ff. mit Fn. 601 und Fn. 603] sind mittlerweile zu einem Abschluss gekommen (**Verordnung (EU) 2018/1727** v. 14.11.2018 = ABIEU 2018 Nr. L 295, 138).

- Nachdem über die Errichtung einer **Europäischen Staatsanwaltschaft** [Seite 110 ff.] erwartungsgemäß im Ministerrat keine Einstimmigkeit erzielt werden konnte, kam eine Gruppe von letztlich 20 EU-Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) überein, die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA) im Rahmen der sog. verstärkten Zusammenarbeit dennoch zu etablieren, und verabschiedete am 12. Oktober 2017 die **Verordnung (EU) 2017/1939** (ABIEU 2017 Nr. L 283, 1). Zwischenzeitlich haben sich dem Projekt zwei weitere EU-Staaten angeschlossen (vgl. Beschluss (EU) 2018/1094 v. 01.08.2018 = ABIEU 2018 Nr. L 196, 1 und Beschluss (EU) 2018/1103 v. 07.08.2018 = ABIEU 2018 Nr. L 201, 2). Ihre Arbeit wird die neue Behörde mit Sitz in Luxemburg frühestens Ende 2020 aufnehmen. Der letzten Endes beschlossene Zuschnitt der Europäischen Staatsanwaltschaft unterscheidet sich dabei teils erheblich vom ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission, unter anderem hinsichtlich der Organisationsstruktur der Europäischen Staatsanwaltschaft (hierzu *Satzger/v. Maltitz*, Jura 2018, 153 (155 ff.)). Insgesamt lassen die Abweichungen vom Kommissionsentwurf die Tendenz der (teilnehmenden) Mitgliedstaaten erkennen, die Europäische Staatsanwaltschaft so souveränitätsschonend bzw. so wenig „europäisch“ wie möglich zu konzipieren.
- Das **Schengener Informationssystem** [Seite 123 ff. mit Fn. 683 und Seite 70 f. mit Fn. 383] soll nach Plänen der EU-Kommission vom Dezember 2016 (abermals) auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt werden. Neben der formalen Ersetzung des SIS-II-Beschlusses durch eine Verordnung stehen im vorliegend relevanten polizeilich-strafjustiziellen Bereich inhaltlich insbesondere die Ausdehnung der Abfragemöglichkeiten sowie die (erneute) Erweiterung des Kreises der Zugangs- und Nutzungsberechtigten auf dem „Wunschzettel“ der Kommission (**KOM (2016) 883 endg.**; aktuelle(re)s Zahlenmaterial zum SIS II in Ratsdok. 8279/18).
- Das dem **Europäischen Strafregisterinformationssystem** [Seite 131 f. mit Fn. 734] zugrunde liegende Prinzip, alle EU-weiten Verurteilungen einer Person im Strafregister ihres Herkunftsmitgliedstaates zu speichern, damit dieser über sämtliche früheren Verurteilungen seiner Staatsangehörigen auf Ersuchen umfassend Auskunft zu erteilen vermag, ist erkennbar auf EU-Bürger zugeschnitten und stößt bei Drittstaatsangehörigen, die per definitionem keinen EU-Herkunftsmitgliedstaat haben, an seine Grenzen. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die EU-Kommission, das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) um eine zunächst dezentral, nunmehr zentralisiert konzipierte Datenbank für die Ermittlung derjenigen Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen vorliegen, zu ergänzen (ursprünglicher Vorschlag in **KOM (2016) 7 endg.**; aktualisierter bzw. ergänzender Legislativvorschlag in **KOM (2017) 344 endg.**; zur bislang durchwachsenen Bilanz bei der praktischen Anwendung des ECRIS durch die Mitgliedstaaten siehe den Kommissionsbericht in KOM (2017) 341 endg.).
- In trockenen Tüchern ist ferner die Weiterentwicklung der Europäischen Beweisanordnung zur **Europäischen Ermittlungsanordnung** [Seite 134 ff. mit Fn. 758]. Die entsprechende **Richtlinie 2014/41/EU** über die Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) in Strafsachen wurde am 03. April 2014 erlassen (ABIEU 2014 Nr. L 130, 1; hierzu *Schuster*, StV 2015, 393-399; *Zimmermann*, ZStW 127 (2015), 143-175; *Böse*, ZIS 2014, 152-164; *Schneiderhan*, DRiZ 2014, 176-179) und ist mittlerweile auch von allen 26 teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten (Irland und Dänemark beteiligen sich zulässigerweise nicht) in nationales Recht umgesetzt (vgl. die Umsetzungstabelle auf der Internetseite des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN); zur fristgerechten deutschen Umsetzung siehe das Gesetz v. 05.01.2017 in BGBl I 2017, 31; speziell hierzu *Brahms/Gut*, NStZ 2017, 388-395; *Böhm*, NJW 2017, 1512-1515; *Ahlbrecht*, StV 2018,



