

KLEINERE BEITRÄGE, BERICHTE UND DOKUMENTE

Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem Ende der Übergangsperiode: Normalität und Sonderfälle

*Fritz Zeder, Wien**

Mit dem 1.12.2014 – fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – ist die Übergangsperiode ausgelaufen. Der Beitrag stellt jene Änderungen vor, die dies mit sich bringt; vor allem die Möglichkeit zu Vertragsverletzungsverfahren und die neue Rechtsstellung des Vereinigten Königreichs. Zusammengefasst werden auch die weiter bestehenden Besonderheiten des Legislativverfahrens im Straf- und Polizeirecht. Schließlich wird über die aktuellen Legislativprojekte zur Aufhebung obsoleter „alter“ Rechtsakte berichtet.

Mit dem 1.12.2009 hat der Vertrag von Lissabon (VvL) das Strafrecht (wie die polizeiliche Zusammenarbeit) in den AEUV integriert; damit ist der seit dem 1.11.1993 bestehende intergouvernementale Sonderweg beendet worden,¹ die „3. Säule“ gibt es nicht mehr. Neue strafrechtliche Rechtsakte werden nach dem (früher als Mitentscheidungsverfahren bekannten) *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* (Art. 294 AEUV) beschlossen: Rat und EP entscheiden gemeinsam; die Entscheidung des Rates kommt grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit zustande (kein „Veto“).

Als Rest der intergouvernementalen Periode sind aber einige *Besonderheiten geblieben*: Die meisten davon betreffen das Legislativverfahren (I.); der Kreis der teilnehmenden Staaten umfasst nicht unbedingt alle 28 MS (II.); eine besonders einschneidende Besonderheit, eine Begrenzung der Befugnisse des EuGH, schließlich ist seit kurzem außer Kraft getreten (III.2). In Beratung ist schließlich die Aufhebung obsoleter Rechtsakte aus der Zeit der intergouvernementalen Rechtsetzung (III.1).

* Hon.-Prof. Dr. Fritz Zeder, D.E.A. Strafrecht (Paris), ist Leiter einer Straflegislative Abteilung im österreichischen Bundesministerium für Justiz und Honorarprofessor für Strafrecht und Strafprozeßrecht an der Universität Wien. Er nimmt seit 1994 an der Rechtsetzung in der EU im Strafrecht teil, hat während der beiden Präsidentschaften Österreichs im Rat (1998 und 2006) Arbeitsgruppen geleitet und ist seit 2010 Vertreter Österreichs im CATS. Er publiziert u.a. laufend in seinen Rubriken „Europastrafrecht aktuell“ und „EuGH – Anhängige Verfahren“ im Journal für Strafrecht (JSt). Kontakt: fritz.zeder@bmj.gv.at.

1 Siehe F. Zeder, Europastrafrecht, Vertrag von Lissabon und Stockholmer Programm: Mehr Grundrechts-schutz?, EuR 2012, S. 34, 42 ff.

I. Besonderheiten des Legislativverfahrens

1. Geteiltes Initiativrecht

Neben dem *Initiativrecht* der EK bleibt das Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten (MS) insoweit erhalten, als ein *Viertel* der MS – derzeit also sieben – gemeinsam einen Vorschlag vorlegen können (Art. 76 AEUV). Dies war z.B. bei der RL 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung² der Fall.

2. „Notbremse“ und Verstärkte Zusammenarbeit

Sieht ein MS durch einen Vorschlag zur Rechtsangleichung im materiellen Strafrecht oder im Strafverfahren „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berührt“, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird; damit wird das Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt („*Notbremse*“, Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3 AEUV). Wird keine Einigung erzielt, so können – als „letztes Mittel“ (Art. 20 Abs. 2 EUV) – jene MS, die dies wollen, den Vorschlag im Wege der *Verstärkten Zusammenarbeit* beschließen; der Beschluss wirkt dann nur für die beteiligten MS. Für Zusammenarbeit im engeren Sinn und Eurojust sind Notbremse und Verstärkte Zusammenarbeit nicht vorgesehen. Eine besondere Art der Verstärkten Zusammenarbeit ist bei der Europäischen Staatsanwaltschaft vorgesehen³. Bisher ist die „*Notbremse*“ noch nicht ausgelöst worden.

