

## § 15

### Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

- I. Die Idee des RFSR
- II. Kompetenzzuweisung an die Union
  1. Regelungen
  2. Rechtssetzung
- III. Grenzkontrollen
- IV. Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz
- V. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen
- VI. Polizeiliche Zusammenarbeit und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
  1. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
    - a. Gegenseitig Anerkennung und Rechtsangleichung
    - b. Eurojust
    - c. Europäische Staatsanwaltschaft
  2. Polizeiliche Zusammenarbeit

Literatur: *Rudolf Streinz/ Christoph Ohler/Christoph Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU-Einführung und Synopse, 2. Auflage (2008), S.133ff.; Vanessa Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, 2009, S.87ff.; Weber, in: BayVBL.2008, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon, 485-489; Hailbronner, Kay, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, S.361ff.; Matthias Herdegen, Europarecht, 15. Auflage, 2013, §20.*

#### I. Die Idee des RFSR

Die mit dem Binnenmarktprozess der achtziger Jahren verbundenen Öffnung der Grenzen warf die Frage auf, ob und inwieweit traditionell mit Grenzen verbundenen Sicherungen durch andere Instrumente ersetzt werden müssen.

Im Jahre 1985 einigte man sich zunächst im „Schengener Übereinkommen“<sup>1</sup> über den Abbau der Kontrollen an den EG-Binnengrenzen auf eine Reihe von Maßnahmen im Bereich der Ausländerpolitik und der Polizeikooperation.

---

<sup>1</sup>Schengen I – (GMBL. 1986, S. 79); Jahr 1990 Abschluss eines Übereinkommens zur Durchführung dieses Übereinkommens (Schengen II, BGBl. 1993 II, S. 1013); Grenzkodex Verordnung (EG) Nr.562/2006 des EP und des Rates vom 15.März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) Abl.L105/1 vom 13.April.2006. Der Schengenraum umfasst mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien alle kontinentalen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Malta. Zudem haben sich auch die Nicht-EU-Staaten Island, Norwegen, Lichtenstein und die Schweiz dem Schengen-System angeschlossen.

Die Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997 erstmals zum Ziel der Union erklärt.

Die Idee des **Raums der Freiheit** umfasst vor allem die Idee des freien Personenverkehrs, der auch Drittstaatsangehörige einschließt, da Personenkontrollen an den Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit nicht stattfinden sollen (Art.67 Abs.2 AEUV, Art.77 Abs.1 a AEUV).

Dem **Raum der Sicherheit** liegt die Idee zugrunde, dass um einem Missbrauch der Personenfreizügigkeit innerhalb der Union entgegenzuwirken diese von sicherheitsrechtlichen Maßnahmen begleitet werden muss. Sicherheitsrechtliche Maßnahmen sind unter anderem die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen, die Regelung von Asyl und Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität (Art.3 EUV).

Der **Raum des Rechts** umfasst die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Es soll im **Zivilrecht** innerhalb des Binnenmarkts insbesondere der unkomplizierte und gleiche Zugang zum Recht erreicht werden (Art.67 Abs.4 AEUV). Im **Strafrecht** soll ein vergleichbares Konzept der Strafjustiz im Umgang mit kriminellen Verhaltensweisen entwickelt werden und die Anerkennung von Urteilen und Entscheidungen erleichtert werden (Art.67 Abs.3 AEUV).

## II. Kompetenzzuweisung an die Union

Bisher war auf der Grundlage des EUV alte Fassung die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) in der dritten Säule der Europäischen Union geregelt. Die Mitgliedstaaten arbeiteten in der dritten Säule vor allem intergouvernemental zusammen. Die intergouvernementale Zusammenarbeit findet, im Gegensatz zur supranationalen Zusammenarbeit, vor allem auf zwischenstaatlicher Basis statt. Durch den Vertrag von Lissabon wurde zwar die bisherige Säulenstruktur der Europäischen Union aufgelöst, allerdings bestehen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR), der die PJZS ablöst, weiterhin Sonderregelungen, die einen intergouvernementalen Charakter aufweisen.<sup>2</sup>

### 1. Regelungen

Gemäß Art.67 Abs. 1 AEUV bildet die Union einen "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts". Der RFSR wird in Art.3 Abs.2 EUV als eines der Ziele der Union aufgeführt und in den Art.67 bis 89 AEUV näher geregelt. Diese Blankettformel umfasst die Bereiche "Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung" (Art.77 bis 80 AEUV), die "justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen" (Art.81 AEUV), die "justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen" (Art.82 bis 86 AEUV), sowie die "polizeiliche Zusammenarbeit" (Art.87 bis 89 AEUV). In den Art.67 bis 76 AEUV sind zudem allgemeine Bestimmungen den Regelungen zu den einzelnen Bereichen vorangestellt.