601-609). Damit werden nun (fast) alle Unterstützungshandlungen, die der grenzüberschreitenden Erlangung von Beweismitteln dienen, dem Regime der gegenseitigen Anerkennung unterworfen und die bisher verstreuten Regelungen der Beweis(rechts)hilfe – wenn auch teilweise mit maßnahmenspezifischen Sondervorschriften – durch einen einzigen Rechtsakt ersetzt. Konkret ist die RL-EEA bei folgenden Gliederungspunkten des Hauptwerkes als (vorerst) letzte Entwicklungsstufe gedanklich anzufügen: „grenzüberschreitende Ermittlungsgeneralklausel“ [Seite 114 ff.], soweit es um Maßnahmen der Beweishilfe geht; Durchsuchung und Beschlagnahme [Seite 133 ff.]; Überwachung des Telekommunikationsverkehrs [Seite 137 ff.]; Erhebung und Übermittlung von Verkehrs- und Standortdaten [Seite 140]; Einholung von Bankauskünften [Seite 140 ff.]; körperliche Untersuchung und DNA-Analyse [Seite 142]; kontrollierte Lieferung [Seite 158 f.]; Einsatz verdeckter Ermittler [Seite 159 f.]; „grenzüberschreitende Vorführung“ inhaftierter Personen [Seite 164 f.]; grenzüberschreitende kommissarische Vernehmung [Seite 165 f.]; Vernehmung per Videokonferenz [Seite 166 ff.]. Noch bevor die „Bewährungszeit“ der RL-EEA richtig begonnen hatte (die Umsetzungsfrist endete erst im Mai 2017), unterbreitete die EU-Kommission Mitte April 2018 bereits einen die RL-EEA ergänzenden Verordnungsvorschlag über eine **Europäische Sicherungs- und Herausgabeanordnung**, der darauf abzielt, die grenzüberschreitende Erlangung *elektronischer* Beweismittel (weiter) zu vereinfachen und zu beschleunigen. Geplant ist, dass Ermittlungsbehörden eines EU-Mitgliedstaates (private) Anbieter von Onlinediensten in anderen Mitgliedstaaten unmittelbar, d.h. ohne Beschreiten des Rechtshilfewegs und folglich ohne Mitwirkung ausländischer staatlicher Stellen (Stichwort: Privatisierung der Rechtshilfe), dazu verpflichten können, bei diesen vorhandene elektronische Beweismittel (= gespeicherte Daten) zu sichern und an die anfordernden Strafverfolgungsbehörden herauszugeben (**KOM (2018) 225 endg.**; flankierender Richtlinienvorschlag zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Benennung von Ansprechpartnern durch die Diensteanbieter in **KOM (2018) 226 endg.**; insgesamt hierzu *Jour-Schröder*, ZIS 2018, 438 (441 f.)).