3. Europäische Staatsanwaltschaft: Zustimmungsverfahren

Für die Einrichtung der *Europäischen Staatsanwaltschaft* wird nicht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angewendet, sondern ein besonderes Verfahren: Der Rat entscheidet als alleiniger Gesetzgeber, es ist bloß die Zustimmung des EP erforderlich, und im Rat bedarf es der Einstimmigkeit (Art. 86 AEUV).

4. Nationale Parlamente: „Gelbe Karte“

Den *nationalen Parlamenten* wird durch den VvL – namentlich durch *Protokoll (Nr. 2)* über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – die Möglichkeit eingeräumt, binnen acht Wochen nach Vorlage eines Legislativvorschlags eine begründete Stellungnahme abzugeben, aus welchen Gründen der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Dazu hat jeder MS zwei Stimmen (bei einem Zweikammersystem hat jede Kammer eine Stimme, gibt es nur eine Kammer, hat diese zwei Stimmen); derzeit (28 MS)

2 RL 2014/41/EU des EP und des Rates vom 3.4.2014, ABl. EU 2014 L 130/1.

3 Eingehend C. Cach, Die Verstärkte Zusammenarbeit und ihre Bedeutung für die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, EuR 2014, S. 716.

gibt es also 56 Stimmen. Eine bestimmte Zahl derartiger Stellungnahmen (Stimmen) löst die Pflicht der EK aus, ihren Vorschlag zu überprüfen (Art. 7 Abs. 2 des Protokolls, sogenannte „*Gelbe Karte*“); die EK muss einen begründeten Beschluss fassen, mit dem sie an dem Vorschlag festhält, ihn ändert oder ihn zurückzieht. Während das Quorum sonst ein Drittel der Stimmen ist (derzeit 19), beträgt sie im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bloß ein Viertel (also 14). Ein „*Gelbe Karte*“-Verfahren hat es zum Vorschlag zu einer VO über die Europäische Staatsanwaltschaft gegeben⁴.

II. Drei Mitgliedstaaten als Sonderfall

Nach dem Vorbild älterer Beispiele (vor allem der Schengener Verträge und des Vertrags von Prüm)⁵ hat der VvL für drei MS Sonderstellungen eingeräumt:

1. Dänemark

Dänemark *beteiligt sich nicht* an der Rechtsetzung im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Art. 1 Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks. Alle seit dem 1.12.2009 verabschiedeten Rechtsakte gelten also nicht für Dänemark; dies macht vor allem dort erhebliche Schwierigkeiten, wo alte Rechtsakte durch neue ersetzt werden sollen.

Dänemark kann „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ – das bedeutet: nach positivem Ausgang einer Volksabstimmung – mitteilen, dass es von dem Protokoll keinen Gebrauch mehr machen will; dann ist der *gesamte* Rechtsbestand für Dänemark verpflichtend (Art. 7 Protokoll Nr. 22).

2. Vereinigtes Königreich und Irland: Neue Rechtsakte

Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland (UK) sowie Irland beteiligen sich grundsätzlich nicht an der Rechtsetzung im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, so das Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Jeder der beiden Staaten kann aber zu *jedem einzelnen legislativen Vorhaben* (einschließlich Abkommen mit Drittstaaten) erklären, sich beteiligen zu wollen („*opt-in*“), wobei es *zwei Varianten* gibt:

- a) Eine opt-in-Erklärung kann *binnen drei Monaten nach Vorlage* des Legislativvorschlags abgegeben werden (Art. 3 Abs. 1 Protokoll Nr. 21) und bewirkt,

4 Beschluss der EK, den Vorschlag beizubehalten: KOM(2013) 851 endg.; dazu F. Zeder, Der Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft: Große – kleine – keine Lösung?, öAnwBl 2014, S. 212, 220 = StraFo 2014, S. 239, 247.