---

<sup>2</sup> Ferner gelten im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark besondere Regelungen, s. Protokoll Nr.1 zum Vertrag von Lissabon, ABl.2007 C 306/185 ff.

## 2. Rechtssetzung

Die Union hat den Auftrag, durch die Entwicklung einer gemeinsamen Politik sicherzustellen, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden und entwickelt außerdem eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an der Außengrenze (Art.67 Abs.2, 77 bis 80 AEUV). Der in Art.80 AEUV enthaltene Hinweis auf die Solidarität der Mitgliedstaaten bezieht sich insbesondere auf die besonderen (auch der finanziellen) Belastung, die möglicherweise einzelne Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der Asylpolitik und im Bereich der Grenzkontrollen zu tragen haben. Um ein hohes Maß an Sicherheit in der Union zu gewährleisten, kann die Union Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, sowie Maßnahmen zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden, Organen der Strafrechtspflege und anderen zuständigen Behörden beschließen (Art.67 Abs.3 AEUV).

Dem Europäischen Rat kommt im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" die Aufgabe zu, die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung festzulegen (Art.68 AEUV). Diese besondere Rolle des Europäischen Rates entspricht der Entwicklung des RFSR aus der bisher intergouvernemental ausgerichteten PJZS. Die Zuständigkeit für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und für den Schutz der inneren Sicherheit liegt deshalb auch weiterhin bei den Mitgliedstaaten und darf durch Maßnahmen der Union nicht tangiert werden (Art.72 AEUV).

Den Mitgliedstaaten steht aus diesem Grunde auch gemäß Art.73 AEUV die Zusammenarbeit in eigener Verantwortung frei. Sie können in eigener Verantwortung Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer für den Schutz der nationalen Sicherheit verantwortlichen Verwaltung einrichten (Art.73 AEUV).

Zur Gewährleistung von Sicherheit soll ferner die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen, sowie der Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beitragen. Der Zugang zum Recht wird durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen erleichtert (Art.67 Abs.4 AEUV).<sup>3</sup> Insbesondere um die umfassende

---

<sup>3</sup> Zur gegenseitigen Anerkennung im Bereich des Zivilrechts vgl. bereits bisher u.a. die Verordnungen VO Nr. 1346/2000 über das Insolvenzverfahren (ABl. 2000 L 160/1); VO Nr. 1348/2000 über die Übermittlung und Zustellung von Schriftstücken in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2000 L 160/37); VO Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2001 L 12/1); VO 1206/2001 über die gerichtliche Zusammenarbeit bei der Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2001 L 174/1); VO Nr 2201/2003 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung (ABl. 2003 L 338/1) sowie die Richtlinie RL 2003/8 über die Gewährung von Prozesskostenhilfe in grenzüberschreitenden Streitsachen (ABl. 2003 L 26/41).

Zur gegenseitigen Anerkennung im Bereich des Strafrechts vgl. bereits bisher u.a. die Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren (ABl. 1995 C 78/2), über die Auslieferung (ABl. 1996 C 313/12), über die Bekämpfung der

Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu fördern, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen erlassen, mit denen die Mitgliedstaaten und die Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Unionpolitik im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten vornehmen (Art.70 AEUV).

Innerhalb des Rates wird gem. Art.71 AEUV ferner ein ständiger Ausschuss gebildet, der sicherstellen soll, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird. Hierzu fördert er die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden (Art.71 AEUV).

Um die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten, sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission in diesem Bereich zu gewährleisten, erlässt der Rat auf Grundlage des Art.74 AEUV Maßnahmen (z.B. der Austausch von Beamten und Richtern, die Verbesserung der Kommunikationsinfrastruktur, institutionelle Unterstützung der Zusammenarbeit, Einrichtung zentraler Kontaktstellen). Die gemäß Art.74 AEUV erlassenen Maßnahmen, sowie die in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit vorgesehenen Rechtstakte können, außer auf Initiative der Kommission, auch auf der eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen werden (Art.76 AEUV).

