

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon - Teil 2

Fortsetzung

Neben einem zustimmenden Verhalten kann das Europäische Parlament den Erlass eines Rechtsaktes dadurch verhindern, dass es mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Standpunkt des Rates ablehnt, sich im Vermittlungsausschuss nicht auf einen gemeinsamen Entwurf einigt oder einen vom Vermittlungsausschuss gebilligten Entwurf nicht mit der erforderlichen Mehrheit der abgegebenen Stimmen annimmt. Im Verhältnis zum Rat verfügt das Europäische Parlament somit über ein negatives Mitentscheidungsrecht. Wie aus der Bezeichnung „ordentliches„ und „außerordentliches„ Gesetzgebungsverfahren hervorgeht, bildet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren das Regelverfahren für die Annahme von Rechtsakten. Das gilt auch für die PJZS, so dass das ursprünglich auf eine Anhörung beschränkte Europäische Parlament bei der Gesetzgebung jetzt eine erheblich verstärkte Rolle spielt und damit die demokratische Legitimität erlassener Rechtsakte erhöht wird. Allerdings weist das Verfahren im Bereich der PJZS einige Besonderheiten auf, die den Unterschieden in den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen sollen. So können u.a. die Rechtsakte, die in den Kapiteln über die polizeiliche und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen genannt werden, nicht nur auf Vorschlag der Kommission, sondern nach Art. 76 auch auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen werden. Damit wird das schon früher bestehende Initiativrecht der Mitgliedstaaten in veränderter Form beibehalten.

c) Nationale Parlamente als Wächter des Subsidiaritätsprinzips

Für die gesetzgebende Tätigkeit der EU auch im Bereich der PJZS sind die in Art. 5 EUV niedergelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von grundlegender Bedeutung. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen (für die PJZS ist die EU nicht ausschließlich zuständig), nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der EU inhaltlich wie formal nicht über das hinaus, was zur Erreichung der vertraglichen Ziele erforderlich ist. Als die Zuständigkeit der EU begrenzende Prinzipien sind sie von den EU-Organen bei der gesetzgebenden Tätigkeit zu beachten, die insoweit der richterlichen Kontrolle des Gerichtshofs der EU unterliegen. Durch den Vertrag von Lissabon werden die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten erstmals zu Wächtern des Subsidiaritätsprinzips erhoben. Die ihnen übertragene Funktion ist in zwei Protokollen als Bestandteil des EUV/AEUV geregelt, dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente und der Europäischen Union und dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Speziell für Rechtsakte im Bereich der PJZS wird die Sorge der nationalen Parlamente für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 69 ausdrücklich hervorgehoben. Die Einbindung der nationalen Parlamente besteht darin, dass sie von den EU-Organen umfassend und rechtzeitig über alle Entwürfe von Rechtsakten zu unterrichten sind. Sie können dazu Stellungnahmen abgeben, die dazu führen können, dass ein Rechtsakt auf europäischer Ebene nicht weiter verfolgt wird, wenn ihn die nationalen Parlamente mehrheitlich wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip ablehnen. Wegen Verstoßes gegen dieses Prinzip kann schließlich jeder Mitgliedstaat im Namen seines Parlaments Klage beim Gerichtshof der EU erheben.

3. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist in den Artikeln 82 bis 86 geregelt. Nach Art. 82 Abs. 1 beruht sie auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, um



Prof. Dr. Hans Georg Fischer
em. Professor
Fachhochschule für öffentliche
Verwaltung Nordrhein-Westfalen

Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird;
Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern und beizulegen;
die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten zu fördern;
die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechender Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern.

Soweit es zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, können das Europäische Parlament und der Rat nach Art. 82

Abs. 2 gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegen, die Folgendes betreffen:

die Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten;
die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren;
die Rechte der Opfer von Straftaten;
sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens, die zuvor vom Rat durch Beschluss bestimmt worden sind, welchen Beschluss der Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlässt.