5 Näher F. Zeder, Britisches „pull-out“ aus der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vor Lissabon: Splendid Isolation?, EuR 2013, S. 454.

- dass der erklärende MS an den Verhandlungen über den Rechtsakt vollberechtigt teilnimmt.
- b) Wurde eine solche Erklärung nicht abgegeben, so kann sie *nach Annahme eines Rechtsaktes* nachgeholt werden: UK und Irland können jederzeit erklären, den Rechtsakt annehmen zu wollen; in diesem Fall sind die Bestimmungen über den Anschluss eines MS an eine bestehende Verstärkte Zusammenarbeit (Art. 331 Abs. 1 AEUV) anzuwenden (Art. 4 Protokoll Nr. 21).

Zur weit überwiegenden Zahl der seit dem Inkrafttreten des VvL vorgeschlagenen Rechtsakte haben UK und Irland erklärt, sich zu beteiligen, und zwar fast immer schon nach Vorlage des Vorschlags; in mehreren Fällen haben sich die beiden Staaten unterschiedlich verhalten. Die Beteiligung schon am Gesetzgebungsprozess (Variante a.) ist in einem Erwägungsgrund des betreffenden Rechtsakts festgehalten; die nachträgliche Beteiligung (Variante b.) wird per Beschluss der EK kundgemacht⁶.

3. Vereinigtes Königreich: Block-pull-out aus alten Rechtsakten und teilweises re-opt-in

Überdies räumt Art. 10 Abs. 4 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen (nur) dem UK das Recht ein, eine *Erklärung*⁷ abzugeben, wodurch das UK ab dem 1.12.2014 – fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des VvL – an sämtliche Rechtsakte der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die *vor dem VvL erlassen und noch nicht geändert* wurden, nicht mehr gebunden ist. Die Erklärung ist nur für *alle* unverändert gebliebenen „alten“ Rechtsakte möglich („alles oder nichts“, „block-pull-out“); sie ist vor dem 1.6.2014 abzugeben. Die britische Regierung hat eine derartige Erklärung am 9.7.2013 beschlossen und am 24.7. dem Rat notifiziert. Die Erklärung entfaltet konstitutive Wirkung, d.h. ohne dass weitere Beschlüsse nötig wären, hatte die Erklärung zur Folge, dass sämtliche vor dem VvL beschlossenen Rechtsakte mit dem 1.12.2014 für das UK nicht mehr verbindlich und unanwendbar wurden (bzw. geworden wären). Der Rat kann lediglich (auf Vorschlag der EK mit qualifizierter Mehrheit) Übergangsmaßnahmen beschließen, sowie, dass das UK die unmittelbaren finanziellen Folgen zu tragen hat, die sich „zwangsläufig und unvermeidbar“ aus seinem pull-out ergeben.

Allerdings räumt Art. 10 Abs. 5 des Protokolls Nr. 36 dem UK das Recht ein, „in der Folge jederzeit“ mitzuteilen, dass es sich *an einzelnen der Rechtsakte* („pick and choose“) beteiligen möchte (re-opt-in, Wiedereinstieg). Tatsächlich hat die britische Regierung im Juli 2013 zugleich mit der pull-out-Erklärung eine indikative Liste von 35 Rechtsakten vorgelegt, zu denen sie ein re-opt-in in Betracht ziehe.

6 Näher F. Zeder (Fn. 5), S. 455 ff.

7 Zum genauen Inhalt dieser Erklärung und deren Gründen siehe F. Zeder (Fn. 5), S. 458.

In Brüssel begannen im Herbst 2013 die Beratungen, wie nun vorzugehen sei; Anfang 2014 wurde zur Behandlung aller Aspekte, die mit dem Ende des Übergangszeitraums zusammenhängen, eine Arbeitsgruppe „Application of Article 10 of Protocol 36 to the Treaties“ (abgekürzt PROAPP) eingesetzt. Die Gruppe befasste sich einerseits mit einer *Bestandsaufnahme* und Kategorisierung der vor dem VvL beschlossenen Rechtsakte; besonderes Augenmerk wurde dabei der Frage geschenkt, welche der „alten“ Rechtsakte mittlerweile (also nach dem Inkrafttreten des VvL) geändert („lissabonisiert“) und damit der pull-out-Erklärung des UK bereits entzogen waren oder noch bis zum 30.11.2014 entzogen werden würden.