Ausdrücklich erwähnt wird in Art.69 AEUV, dass das Subsidiaritätsprinzip zu achten ist, wofür die nationalen Parlamente bei Gesetzgebungsinitiativen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der polizeilichen Zusammenarbeit Sorge zu tragen haben.

### 3. Die zur Verfügung stehenden Rechtsakte

Im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" stehen der Union die grundsätzlichen fünf Rechtsakte zur Verfügung (Art.288 AEUV). Sie werden in dem jeweils hierfür vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren erlassen und unterliegen der uneingeschränkten Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union.<sup>4</sup> Ausgenommen von seiner Zuständigkeit ist im Rahmen der Bestimmungen des **Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** gemäß Art.276 AEUV nur die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder die Überprüfung der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der

---

Bestechung (ABl. 1997C 195/2), über die Rechtshilfe in Strafsachen (ABl. 2000 C 197/3), über den Schutz der Opfer von Straftaten (ABl. 2001 L 82/1), über die Bekämpfung von Kreditkartenbetrug (ABl. 2001 L 149/1) und über den Schutz der Umwelt (ABl. 2003 L 29/55). Vgl. insbesondere auch den in jüngster Zeit vielfach diskutierten Rahmenbeschluss über die Einführung eines Europäischen Haftbefehls, der die bestehenden Auslieferungsabkommen ersetzt (ABl. 2002 L 190/1). Der Rahmenbeschluss wurde im deutschen Recht durch das sog. Europäische Haftbefehlsgesetz (EuHbG) umgesetzt, welches nach Ansicht des BVerfG jedoch gegen Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG verstößt. Der Gesetzgeber habe bei der Umsetzung die verfassungsrechtlichen Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht erfüllt. Darüber hinaus verstoße das Europäische Haftbefehlsgesetz durch den Ausschluss des Rechtswegs gegen die Bewilligung einer Auslieferung in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union auch gegen die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG (BVerfGE 113, 273 ff.).

<sup>4</sup> Gemäß Art.35 EUV a.F., sowie Art.68 EGV war dies bisher nicht möglich.

inneren Sicherheit. Allerdings sind nach Art.10 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen die bisher geltenden Regeln für die auf der Grundlage des bisherigen Rechts verabschiedeten Rechtsakte noch 5 Jahre lang anwendbar. Die Zuständigkeit des EuGH zur Überprüfung dieser Rechtsakte ist insoweit weiterhin gemäß der vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestehenden Regelungen eingeschränkt (s.§10).

### III. Grenzkontrollen

Durch die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen wird an diesen zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen nicht unterschieden, weshalb die Europäisierung des Schutzes der Außengrenzen und die Einrichtung eines integrierten europäischen Grenzschutzsystems erforderlich ist.

Der Art.5 Abs.1 lit. e des Schengener Grenzkodex trägt der sich aus der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen ergebenden Konsequenz, dass Konzepte der nationalen Sicherheit nicht mehr nur auf die Beeinträchtigung der Interessen des einzelnen Mitgliedstaates abstellen dürfen, sondern auch die Interessen der anderen Mitgliedstaaten einbeziehen müssen, Rechnung. Dem ungeachtet stellen das Ausländerrecht und das öffentliche Recht der Mitgliedstaaten weiterhin zum großen Teil nur auf den Schutz nationaler Rechtsgüter ab.<sup>5</sup>

Auf dem Weg zu einem europäischen Grenzschutzkonzept sind vor allem bei den Grenzkontrollen mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Übergang zu einheitlichen Regeln über die Kontrolle der Außengrenzen, die im Schengener Grenzkodex (2006) kodifiziert worden sind, Fortschritte gemacht worden. Kernelemente der schnell wachsenden Europäisierung der Kontrollen der Außengrenzen sind die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, die Rapid Border Intervention Teams (RABITS) und das europäische Überwachungssystem *European border surveillance system* (Eurosur), die eine technische gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen ermöglichen.