- Das bislang im Wesentlichen aus drei aufeinander abgestimmten, nach Verfahrensstadien differenzierenden Rechtsakten bestehende Gesamtpaket der grenzüberschreitenden **Vermögensabschöpfung** [Seite 134 mit Fn. 744; Seite 174 ff. und Seite 190 ff.] befindet sich momentan in einer Umbruchphase, die sich schlagwortartig mit „Ausweitung des Geltungsbereichs“ überschreiben lässt. Auf einer ersten Stufe wurde der das Hauptverfahren betreffende Rahmenbeschluss 2005/212/JI vom 24.02.2005 [Seite 175 f. mit Fn. 948 sowie Fn. 953 und Fn. 1083] durch die **Richtlinie 2014/42/EU** vom 03.04.2014 (ABIEU 2014 Nr. L 127, 39 mit Berichtigung in ABIEU 2014 Nr. L 138, 114; von Deutschland verspätet umgesetzt durch Gesetz v. 13.04.2017 = BGBl I 2017, 872) abgelöst – allerdings nur teilweise. In einem zweiten Schritt tritt ab Ende 2020 an die Stelle des dem Ermittlungsverfahren zuzurechnenden Rahmenbeschlusses 2003/577/JI vom 22.07.2003 [Seite 134 mit Fn. 745] sowie des auf das Vollstreckungsverfahren bezogenen Rahmenbeschlusses 2006/783/JI vom 06.10.2006 [Seite 190 ff. mit Fn. 1030] die **Verordnung (EU) 2018/1805** vom 14.11.2018 (ABIEU 2018 Nr. L 303, 1; hierzu *Jour-Schröder*, ZIS 2018, 438 (440 f.)); kritisch insbesondere auch zur gewählten Rechtsform einer Verordnung **BRAC**, Stellungnahme Nr. 27/2017).
- Die unbefriedigende **rechtliche Umsetzungssituation** [Seite 205 f.] europäischer Rechtsakte scheint sich in Bezug auf die 16 einschlägigen EU-(Rahmen-)Beschlüsse (der nunmehr obsolete Rahmenbeschluss 2008/978/JI v. 18.12.2008 über die Europäische Beweisanordnung bleibt insoweit außer Betracht; vgl. hierzu oben Punkt 8 und nachfolgend Punkt 11) auf den ersten Blick in Wohlgefallen aufgelöst zu haben. Vier Rahmenbeschlüsse sind mittlerweile von allen Mitgliedstaaten umgesetzt; bei den üb-

rigen zwölf (Rahmen-)Beschlüssen ist die Umsetzung immerhin in mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten abgeschlossen (so die Angaben auf der Internetseite des EJN bzw. hinsichtlich des Prüm-Beschlusses in Ratsdok. 5077/4/18 REV 4) – eine bei genauerem Hinsehen trotz aller Fortschritte gleichwohl eher ernüchternde Bilanz angesichts der Tatsache, dass selbst die letzte Umsetzungsfrist bereits seit sechs Jahren abgelaufen ist.

Erfreulicherweise hat speziell Deutschland in der Zwischenzeit seine Hausaufgaben gemacht und im Juli 2015 die vier bis dato noch ausstehenden EU-Rahmenbeschlüsse [Seite 206 f. mit Fn. 1108] chronologisch geordnet wie folgt in nationales Recht umgesetzt: den Rahmenbeschluss 2009/829/JI vom 23.10.2009 = RB-Überwachungsmaßnahmen [Seite 152 f. mit Fn. 834] durch Gesetz vom 16.07.2015 (BGBl I 2015, 1197); den (Änderungs-)Rahmenbeschluss 2009/299/JI vom 26.02.2009 durch Gesetz vom 17.07.2015 (BGBl I 2015, 1332); sowie den Rahmenbeschluss 2008/909/JI vom 27.11.2008 = RB-Freiheitsentziehung [Seite 181 ff. mit Fn. 984] und den Rahmenbeschluss 2008/947/JI vom 27.11.2008 = RB-Bewährungsmaßnahmen [Seite 184 f. mit Fn. 996] durch Gesetz vom 17.07.2015 (BGBl I 2015, 1349; hierzu auf den RB-Freiheitsentziehung bezogen *Heydenreich*, *StraFo* 2015, 8-15; *Hüttemann*, *StV* 2016, 519-530; den RB-Bewährungsmaßnahmen betreffend *Rothärmel*, *ZJJ* 2016, 232-235).

Der Vollständigkeit halber sei noch angemerkt, dass aus dem Rechtskreis des Europarates das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen vom 08.11.2001 [Fn. 569, 638, 845 und 1107] für Deutschland am 01. Juni 2015 (endlich) in Kraft getreten ist (BGBl II 2014, 1038; 2015, 520).