Andererseits wurde das UK von vielen MS dahin gedrängt, den Wiedereinstieg zu einer *möglichst umfassenden und kohärenten Liste* von Rechtsakten zu erklären. Im Fokus stand dabei die Forderung, dass die Instrumente der Zusammenarbeit lückenlos übernommen werden sollten: So wurde im Justizbereich insbesondere gefordert, dass *alle* Instrumente der gegenseitigen Anerkennung vom Wiedereinstieg umfasst sein sollten. Im Polizeibereich ging es um die Prüm-Beschlüsse, deren weitere Anwendung das UK (nicht aus grundsätzlichen Überlegungen, sondern deshalb) vermeiden wollte, weil es mit der Schaffung der technischen Voraussetzungen im Rückstand ist.

Tatsächlich ist der Wiedereinstieg nicht eine automatische Rechtsfolge der Mitteilung des UK; vielmehr verweist Art. 10 Abs. 5 des Protokolls Nr. 36 auf die Protokolle Nr. 19 (Schengen-Besitzstand) und Nr. 21 (nachträgliche Erklärung, oben 2.2.b). Allerdings zeigte sich bald, dass die Möglichkeiten der MS, auf das UK Druck auszuüben, recht begrenzt waren: Denn die große Mehrheit der in Betracht kommenden Rechtsakte zählt nicht zum Schengen-Besitzstand; es ist daher Aufgabe der EK, den Beschluss über die Beteiligung des UK zu fassen. Nur für die dem Schengen-Besitzstand zuzurechnenden Rechtsakte ist es der Rat, der den Beschluss fasst. Versuche, die Schengen-Rechtsakte als Geisel für die übrigen zu nehmen, waren nicht von Erfolg gekrönt.

Sämtliche Beteiligten waren sich einig, dass für jene Rechtsakte, in die das UK wiedereinstiegen will, wenn irgend möglich, sichergestellt werden solle, dass der Wiedereinstieg lückenlos von statthaft gehen, also wie der Ausstieg am 1.12.2014 wirksam wird; es sollte eine „*operational gap*“ vermieden werden. Es wurde daher als Ziel formuliert, dass sämtliche Beschlüsse schon im Vorhinein fertig gestellt sein sollten, sodass sie am 1.12. sofort kundgemacht werden könnten.

Nicht gerade erleichtert wurden die Verhandlungen dadurch, dass sich der formale Beschluss des UK, in welche Rechtsakte nun der Wiedereinstieg angestrebt werde, immer weiter hinzog – während andererseits die anderen MS über die gesamte Dauer der Verhandlungen auf allen Ebenen mit diplomatischen Interventionen des UK in ungekannter Intensität konfrontiert waren.

Im Juni 2014 wurde der Abschluss der Verhandlungen zwischen der EK und dem UK über den Löwenanteil der Rechtsakte – den Non-Schengen-Bereich – bekanntgegeben.

Zum letzten noch offenen Bereich, den Prüm-Beschlüssen, wurde einerseits eine Übergangsfrist bis Anfang 2016 festgelegt; bis dahin führt das UK eine „Durchführbarkeitsstudie“ durch und teilt dann mit, ob es sich an den Prüm-Beschlüssen beteiligen möchte; falls nein, hat es Kosten von ca. 1,5 Mio € zurückzuzahlen. Andererseits hat sich das UK bereit erklärt, auf Basis der Gegenseitigkeit, Anfragen anderer MS – aber nur bis zu einer gewissen Höchstzahl – zu beantworten. Daraufhin konnten die letzten Vorbehalte Anfang November zurückgezogen werden.