FRONTEX koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen, unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten und legt unter anderen gemeinsame Ausbildungsnormen fest, erstellt Risikoanalysen und leistet die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten.<sup>6</sup>

Rapid Border Intervention Teams (RABITS) sind Spezialeinheiten der EU, die die nationalen Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollbehörden der Mitgliedsstaaten unterstützen sollen und die aufgrund einer EU-Verordnung vor allem in Reaktion auf massive Probleme bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme aus Nordafrika, die über das Mittelmeer nach Südeuropa gelangen, geschaffen wurden.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Die Mitgliedstaat die Möglichkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit für einen begrenzten Zeitraum weiterhin die Möglichkeit an ihren Grenzen Kontrollen durchzuführen (Art. 2 Abs. 2 Schengen II).

<sup>6</sup> VO 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 (ABl. L 349 vom 25.11.2004), <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=391764:cs&lang=de&list=391764:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=European%20Agency%20for%20the%20Management%20of%20Operational%20Cooperation%20at%20the%20External%20Borders~>

VO 1168/2011 des Rates vom 25. Oktober 2011 (ABl. L 304/1 vom 22.11.2011).

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur

Das europäische Überwachungssystem Eurosur möchte einen Rahmen für den Informationsaustausch zwischen den Grenzbehörden der Mitgliedstaaten und FRONTEX bieten. Es soll eine Verbesserung des Situationsbewusstseins und der Reaktionsfähigkeit an den europäischen Außengrenzen erreicht werden um illegale Migration und grenzübergreifende Kriminalität entdecken, verhindern und bekämpfen zu können, aber auch um einen Beitrag zur Rettung des Lebens von in Not geratenen Flüchtlingen zu leisten.<sup>8</sup>

Ferner bestehen auch gemeinsame Regeln über die Visumserteilung und es gibt Tendenzen dahingehend, dass zunehmend öffentliche Verwaltungsakte grenzüberschreitende Wirkung entfalten.<sup>9</sup>

---

Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten.

<sup>8</sup> VO 1052/2013 des Rates vom 22.10.2013 (ABl. L 295/11 vom 06.11.2013).

<sup>9</sup> z.B. RL 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Ausweisungsentscheidungen.

#### **IV. Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz**

Die durch die Verträge gewährten Freiheiten sollen nicht das ausschließliche Vorrecht der Unionsbürger bleiben. Auch denjenigen, die sich aus berechtigten Gründen im Gebiet der Europäischen Union aufhalten, sollen an ihnen teilhaben können. Die Integration von Drittstaatsangehörigen ist deshalb eines der Ziele, das die Union verfolgt.

Mit dem neu eingeführten Art.78 II a AEUV hat es sich die Union zum Ziel gemacht, einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige als Teil eines gemeinsamen europäischen Asylsystems zu schaffen.<sup>10</sup>

Ferner hat der Europäische Rat im Dezember 2009 das „Stockholmer Programm“ beschlossen, welches ein Gerüst für Maßnahmen der Union auf den Gebieten Unionsbürgerschaft, Justiz, Sicherheit, Asyl und Einwanderung für die kommenden fünf Jahre bilden soll.<sup>11</sup>

Bisher sind die Themenbereiche Asyl und der Einwanderung kaum als eine europäische Materie in das Bewusstsein der Bevölkerung der Mitgliedstaaten getreten.

Es bestehen heute mit den Richtlinien über den vorübergehenden Schutz, über die Anerkennung von Asylsuchenden als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder zum subsidiären

Schutz Berechtigter (Qualifikationsrichtlinie)<sup>12</sup> und der Asylverfahrensrichtlinie<sup>13</sup> schon Eckpfeiler für eine europäische Asylrechtsharmonisierung.

Bei der bisherigen Richtlinienumsetzung haben sich allerdings vielfältige Probleme ergeben und es sind viele potentielle Umsetzungsdefizite erkennbar. Zurück zu führen ist dies auf eine seit vielen Jahrzehnten geübter unterschiedlicher Praxis des internationalen Flüchtlingsrechts und eines nicht selten unterschiedlichen Grundverständnisses der Ziele einer Asylpolitik.

Die Kommission hat nunmehr bereits eine Reihe von Richtlinienvorschlägen unterbreitet, die zu einer Vollharmonisierung des materiellen Asylrechts und Asylverfahrensrechts führen und somit das Ziel einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik verwirklichen sollen.