- Allein schon wegen ihres Ausnahmecharakters erwähnenswert sind zu guter Letzt unter dem Stichwort „**Rechtsbereinigung**“ drei EU-Verordnungen, mit denen zumindest ein Teil faktisch (längst) überholter Rechtsinstrumente [zu weiteren praktisch bedeutungslosen Rechtsakten siehe Fn. 1077] auch förmlich aufgehoben wurde (VO (EU) 2016/93 v. 20.01.2016 = ABIEU 2016 Nr. L 26, 1; VO (EU) 2016/94 v. 20.01.2016 = ABIEU 2016 Nr. L 26, 6; VO (EU) 2016/95 v. 20.01.2016 = ABIEU 2016 Nr. L 26, 9). Im vorliegenden Kontext betrifft dies (in chronologischer Reihenfolge): die Gemeinsame Maßnahme 97/339/JI vom 26.05.1997 betreffend die Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit [Seite 75 mit Fn. 407]; das Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis vom 17.06.1998 [Seite 193 mit Fn. 1041]; das Übereinkommen über die Zusammenarbeit in Verfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften und bei der Vollstreckung von dafür verhängten Geldbußen und Geldstrafen vom 28.04.1999 [Seite 187 mit Fn. 1008]; sowie den Rahmenbeschluss 2008/978/JI vom 18.12.2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen [Seite 134 ff. mit Fn. 749].

# TüKrim

## Allgemeine Hinweise

Die Reihe „Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie“ (TÜKRIM) umfasst im Kernbereich Publikationen zur Kriminologie im Sinne einer empirischen bzw. erfahrungswissenschaftlichen Forschungsdisziplin. Darüber hinaus erstreckt sie sich auch auf einschlägige Werke aus den wesentlichsten Bezugsdisziplinen der Kriminologie (namentlich Soziologie, Rechtswissenschaft, Kriminalistik, Psychologie, Sozialpädagogik, Forensische Psychiatrie sowie Rechtsmedizin). TÜKRIM stellt eine selbständige wissenschaftliche Schriftenreihe auf dem Online-Publikationsserver der Universitätsbibliothek Tübingen (TOBIAS-lib) dar. Sie entspricht den Vorgaben für Elektronische Publikationen in der Wissenschaft; daher sind die aufgenommenen Schriften auch uneingeschränkt zitierfähig.

Für die Reihe TÜKRIM sind verschiedene Textarten, vordringlich aus der Feder von aktiven und ehemaligen Mitgliedern des Instituts, zur Aufnahme vorgesehen, namentlich:

- **Forschungsberichte** über abgeschlossene empirische, auch kooperative, Projekte;
- **Themenbezogene Bibliographien** aus der Projektarbeit oder aus KRIMDOK;
- **Werkstattberichte** zu laufenden, auch kooperativen, Forschungen des Instituts;
- **Themenbezogene Aufsatzsammlungen** von Einzelautoren und Autorengruppen;
- **Habilitationsschriften und Dissertationen**, namentlich wenn sie im Zusammenhang mit Institutsprojekten entstanden oder durch den Lehrstuhl für Kriminologie, Straf- und Sanktionenrecht betreut worden sind, sobald sie von den zuständigen Hochschulgremien zur Erstveröffentlichung in elektronischer Form zugelassen wurden;
- **Diplomarbeiten und Magisterarbeiten**, wenn sie im Zusammenhang mit Institutsprojekten oder Lehrstuhlvorhaben entstanden sind und im besonderen Fall für einen breiteren Leserkreis von Interesse sind;
- **Sammelbände** mit ausgewählten, ggf. für die Publikation neu bearbeiteten, Beiträgen zu nationalen und internationalen Tagungen, im Ausnahmefall auch zu besonders ertragreichen Workshops oder Seminaren;
- **Materialienbände**, beispielsweise mit Forschungsdaten oder aktuellen kriminalstatistischen Tabellen und Schaubildern;
- **Nachdrucke** vergriffener **Verlagspublikationen**, nach Freiwerden oder ausdrücklicher Übertragung der Verbreitungs- und Verwertungsrechte;
- **Nachdrucke** von vergriffener sog. **Grauer Literatur**, also von für die Fachöffentlichkeit bedeutsamen Materialien und Dokumentationen, die in anderer Weise als durch Verlagspublikation der (Fach-)Öffentlichkeit zugänglich waren, nach Zustimmung seitens der Autoren.

Die Bände sind im Regelfall als PDF-Dateien gespeichert. Sie können, soweit im Einzelfall nichts Gegenteiliges ausdrücklich vermerkt ist, unter folgendem Portal frei eingesehen sowie bei Bedarf auch kostenlos zur persönlichen Nutzung auf den eigenen PC herunter geladen werden: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/53322>.