Erst am 20.11. hat die *britische Regierung* – nachdem das Vorhaben im House of Commons am 11.11. gebilligt worden war – die *Erklärung* abgegeben, *in 35 Rechtsakte wiedereinstiegen zu wollen*. (Die politische Marketingstrategie des „minus 100“ hat sich also festgesetzt: Von den seinerzeit angenommenen etwa 135 alten Rechtsakten sollen bloß etwa 35 weiter für das UK gelten.)

Trotz allem ist es letztlich gelungen, die erforderlichen Schritte rechtzeitig über die Bühne zu bringen; im Amtsblatt der EU sind am 28.11. (L 343) und am 1.12. (L 345 sowie C 430) die folgenden acht Dokumente veröffentlicht worden:

- a) Beschluss 2014/836 des Rates vom 27.11.2014 zur Bestimmung von Folge- und Übergangsmaßnahmen⁸: Als Übergangsmaßnahme ist vorgesehen, dass – zur Vermeidung der „operational gap“ – die 35 Rechtsakte für das UK bis 7.12.2014 weiter gelten; die Folgemaßnahmen sind die oben bereits erwähnten zu den Prüm-Beschlüssen.
- b) Beschluss 2014/837 des Rates vom 27.11.2014 zur Bestimmung der unmittelbaren finanziellen Folgen⁹.
- c) Beschluss 2014/858 der EK vom 1.12.2014 zur Beteiligung des UK an den *Nicht-Schengen-Maßnahmen*¹⁰; der Anhang enthält die Liste der 29 Nicht-Schengen-Maßnahmen.
- d) Beschluss 2014/857 des Rates vom 1.12.2014 zur Beteiligung des UK an bestimmten *Schengen-Maßnahmen* und zur Änderung der beiden Schengen-Beschlüsse 2000/365 und 2004/928¹¹.

Diese vier Beschlüsse sind *konstitutiv*; dagegen sind vier weitere Dokumente lediglich zu Informationszwecken im Teil C des Amtsblatts erschienen:

- a) Konsolidierte Fassung des Beschlusses 2000/365¹² sowie
- b) konsolidierte Fassung des Beschlusses 2004/926¹³.

8 ABI. EU 2014 L 343/11.

9 ABI. EU 2014 L 343/17.

10 ABI. EU 2014 L 345/6.

11 ABI. EU 2014 L 345/1.

12 ABI. EU 2014 C 430/1.

13 ABI. EU 2014 C 430/6.

- c) Liste jener 59 vor dem VvL angenommenen Rechtsakte, die *nicht mehr für das UK gelten*¹⁴.
- d) Liste der 15 vor dem Vertrag von Lissabon angenommenen Rechtsakte, die während des Übergangszeitraumes geändert („*lissabonisiert*“) wurden und somit *weiter für das UK gelten*¹⁵.

Ergebnis:

Sämtliche Rechtsakte des *materiellen Strafrechts* – soweit sie nicht ohnehin bereits „lissabonisiert“ sind – gelten nun nicht mehr für das UK; dies gilt etwa auch für den Rahmenbeschluss 2002/475 (Terrorismusbekämpfung), dessen Überarbeitung aus aktuellem Anlass („foreign fighters“) jetzt gerade debattiert wird.

Vom Wiedereinstieg sind die die meisten Rechtsakte der *gegenseitigen Anerkennung* erfasst, also auch der Europäische Haftbefehl, jedoch mit Ausnahme der Rahmenbeschlüsse 2008/947/JI (Bewährungsentscheidungen) und 2009/948/JI (Kompetenzkonflikte).

Nicht für das UK gelten auch die beiden Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren (1995) und die Auslieferung (1996). Diese sind zwar weitestgehend durch den Europäischen Haftbefehl ersetzt; da aber drei MS (Österreich, Italien und Frankreich) auf Taten, die vor einem Stichtag begangen wurden, noch Auslieferungsrecht anwenden, muss in solchen (gewiss seltenen) Fällen auf das Auslieferungsbereinkommen des Europarates (samt Protokollen) zurückgegriffen werden.

III. Umschreifen der Normalität

1. Rechtsbereinigung: Aufhebung obsoleter Rechtsakte

Es war ein Spezifikum der alten „dritten Säule“, dass bisweilen primär aus politischen Gründen Rechtsakte angenommen wurden, deren rechtlicher oder praktischer Nutzen schon damals zweifelhaft war oder zumindest im Lauf der Zeit abhandengekommen ist.