Allerdings wird auch ein einheitliches europäisches Asylsystem nichts an der Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Verfahrens und zur Aufnahme von Asylsuchenden ändern. Problematisch an der heutigen Situation ist zum einen, dass häufig eine unüberblickbare Gemengelage zwischen Asylverfahren und nationalen Verfahren besteht und zum anderen, dass das Asylverfahren nicht in allen Mitgliedstaaten den erforderlichen

---

<sup>10</sup> Auch, wenn dieses Ziel noch nicht erreicht ist, legt die Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen zur Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. 2003 L 31, S. 18) zumindest Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern fest.

<sup>11</sup>Stockholmer Programm, abrufbar unter :  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/stockholm\\_program\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf)

<sup>12</sup> Richtlinie 2004/83/EG vom 29.4.2004, ABl 2004 L 304,12.

<sup>13</sup> Richtlinie 2005/85/EG vom 1.12.2005, ABl 2005 L 326,13.



grundrechtlichen Standards entspricht. Der für die Durchführung des Asylverfahrens zuständige Mitgliedstaat ist nach Vorgaben der Dublin III-Verordnung (siehe Kapitel III der VO) zu ermitteln.<sup>14</sup> Um Grundrechtsverletzungen zu vermeiden, bestimmt der Art. 3 II UAbs. 2 der Dublin III Verordnung jedoch, dass ein Asylbeantragender nicht an den an sich zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden darf, wenn es „wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die die Gefahr unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung“ im Sinne von Art. 4 GRC (Art.3 EMRK) mit sich bringen, wobei die Voraussetzungen nicht kumulativ, sondern auch alternativ vorliegen können.<sup>15</sup>

## V. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

**EU- Gesetzgebung:** Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und Rates v. 13. 11. 2007 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher in Zivil- und Handelssachen in den Mitgliedsstaaten („Zustellung von Schriftstücken“) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates, ABIEU Nr. L 324 v. 10. 12. 2007;

Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 des Rates v. 28. 5. 2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen, ABIEG Nr. L 174 v. 27. 6. 2001;

Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 des Rates über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder der Ehegatten (ABl. 2000 L 160, S. 19)

Verordnung (EG) Nr. 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21. 4. 2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen, ABIEU Nr. L 143 v. 30. 4. 2004;

Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates v. 22. 12. 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Zivil- und Handelssachen, ABIEG Nr. L 12 v. 16. 1. 2001;

Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. 12. 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, ABIEG Nr. L 399 v. 30. 12. 2006;

Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. 6. 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendendes Recht („Rom I“), ABIEU Nr. L 177 v. 4. 7. 2008, S.6;

Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 7. 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringe Forderungen, ABIEU Nr. L 199 v. 31. 7. 2007, S. 1;

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABL. Nr. L180/31 v. 29.6.2013.

<sup>15</sup> Reinhard Marx, Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung, in: ZAR 2014, S.5 (8); siehe insoweit auch EuGH, Urt. v. 14.11.2013, Rs.C-4/11, Rn.33; EuGH ( Große Kammer ), Urt. v. 21. 12. 2011 – C-411/10, C-493/10 (N. S./Secretary of State for the Home Department u. a.), Rn.87 ff.

*Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 7. 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendendes Recht („Rom II“), ABIEU Nr. L 199 v. 31. 7. 2007, S. 40*

Es ist elementarer Bestandteil eines funktionsfähigen Binnenmarkts, dass die Möglichkeit besteht, grenzüberschreitend einen wirksamen Rechtsschutz zu erlangen und entsprechende Titel zu vollstrecken. Im Art.81 AEUV sind deshalb Regelungen über die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug enthalten.

Gemäß Art.81 Abs.1 S.1 AEUV beruht die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen. Die Union kann vor allem in den Bereichen des Verfahrens- und Kollisionsrecht Maßnahmen erlassen, um die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Insbesondere, wenn es für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist (Art.81 Abs.2 AEUV), hat die EU außerdem die Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen zur Rechtsangleichung (Art.81 Abs.1 S.2 AEUV).