Jeder Band kann darüber hinaus als gedruckte Version beim Institut für Kriminologie gegen einen Unkostenbeitrag bestellt werden. Dieser deckt ausschließlich die unmittelbaren für Produktion und Versand entstehenden, konkreten Sachkosten. Aus organisatorischen Gründen erfolgt der Versand im Allgemeinen erst nach Eingang des Unkostenbeitrages auf das Konto des Instituts bei der Universitätskasse Tübingen.

## Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie

Band	Autor	Titel
1	Hans-Jürgen Kerner	<b>Opfer und Täter – Eine Bibliographie –</b> 2003, 250 Seiten
2	Wolfgang Stelly Jürgen Thomas Hans-Jürgen Kerner	<b>Verlaufsmuster und Wendepunkte in der Lebensgeschichte</b> 2003, 148 Seiten
3	Elke Trapp	<b>Rechtswirklichkeit von Auflagen und Weisun- gen bei Strafaussetzung zur Bewährung</b> 2003, 775 Seiten
4	Hans-Jürgen Kerner Elmar G. M. Weitekamp	<b>Kriminologische Verlaufs- und Kohorten- forschungen</b> – Eine Bibliographie – 2004, 478 Seiten
5	Wolfgang Stelly Jürgen Thomas	<b>Wege aus schwerer Jugendkriminalität</b> 2004, 308 Seiten
6	Frank Czerner	<b>Minderjährige hinter Schloss und Riegel?</b> 2004, 126 Seiten
7	Silvia Coenen	<b>Familiäre Sozialisation und Täter-Opfer- Erfahrung bei Jugendlichen</b> 2004, 138 Seiten
8	Stefanie Saleth	<b>Jugendliche im Spiegel der Lokalpresse</b> 2004, 192 Seiten
9	Rüdiger Gaenslen	<b>Die Behandlung rückfallgefährdeter Sexual- straftäter</b> 2005, 224 Seiten
10	Wolfgang Stelly Jürgen Thomas	<b>Kriminalität im Lebenslauf – Eine Reanalyse der Tübinger-Jungtäter- Vergleichsuntersuchung (TVJU)</b> 2005, 298 Seiten
11	Tanja Pröhl	<b>Gewalt an Schulen im Vergleich Deutschland – USA</b> Eine Sekundäranalyse 2005, 240 Seiten
12	Monika Balint	<b>Das Erziehungskonzept im Entwurf eines Ge- setzes zur Regelung des Jugendstrafvollzugs von April 2004</b> 2006, 100 Seiten
13	Marc Coester Klaus Bott Hans-Jürgen Kerner	<b>Prevention of Terrorism</b> Core Challenges for Cities in Germany and Europe 2007, 42 Seiten
15	Holger Stroezel	<b>Lebensstile und Drogenkonsum – Theoreti- sche und empirische Analysen</b> 2007, 229 Seiten
16	Miriam Wittmann Katrin Kampermann	<b>Mobile Jugendarbeit: Konzept und Verwirkli- chung</b> 2008, 242 Seiten

17	Gabriele Hettinger	<b>Vergleich von moralischer Urteilskompetenz und Werthaltungen bei durchschnittlich begabten und weit überdurchschnittlich/ hoch begabten Jugendlichen</b> 2009, 126 Seiten
19	Sandra Hartmann	<b>Die Jugendstrafvollzugsreform</b> Eine Untersuchung der Landesgesetze von Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Niedersachsen am Maßstab verfassungsgerichtlicher und internationalrechtlicher Vorgaben 2010, 440 Seiten
20	Jasmin Löffler	<b>Die Absprache im Strafprozess</b> Eine Analyse der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs 2010, 204 Seiten
21	Hyunseng You	<b>Bewältigung von Selbstdiskrepanzen durch Zielgedanken bei Jugendlichen</b> Eine vergleichende Untersuchung an Jugendstrafgefangenen und Kontrollgruppen von Schülern in Deutschland und Korea 2011, 172 Seiten
22	Mungyu Hwang	<b>Transnationale Strafverfolgung</b> Eine vergleichende Studie zur Rolle und zu den Aufgaben des deutschen Bundeskriminalamts (BKA) und des Koreanischen Nationalen Polizeipräsidiums (KNP) 2011, 192 Seiten
23	Anna Beckers	<b>Bullying aus Täter-, Opfer- und Zuschauerperspektive</b> Eine Untersuchung von situationsspezifischen und habituellen Attributionsstilen, am Beispiel von Schülerinnen und Schülern allgemein bildender Gymnasien 2011, 107 Seiten
24	Carmen Mutz	<b>Der englische National Offender Management Service und die deutsche Bewährungshilfe</b> Ein struktureller und analytischer Vergleich 2012, 209 Seiten
25	Ines Hohendorf	<b>Bewältigungsstrategien von Frauen und Männern bei Partnergewalt</b> Auswertung und Analyse von Studien zu den unmittelbaren Reaktionen und den die Verhaltensweisen beeinflussenden Faktoren bei Gewalt in heterosexuellen Partnerschaften 2014, 120 Seiten
26	Kathrin Horrer	<b>Restorative Justice im Strafrecht</b> Eine vergleichende Analyse von Konzeptionen des Konfliktausgleiches und deren Verwirklichung in Deutschland, Österreich, den Vereinigten Staaten von Amerika, Australien und Belgien 2014, 228 Seiten
27	Dieter Rössner Rüdiger Wulf	<b>Wahr.Haft.Leben</b> 10 Jahre Jugendstrafvollzug in freien Formen 2014, 231 Seiten