Die EK hat – im größeren Zusammenhang des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)¹⁶ – am 28.11.2014 Vorschläge zu einer Verordnung¹⁷ und zwei Beschlüssen¹⁸ vorgelegt, mit denen obsolete Rechtsakte aufgehoben werden sollen. Die beiden Beschlüsse betreffen Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses und haben keinen unmittelbar strafrechtlichen Bezug; auch in der Verordnung finden sich überwiegend Rechtsakte aus dem Polizeibereich und bloß zwei strafrechtliche Rechtakte:

14 ABI.EU 2014 C 430/17.

15 ABI.EU 2014 C 430/23.

16 REFIT = Regulatory Fitness and Performance Programme; letzte Mitteilung der EK KOM(2014) 368 215 endg. und jüngst das „scoreboard“ SWD(2015) 110 final.

17 KOM(2014) 715 endg.

18 KOM(2014) 713 endg. und 714 endg.

- Die Gemeinsame Maßnahme 96/750/JI vom 17.12.1996 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und Verfahren zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels¹⁹ sei einerseits durch das EU-Rechtshilfe-Übereinkommen aus dem Jahr 2000 und andererseits durch den Rahmenbeschluss 2004/757/JI über Mindestvorschriften über strafbare Handlungen und Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels hinfällig, was sicher zutrifft²⁰.
- Die Gemeinsame Maßnahme 98/427/JI vom 29.6.1998 über die Anwendung bewährter Methoden bei der Rechtshilfe in Strafsachen²¹ sei durch das EU-Rechtshilfeübereinkommen 2000 hinfällig. Auch wenn der Zusammenhang mit dem EU-Rechtshilfeübereinkommen 2000 nicht unmittelbar ersichtlich ist, so hat die Gemeinsame Maßnahme keine praktische Bedeutung.

Mit dieser Übung der Rechtsbereinigung befasste sich die Arbeitsgruppe PRO-APP in den ersten Monaten des Jahres 2015; die Ergebnisse ihrer Arbeiten konnten Mitte April dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) vorgelegt²² werden. Gegenüber den Vorschlägen der EK wurden sowohl in formeller Hinsicht als auch inhaltlich Änderungen vorgenommen:

Die inhaltlichen Änderungen bestehen darin, dass *drei Rechtsakte zusätzlich als obsolet aufgehoben* werden sollen:

- a) Das *Übereinkommen* vom 17.6.1998 über den *Entzug der Fahrerlaubnis*²³. Dieses Übereinkommen ist nur von sieben MS ratifiziert worden und daher nicht in Kraft getreten; von den sieben MS haben nur zwei eine Erklärung abgegeben, dass sie das Übereinkommen vorzeitig anwenden wollen, nämlich UK und Irland. Da das Übereinkommen aber mangels re-opt-in-Erklärung des UK seit dem 1.12.2014 für das UK nicht mehr gilt, hat das Übereinkommen jeglichen Anwendungsbereich verloren.
- b) Das (mit Beschluss des Schengen-Exekutivausschusses angenommene) *Übereinkommen* vom 28.4.1999 wegen *Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften*²⁴. Dieses Übereinkommen ist ebenfalls nicht in Kraft getreten, es hat auch kein Staat eine Erklärung über eine vorzeitige Anwendung abgegeben. Es ist daher praktisch bedeutungslos.
- c) Schließlich ist es auch gelungen, den *Rahmenbeschluss* 2008/978/JI über die *Europäische Beweisanordnung*²⁵ in die Liste aufzunehmen. Dieser Rahmenbeschluss ist durch die RL 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung²⁶ ersetzt worden, und zwar im Verhältnis jener 26 MS zueinander, die da-

19 ABI. EG 1996 L 342/6.

20 Vgl. schon G. Litzka/M. Matzka/F. Zeder, SMG (Suchtmittelgesetz), 2. Aufl. (2009), II.A Rn. 25.

21 ABI. EG 1998 L 191/1.

22 Siehe die Ratsdokumente 6060/1/15 PROAPP 5 REV 1, 6066/1/15 PROAPP 6 REV 1 und 6068/1/15 PROAPP 7 REV 1 (im Dokumentenregister des Rates abrufbar).