Im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** können der Rat und das Europäische Parlament erlassen:

- Die erforderlichen Maßnahmen, um die Anerkennung von gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen sicherzustellen (Art.81 Abs.2 Buchstabe a)AEUV),
- zur Sicherstellung der grenzüberschreitenden Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke (Art.81 Abs.2 Buchstabe b) AEUV) ,

- Maßnahmen zur Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Kollisionsnormen und Vorschriften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten ( Art.81 Abs.2 Buchstabe c) AEUV) ,
  - Maßnahmen zur Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln sowie zur Sicherstellung eines effektiven Zugangs zum Recht ( Art.81 Abs.2 Buchstabe d) und e)AEUV) ,
  - zur Beseitigung von Hindernissen für die reibungslosen Abwicklung von Zivilverfahren ( Art.81 Abs.2 Buchstabe f)AEUV),
  - und zur Entwicklung von alternativen Streitbeilegungsmethoden und zur Förderung der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten (Art.81 Abs.2 Buchstaben g) und h)).
- Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitenden Bezügen (Art.81 Abs.3 UAbs.1 AEUV) müssen dahingegen in einem **besonderen Gesetzgebungsverfahren** (einstimmig im Rat, nach Anhörung des EP) erlassen werden. Allerdings kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, nach dem für bestimmte Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitenden Bezügen Rechtsakte vorgesehen werden können, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden (Übergangsklausel, Art.81 Abs.3 UAbs.2 AEUV).

## **VI. Polizeiliche Zusammenarbeit und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen**

Die Mittel zur europaweiten Sicherheitswahrung sind die Polizeikooperation und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

### **I. Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen**

*Peter-Alexis Albrecht*, Europäischer Strafrechtsraum: Ein Albtraum?, ZRP 2004, S. 1 ff.; *Frank Schorkopf*, Der europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, 2006; *Christian Tomuschat*, Ungereimtes – Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl, EuGRZ 2005, S. 453 ff.

#### **a. Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung**

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht, wie auch die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, gemäß Art.82 Abs.1 AEUV auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für bestimmte Kriminalitätsbereiche nach den Vorgaben des Art.83AEUV und der in Art.82 Abs.2 AEUV aufgeführten Strafverfahrensaspekte. Hierbei ist zu bedenken, dass die Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen im Strafrecht und die Angleichung von Strafrechtsvorschriften

Grundrechte berührt, weshalb es angebracht ist grundrechtliche Standards im Rahmen der Umsetzungsverpflichtung zu sichern.<sup>16</sup>

Im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** können das Europäische Parlament und der Rat erlassen:

- Maßnahmen zur Sicherstellung der Anerkennung von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen in der gesamten Union (Art.82 Abs.1 UAbs.2 Buchstabe a) AEUV),
- Maßnahmen zur Verhinderung und Beilegung von Kompetenzkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten (Art.82 Abs.1 UAbs.2 Buchstabe b) AEUV),
- Maßnahmen um die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten zu fördern (Art.82 Abs.1 UAbs.2 Buchstabe c) AEUV),
- Maßnahmen um die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern (Art.82 Abs.1 UAbs.2 Buchstabe d) AEUV).

Ferner können durch Richtlinien Mindestvorschriften im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für bestimmte **Aspekte des Strafverfahrens** und für **bestimmte Kriminalitätsbereiche** mit grenzüberschreitenden Dimensionen festgelegt werden (Art.82 Abs.2 UAbs.1 AEUV, Art.83 Abs.1 UAbs.1 AEUV).

Die Mindestvorschriften für bestimmte Kriminalitätsbereiche können hierbei nicht nur Straftatbestände, sondern auch strafrechtliche Rechtsfolgen erfassen (Art.83 Abs.1 UAbs.1 AEUV). Die erfassten Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität (Art.83 Abs.1 UAbs.2 AEUV).

Die Aspekte des Strafverfahrens betreffen die Zulässigkeit von Beweismitteln, die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren sowie die Rechte der Opfer von Straftaten (Art.82 Abs.2 UAbs.2 Buchstabe a)-c) AEUV).