Bei den Mindestvorschriften sind die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Dementsprechend kann jeder Mitgliedstaat ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen beibehalten oder einführen. Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass der Entwurf einer Richtlinie über Mindestvorschriften grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, kann sein Vertreter im Rat beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Wird im Europäischen Rat Einvernehmen erzielt, weist dieser den Entwurf an den Rat zurück und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird wieder aufgenommen. Wird kein Einvernehmen erzielt, können mindestens neun Mitgliedstaaten im Wege der sog. verstärkten Zusammenarbeit unter Zuhilfenahme der EU-Organe die Richtlinie mit Geltung nur für sich annehmen. Im Hinblick auf die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten können nach Art. 83 Abs. 1 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen werden, um Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festzulegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder der Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Zu diesen Kriminalitätsbereichen gehören Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegale Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat durch Beschluss weitere Bereiche einbeziehen, welchen Beschluss er einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments fasst. Nach Maßgabe von Art. 83 Abs. 2 ist die Angleichung der Strafvorschriften auch unter einem anderen Aspekt möglich. Erweist sich diese Angleichung als unerlässlich, um die Politik der EU wirksam auf einem Gebiet durchzuführen, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind (z.B. solche zum Schutz der Umwelt), so können durch Richtlinien Mindestvorschriften festgelegt werden; diese Richtlinien werden nach dem Verfahren erlassen, das für die Harmonisierungsmaßnahme gilt. Macht ein Mitgliedstaat geltend, dass der Entwurf einer Richtlinie nach Art. 83 Abs. 1 oder 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, wird wie bei Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen verfahren. Nach Art. 84 können im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen getroffen werden, um das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention zu fördern und zu unterstützen; ausgeschlossen ist hierbei jegliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Ebenfalls im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren können nach Art. 85 mittels Verordnungen Aufbau, Arbeitsweise, Tätigkeitsbereich und Aufgaben von Eurojust festgelegt werden. Eurojust ist eine Gruppe, die aus je einem Strafverfolger pro Mitgliedstaat besteht und dem Zweck dient, Informationen untereinander auszutauschen, Ermittlungen zu koordinieren und Probleme zwischen nationalen Strafverfolgungsbehörden auszuräumen. Eurojust besteht seit 2002. Zur Ergänzung von Eurojust sieht Art. 86 als vollkommen neue Regelung den Einsatz einer Europäischen Staatsanwaltschaft vor, um Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU zu bekämpfen. Dementsprechend ist die Europäische Staatsanwaltschaft zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer die betreffenden Straftaten begangen haben, und nimmt insoweit vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr. Ihren Einsatz und die Einzelheiten ihrer Tätigkeit legt der Rat in einer Verordnung fest, die er in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren beschließt, d.h. einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Wird im Rat keine Einstimmigkeit erreicht, auch nachdem der Europäische Rat mit dem Entwurf einer Verordnung befasst wurde, können mindestens neun Mitgliedstaaten im Wege der verstärkten Zusammenarbeit den Erlass der Verordnung mit Wirkung für sich herbeiführen. Ferner wird dem Europäischen Rat die Möglichkeit eingeräumt, die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension sowie hinsichtlich

solcher Personen auszudehnen, die als Täter oder Teilnehmer schwere, mehr als einen Mitgliedstaat betreffende Straftaten begangen haben. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission.

4. Polizeiliche Zusammenarbeit

Die polizeiliche Zusammenarbeit wird in den Artikeln 87 bis 89 behandelt. Nach Art. 87 entwickelt die EU eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden. Zu diesem Zweck können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen werden, die Folgendes betreffen:

Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen;
Unterstützung bei der Aus- und Weiterbildung von Personal sowie Zusammenarbeit in Bezug auf den Austausch von Personal, die Ausrüstungsgegenstände und die kriminaltechnische Forschung;
Gemeinsame Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität.