23 ABI. EG 1998 C 216/1.

24 ABI. EG 2000 L 239/428.

25 Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18.12.2008, ABI. EU 2008 L 350/72.

26 RL 2014/41/EU des EP und des Rates vom 3.4.2014, ABI. EU 2014 L 130/1.

ran teilnehmen (nicht beteiligt sind Dänemark – oben II.1. – und Irland, das bisher kein opt-in erklärt hat – oben II.2.). Im Hinblick auf den zwischen diesen beiden Staaten bestehenden Anwendungsbereich ist in der RL 2014/41/EU bloß verfügt, dass der RB 2008/978/JI bloß für die an der RL teilnehmenden MS ersetzt und nicht formell aufgehoben wird; es haben inzwischen auch mehrere MS²⁷ mitgeteilt, den RB 2008/978/JI umgesetzt zu haben. Mangels praktischer Sinnhaftigkeit, und auch da Dänemark und Irland sich einverstanden erklärt haben, soll der Rahmenbeschluss nun aber doch gänzlich aus dem Rechtsbestand entfernt werden.

Von den formellen Änderungen gegenüber den EK-Vorschlägen seien zwei erwähnt:

Zum einen: Alle drei Rechtsakte sollen nun in der *Rechtsform einer Verordnung* erlassen werden. Dies mag zwar insofern etwas ungewöhnlich erscheinen, als einzelne der aufzuhebenden Rechtsakte – wenn sie nach jetzt geltendem Primärrecht neu erlassen würden – nur die Form einer Richtlinie annehmen könnten (dies gilt namentlich für die oben erwähnte Gemeinsame Maßnahme 96/750/JI, die Mindestvorschriften des materiellen Strafrechts enthält, wofür nach Art. 83 AEUV nur Richtlinien zulässig sind). Da nun aber gerade keine Mindestvorschriften erlassen werden sollen, sondern bloß Rechtsakte aufgehoben werden sollen, scheint die Wahl der Verordnung als die unmittelbar wirksame Rechtsform durchaus sachgerecht.

Zum anderen: In die Erwägungsgründe wurden diffizile Ausführungen über die Positionen des UK und Irlands aufgenommen. Zu der sie betreffenden Verordnung (zum Non-Schengen-Bereich) haben UK²⁸ und Irland²⁹ erklärt, teilnehmen zu wollen (siehe oben II.2.).

Die Verordnungsentwürfe wurden im AStV II am 16.4.2015 zur Kenntnis genommen, und der Ratsvorsitz wurde mit der Aufnahme der Trilogverhandlungen mit dem EP beauftragt; möglicherweise kann der Trilog in einem vereinfachten Verfahren stattfinden, sodass doch mit einer baldigen Annahme der drei Verordnungen gerechnet werden kann.

2. Volle Befugnisse des EuGH (und der EK)

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind andere Effekte des Endes der Übergangsperiode: Bis zum 30.11.2014 war es der EK verwehrt, wegen mangelhafter Umsetzung eines vor dem VvL beschlossenen Rechtsaktes ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen MS einzuleiten, und auch die eingeschränkten Befugnisse des EuGH nach Art. 35 EUV a.F. haben weiter gegolten (Art. 10 Abs. 1

27 Dänemark, Spanien, Kroatien, Slowenien und die Niederlande.

28 Ratsdokument 7926/15 PROAPP 12 (im Dokumentenregister des Rates abrufbar).

29 Ratsdokument 7923/15 PROAPP 11 (im Dokumentenregister des Rates abrufbar).

Protokoll Nr. 36), soweit nicht ein Rechtsakt „lissabonisiert“ worden ist (Art. 10 Abs. 2).