Allerdings hat der Rat die Befugnis durch einen einstimmigen Beschluss mit Zustimmung des EP, sowohl die genannten Aspekte des Strafverfahrens als auch die genannten Kriminalitätsbereiche noch um weitere zu ergänzen (Art.82 Abs.2 UAbs.2 Buchstabe d) AEUV, Art.83 Abs.1 UAbs.3 AEUV). Der Erlass solcher Mindestvorschriften hindert die Mitgliedstaaten allerdings nicht daran, ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen

---

<sup>16</sup> Das BVerfG hatte das deutsche Umsetzungsgesetz zum Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 2002 L 190, S. 1). für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 113, 273) und den deutschen Gesetzgeber dazu aufgefordert bei der Umsetzung elementare rechtsstaatliche Standards zu wahren und zum Schutz freiheitsschützender Verfassungssubstanz europarechtliche Spielräume ausschöpfen. Problematisch ist, dass der Rahmenbeschluss auf das Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit bei einer Vielzahl von Delikten, die in Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses aufgelistet sind, verzichtet wird. Das BVerfG betonte in diesem Zusammenhang die Schutz- und Garantiefunktion der heimischen Rechtsordnung für deutsche Staatsangehörige im Lichte von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach deutsche Staatsangehörige bei Sachverhalten mit maßgeblichem Inlandsbezug grundsätzlich darauf vertrauen könne, dass sie bei nach inländischen Maßstäben rechtmäßigem Verhalten vor Auslieferung geschützt sind.

beizubehalten oder einzuführen (Art.82 Abs.2 UAbs.3 AEUV).Ferner können auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, durch Richtlinien Mindestvorschriften festgelegt werden, die sowohl Straftaten als auch Strafen umfassen können (Art.83 Abs.2 S.1 AEUV).<sup>17</sup> Diese Richtlinien werden gemäß dem gleichen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffende Harmonisierungsmaßen erlassen, wobei das Initiativrecht neben der Kommission auch einem Viertel der Mitgliedstaaten zukommt (Art.83 Abs.2 Satz2 AEUV i.V.m.Art.76 AEUV).Wenn ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass der Entwurf einer Richtlinie, die Mindestvorschriften festlegt, grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf befasst wird (sog. suspensives Veto, Art.82 Abs.3 AEUV, Art.83 Abs.3 AEUV).<sup>18</sup>Wenn der Europäische Rat Einvernehmen erzielt, kann der Entwurf nach einer Aussprache an der Rat zurückverwiesen werden, ansonsten ist der Weg zu einer verstärkten Zusammenarbeit eröffnet (Art.82 Abs.3 UAbs.1,2 AEUV, Art.83 Abs.3 UAbs.1,2 AEUV).<sup>19</sup>

### **b. Eurojust**

Eurojust hat den Auftrag, die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, die für die Ermittlung und Verfolgung von schwerer Kriminalität zuständig sind, zu unterstützen und zu verstärken (Art.85 Abs.1 UAbs.1 AEUV).Diesen Auftrag hat Eurojust allerdings nur, wenn mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind, oder eine Verfolgung auf gemeinsamer Grundlage erforderlich ist. Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich Eurojust auf die von den Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol durchgeführten Operationen und gelieferten Informationen (Art.85 Abs.1 UAbs.1 AEUV).Das Europäische Parlament und der Rat haben gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen den Aufbau, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben festzulegen (Art.85 Abs.1 UAbs.2 AEUV).Art.85 Abs.1 UAbs.2 AEUV enthält eine Aufzählung von Aufgaben, die dazu gehören können. Besonders hervorzuheben ist hierbei, dass Eurojust strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen einleiten, sowie den Vorschlag zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen machen kann, die dann von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt und vom Eurojust koordiniert werden (Art.85 Abs.1 UAbs.2 Buchstabe a)und b) AEUV).

### **c. Europäische Staatsanwaltschaft**

Der Rat hat durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeit bekommen, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnung eine europäische Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union

---

<sup>17</sup> In seinem Lissabon-Urteil nimmt das BVerfG eine „verfassungskonforme Auslegung“ dieser strafrechtlichen Harmonisierungskompetenz (gebotener Nachweis eines „gravierenden Vollzugsdefizits“) vor (BVerfGE 123, 267 [411 f.]).

<sup>18</sup> Dem Lissabon-Urteil des BVerfG folgend müssen die in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV genannten Rechte auf Verlangen des Deutschen Bundestages (und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, auch des Bundesrates) in Anspruch genommen werden (BVerfGE 123, 267 [413 f.])