Maßnahmen, die die operative Zusammenarbeit der eingangs genannten Behörden betreffen, erläßt der Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, d.h. er beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Bei fehlender Einstimmigkeit im Rat kann diese nach den bereits erläuterten Modalitäten bis hin zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit mindestens neun Mitgliedstaaten überbrückt werden. Nach Art. 88 werden die Grundlagen für die Tätigkeit von Europol durch Verordnungen im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens festgelegt. Im Unterschied zu seinen bisherigen Aufgaben erhält Europol auch eine Zuständigkeit für operative Maßnahmen, die es allerdings nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedstaates oder der Mitgliedstaaten ergreifen darf, deren Hoheitsgebiet betroffen ist; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen bleibt den zuständigen einzelstaatlichen Behörden vorbehalten. Art. 89 hat wie Art. 32 des alten EU-Vertrages die grenzüberschreitende Tätigkeit von Behörden zum Inhalt, in welcher Beziehung der Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren entscheidet, d.h. er beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

5. Ergänzende Maßnahmen

Die allgemeinen Bestimmungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sehen mehrere Maßnahmen vor, welche die Maßnahmen in den einzelnen Bereichen dieses Raums wie der PJZS unterstützen und ergänzen sollen. Nach Art. 70 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen erlassen, mit denen Einzelheiten festgelegt werden, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung dessen vornehmen, wie die Behörden der Mitgliedstaaten die Unionspolitik im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durchführen, insbesondere im Hinblick auf eine umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden vom Inhalt und den Ergebnissen dieser Bewertung unterrichtet. Weiterhin kann der Rat nach Art. 74 Maßnahmen treffen im Hinblick auf eine Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen diesen Behörden und der Kommission. Der Rat beschließt diese Maßnahmen einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments, im Bereich der PJZS auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten. Um das vertragliche Ziel eines hohen Maßes an Sicherheit in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen, räumt schließlich Art. 75 dem Europäischen Parlament und dem Rat die Möglichkeit ein, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen im Hinblick auf Kapitalbewegungen und Zahlungen zu schaffen; dazu kann das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen im Besitz natürlicher oder juristischer Personen, Gruppieren oder nichtstaatlicher Einheiten gehören.

6. Der Gerichtshof der EU

Die auf bestimmte Verfahren begrenzte Zuständigkeit des Gerichtshofs, wie sie dem ehemaligen Art. 35 des EU-Vertrages zugrunde lag, ist entfallen. Damit sind auf Maßnahmen im Bereich der PJZS alle im AEUV vorgesehenen Verfahrensarten ohne Einschränkung anwendbar. Dies gilt insbesondere für das in Art. 258 geregelte Vertragsverletzungsverfahren, mittels dessen die Kommission als „Hüterin der Verträge,“ durch Klage vor dem Gerichtshof Verstöße der Mitgliedstaaten gegen Unionsrecht rügen kann, und das Verfahren der Vorabentscheidung nach Art. 267, bei dem die Anrufung des Gerichtshofs durch nationale Gerichte nicht mehr von einer diesbezüglichen Entscheidung des jeweiligen Mitgliedstaates abhängt. Wenn er über rechtliche Angelegenheiten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entscheidet, ist der Gerichtshof nach Art. 276 wie bisher nicht zuständig für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.

7. Schlussbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Änderungen des Vertrages von Lissabon im Hinblick auf die Ziele und Inhalte der PJZS moderat ausgefallen sind und die Mitgliedstaaten in dem politisch sensiblen Bereich der inneren Sicherheit nur insoweit eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene praktizieren wollen, als dies im Vergleich zu einzelstaatlichem Handeln einen „europäischen Mehrwert“, verspricht. Deutlich aufgewertet wurden hingegen das Handlungsinstrumentarium, das Verfahren der Gesetzgebung und die gerichtliche Kontrolle, welche Aufwertung sich daraus erklärt, dass sich die Mitgliedstaaten aus der Schwerfälligkeit der bisherigen PJZS befreien wollten. Die vertraglichen Grundlagen für ein wirkungsvolleres Handeln in diesem Bereich sind gelegt; die Zukunft wird zeigen, ob sie auch genutzt werden.