28	Rüdiger Wulf	<b>Kriminalprävention an Orten</b> Wissenschaftliche Grundlagen und Praktische Maßnahmen 2014, 242 Seiten
29	Mounira Ammar	<b>Peacemaking Circles &amp; Young Refugees: Building Resilience in Germany</b> 2014, 74 Seiten
30	Jörg Kinzig	<b>50 Jahre Institut für Kriminologie</b> Außensicht – Innensicht – Aussicht 2014, 166 Seiten
31	Katharina Stelzel	<b>Politische Graffiti als Instrument der Sozialraumforschung in Konfliktregionen – das Beispiel Baskenland</b> 2014, 301 Seiten
32	Vanessa Chong	<b>Gewalt im Strafvollzug</b> 2014, 172 Seiten
33	Hans-Jürgen Kerner	<b>Bibliographie Kriminalitätsoffer</b> 2015, 152 Seiten
34	Elmar G. M. Weitekamp	<b>Developing Peacemaking Circles in a European Context</b> Main Report 2015, 373 Seiten
35	Elmar G. M. Weitekamp	<b>Developing Peacemaking Circles in a European Context</b> Additional Reports and Documents 2016, 339 Seiten
36	Katharina Stelzel	<b>Reintegration haftentlassener Terroristen in die Gesellschaft</b> Zu der Notwendigkeit und der inhaltlichen Ausgestaltung sozialpädagogischer Unterstützungsmaßnahmen am Beispiel der baskischen (politischen) Gefangenen 2016, 516 Seiten
37	Anne Bräuchle	<b>Die elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht.</b> Eine Studie zur Rechtsdogmatik und Rechtswirklichkeit 2016, 235 Seiten
38	Anne Bräuchle Jörg Kinzig	<b>Rechtspolitische Perspektiven der elektronischen Aufenthaltsüberwachung</b> Eine Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse der Evaluation der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht 2017, 26 Seiten
39	Hans-Jürgen Kerner Jörg Kinzig Rüdiger Wulf	<b>Kriminologie und Strafvollzug</b> Symposium am 19. März 2016 2017, 100 Seiten

40	Hans-Jürgen Kerner Katharina Stelzel Anke Eikens Marc Coester	<b>Legalbewährung und Rückfälligkeit junger Gefangener nach der Entlassung.</b> Eine empirische Studie am Beispiel des Jugendstrafvollzugs Hessen, Entlassungsjahrgänge 2003 und 2006. Hauptband 2017, 279 Seiten
41	Hans-Jürgen Kerner Katharina Stelzel Anke Eikens Marc Coester	<b>Legalbewährung und Rückfälligkeit junger Gefangener nach der Entlassung.</b> Eine empirische Studie am Beispiel des Jugendstrafvollzugs Hessen, Entlassungsjahrgänge 2003 und 2006. Materialband (Ergänzende Texte, Tabellen und Schaubilder) 2017, 328 Seiten

**ISSN: 1612-4650**

**ISBN: 978-3-937368-84-9 elektronische Version**

**ISBN: 978-3-937368-85-6 Druckversion**