Mit diesen Beschränkungen ist es vorbei.

a) Vorabentscheidungsverfahren

Seit dem 1.12.2014 können auch Gerichte jener MS, denen dies bisher verwehrt war, Vorabentscheidungsersuchen zum Bereich der polizeilichen und der Zusammenarbeit in Strafsachen an den EuGH richten. In Deutschland oder Österreich ist dieser Umstand wenig beachtet worden, aber nach dem bis zum 30.11.2014 geltenden Regime des Art. 35 EUV a.F. haben bloß 19 MS die Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungen anerkannt³⁰.

Mittlerweile liegen aus zwei jener MS, die dies bisher ihren Gerichten verwehrt haben, Vorabentscheidungsersuchen vor, nämlich aus Bulgarien³¹ und sogar – noch dazu einen Fall eines Europäischen Haftbefehls betreffend – aus Irland³².

b) Vertragsverletzungsverfahren

Ab sofort kann die EK Vertragsverletzungsverfahren einleiten und *Klage vor dem EuGH* erheben (Art. 258 AEUV). Nimmt man die Erfahrungen bei einzelnen strafrechtlichen Richtlinien als Maßstab – namentlich bei der RL 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt³³ oder der RL 2009/123/EG (Meeresverschmutzung durch Schiffe)³⁴ –, so ist mit einer peniblen Umsetzungskontrolle durch die EK zu rechnen.

Als ersten Schritt hat die EK die vor dem Inkrafttreten des VvL angenommenen Rechtsakte in ihre Umsetzungsdatenbank MNE³⁵ aufgenommen und die MS aufgefordert, die dort eingetragenen Umsetzungsmaßnahmen auf Richtigkeit und Vollständigkeit zu prüfen und gegebenenfalls zu ergänzen.

3. Praktische Zugänglichkeit?

Neben der rechtlichen Kontrolle der Umsetzung durch die einzelnen MS besteht aber auch noch in anderer Hinsicht Handlungsbedarf, namentlich bei jenen Rechtsakten, die eine Zusammenarbeit der Behörden der MS (insbesondere gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung) vorsehen: Für eine reibungslose Zusammenarbeit ist nämlich die Kenntnis einerseits jener MS, die einen bestimmten Rechtsakt umgesetzt haben, und andererseits der abgegebenen Erklärungen (z.B. über das Sprachenregime oder die zuständigen Behörden) unbedingt erforderlich.

³⁰ Siehe die Kundmachung in ABl. EU 2010 C 56/7.

³¹ EuGH, Rs. C-554/14 (Ognyanov I) und C-614/14 (Ognyanov II).

³² EuGH, Rs. C-237/15 (Lanigan).

³³ ABl. EU 2008 L 328/28.

³⁴ ABl. EU 2009 L 280/52.

³⁵ Die Abkürzung bedeutet „Mesures Nationales d’Execution“, also nationale Umsetzungsmaßnahmen.

Diese Informationen liegen aber bisher bei keiner Institution zur Gänze vor: Früher war die Sammlung und tabellarische Darstellung hauptsächlich die Aufgabe des Generalsekretariats des Rates; nach jüngeren Rechtsakten sind die Erklärungen aber an die EK zu richten. Das Europäische Justizielle Netz (in Strafsachen) EJN bemüht sich, verfügbare Informationen auf seine Homepage zu stellen, ist aber seinerseits auf Information durch die EK oder das Generalsekretariats des Rates angewiesen; und es sind auch bei weitem noch nicht alle relevanten Rechtsakte auf der EJN-Homepage³⁶ eingerichtet. Auch das Europäische Justizportal (european e-Justice portal³⁷) ist, was strafrechtliche Rechtsakte anbelangt, erst im Aufbau begriffen.

Kaum zu glauben, aber von einer umfassenden und übersichtlichen Information der Praxis, wie sie der Europarat zu den in seinem Rahmen abgeschlossenen Übereinkommen seit vielen Jahren auf seiner Homepage (Treaty Office³⁸) bereithält, ist die EU noch weit entfernt.

36 <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>.

37 <https://e-justice.europa.eu>.

38 <http://conventions.coe.int/>.