<sup>19</sup> Verstärkte Zusammenarbeit, siehe Art.20 Abs.4 EUV und Art.326ff.AEUV.

einzusetzen (Art.86 Abs.1 UAbs.1 S.1 AEUV). Am 17.07.2013 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der europäischen Staatsanwaltschaft unterbreitet.<sup>20</sup>Die EU-Justizkommissarin *Viviane Reding* gab in einer Pressemitteilung das Ziel vor, dass die Europäische Staatsanwaltschaft am 01. Januar 2015 ihre Arbeit aufnehmen solle.<sup>21</sup>Die Hauptaufgabe der Europäischen Staatsanwaltschaft liegt im Schutz der finanziellen Interessen der Union. Zur Erfüllung dieser Aufgabe soll sie, gegebenenfalls auch in Verbindung mit Europol, die strafrechtliche Untersuchung, Verfolgung und Anklageerhebung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vornehmen. Insoweit soll sie vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft bei den Straftaten wahrnehmen, die in der Verordnung zur Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft näher geregelt werden müssen (Art.86 Abs.2 Satz 1 i.V.m. Art.86 Abs.1 AEUV). Im AEUV ist außerdem vorgesehen, dass ihre Zuständigkeit durch einen Beschluss des Europäischen Rates auch auf die Bekämpfungen schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension ausgedehnt werden kann (Art.86 Abs.4 AEUV, Kompetenzerweiterungsklausel).

## 2. Polizeiliche Zusammenarbeit

Gemäß Art.87 Abs.1 AEUV entwickelt die Union eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderen zur Verhütung oder Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechenden Ermittlungen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden (Art.87 Abs.1 AEUV). Für diesen Zweck können Rat und EP im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bestimmte Maßnahmen erlassen, die im Art.87 Abs.2 AEUV aufgeführt sind. Allerdings dürfen Maßnahmen, die die operative Zusammenarbeit zwischen den in Art.87 Abs.1 AEUV genannten Behörden betreffen, nur durch den Rat in einem einstimmigen Beschluss nach Anhörung des EP (besonderen Gesetzgebungsverfahren) erlassen werden (Art.87 Abs.3 S.1 AEUV).

Das bereits im Jahre 1995 durch Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten errichtet **Europäische Polizeiamt (Europol)** wird als rechtlich eigenständige Strafverfolgungs- und Polizeibehörde der Union tätig.<sup>22</sup>Gemäß seines Auftrags, hat Europol die Tätigkeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein

<sup>20</sup> Vorschlag der Kommission abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:DE:PDF> ; auch das EP stimmte der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft am 12.02.2014 zu. Entschließung: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0234+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE#BKMD-42>

<sup>21</sup> EU-Justizkommissarin *Viviane Reding* in einer Pressemitteilung der Kommission vom 17. Juli 2013 (IP/13/709).

<sup>22</sup> ABl.1995 C 316/1, S.93.

gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist, zu unterstützen und zu verstärken (Art.88 Abs.1 AEUV).

Der Aufbau von Europol, die Arbeitsweise, der Tätigkeitsbereich und die genaue Aufgabenzuweisung werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von Rat und EP festgelegt (Art.88 Abs.2 UAbs.1 AEUV).Künftig können Europol auch operative Maßnahmen, neben der Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen zugewiesen werden (Art.88 Abs.2 UAbs.1 Buchstabe b) AEUV).Die in Art.88 Abs.2 UAbs.1 Buchstabe b) AEUV benannten Maßnahmen werden von Europol gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt, wobei sie gegebenenfalls von Eurojust unterstützt werden. Allerdings dürfen operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden der Mitgliedstaaten oder den Mitgliedstaaten ergriffen werden, deren Hoheitsgebiet betroffen ist (Art.88 Abs.3 Satz 3 AEUV).Den zuständigen einzelstaatlichen Behörden bleibt es hierbei ausschließlich vorbehalten, Zwangsmaßnahmen anzuwenden( Art.88 Abs.3 S.2 AEUV). Der Rat legt in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren fest, unter welchen Bedingungen und bei der Beachtung welcher Grenzen eine mitgliedstaatliche Behörde im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates tätig werden darf (Art.89 AEUV).

(Stand: April 2014)