



Ausarbeitung

**Zuständigkeit der Europäischen Union für den Erlass von
Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger
Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt**

Zuständigkeit der Europäischen Union für den Erlass von Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 153/18, WD 2 - 3000 - 148/18
Abschluss der Arbeit: 4. Dezember 2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa (Pkt. 1, 3 bis 7)
WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe (Pkt. 2)

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Völkerrechtlicher Hintergrund	4
3.	Die Bedeutung der GRCh	6
4.	Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV und seine Voraussetzungen	7
4.1.	Anwendung in der Rechtsetzungspraxis	8
4.2.	Auslegung im Schrifttum	9
4.2.1.	Erforderlichkeitskriterium	9
4.2.2.	Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension	10
4.2.3.	Regelungen des Strafverfahrens	11
4.3.	Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV im Falle unionsrechtlicher Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt	12
5.	Die Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	13
6.	Zusammenfassung	14

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste wurden um Auskunft ersucht, ob die Europäische Union (EU) Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt festlegen kann.

Zur Beantwortung der Frage wird zunächst der völkerrechtliche Hintergrund dieser Fragestellung erläutert (2.). Anschließend wird die Bedeutung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) in diesem Zusammenhang aufgezeigt (3.). Sodann wird Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV¹ als mögliche Rechtsgrundlage betrachtet (4.) und das Vorliegen der Voraussetzungen dieser Vorschrift im Falle unionsrechtlicher Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt geprüft (5.). Im Anschluss daran wird auf die Beachtung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingegangen (6.). Die Ausarbeitung schließt mit einer Zusammenfassung (7.).

Ergänzend wird zudem auf einen rechtsvergleichenden Überblick über die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen in ausgewählten Staaten Europas² sowie auf eine rechtspolitische Analyse der Thematik verwiesen.³

2. Völkerrechtlicher Hintergrund

In den vergangenen Jahren haben verschiedene Menschenrechtsorgane wie etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der VN-Menschenrechtsausschuss, das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), der VN-Ausschuss gegen Folter (CAT)⁴ oder der Menschenrechtskommissar des Europarates⁵ immer wieder Probleme im Umgang mit Beschwerden gegen Polizeidienststellen identifizieren können.

Vor diesem Hintergrund hat etwa das CPT Empfehlungen zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei Misshandlungen und Fehlverhalten durch die Polizei ausgesprochen; der VN-

1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), ABl. C 202 vom 26. Oktober 2012, S. 47.

2 Töpfer/Peter, [Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?](#), Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

3 Majetschak/Ritte, [Beschwerdestellen über Polizeiverhalten, Mehrwert, Möglichkeiten, Mechanismen](#), Humboldt Law Clinic, Working Paper Nr. 15, 2016.

4 Vgl. [Schlussbemerkungen des Ausschusses gegen Folter, 44. Sitzungsperiode, 26. April – 14. Mai 2010](#), Ziff. 9.

5 Vgl. [Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei](#) vom 12.3.2009.

Menschenrechtsausschuss empfahl die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für Betroffene von Polizeigewalt.⁶

Von zentraler Bedeutung für den menschenrechtlichen Rahmen dieser völkerrechtlich nicht bindenden Empfehlungen⁷ ist das Recht auf wirksame Beschwerde, welches u. a. in den Art. 2 Abs. 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt) und Art. 13 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) niedergelegt ist. Dieses Recht muss auch und gerade in Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamte garantiert werden.

Der VN-Menschenrechtsausschuss erläuterte dazu in seiner Allgemeinen Bemerkung (*General Comment*) Nr. 31 zum VN-Zivilpakt, dass gem. Art. 2 Abs. 3 VN-Zivilpakt allen Bürgerinnen und Bürgern effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zugänglich gemacht werden müssten.⁸ Die Staaten haben danach die Verpflichtung, Vorwürfe durch einen unabhängigen und unparteiischen Mechanismus umgehend, gründlich und effektiv untersuchen zu lassen.

Zudem verpflichten Art. 7 VN-Zivilpakt (Folter- und Misshandlungsverbot) sowie Art. 2 (Recht auf Leben) und Art. 3 (Folter- und Misshandlungsverbot) EMRK den Staat zu einer unabhängigen Untersuchung von polizeilicher Gewalt – unabhängig davon, ob eine Beschwerde gegen die Polizei eingereicht wurde oder nicht. Gemäß der EGMR-Rechtsprechung kommt Art. 2 EMRK auch dann zur Anwendung, wenn Vollzugsbeamte zwar Gewalt anwenden dürfen, aber dadurch unbeabsichtigt den Tod eines Menschen verursachen.⁹

Der EGMR hat im Rahmen seiner Rechtsprechung zu polizeilichem Fehlverhalten und dem Fehlen von effektiven Ermittlungsverfahren und Rechtsmitteln (betr. Art. 2 und 3 EMRK) fünf Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei entwickelt, die zwingend bei der Untersuchung eines Todesfalls oder einer schweren Körperverletzung in Polizeigewahrsam oder als Folge polizeilichen Handelns beachtet werden müssen:

6 United Nations, Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, [„General Comment No. 31 \[80\]: The Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties to the Covenant“](#), CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 (26 May 2004).

7 Etwas anderes, nämlich eine völkerrechtliche Bindungswirkung, gilt hingegen für die Urteile des EGMR.

8 United Nations, Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, „General Comment No. 31 [80]: The Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties of the Covenant“, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 (26 May 2004), Ziff. 15.

9 EGMR Urteil vom 27.6.2000, *Salman vs. Türkei*, Beschwer.-Nr. 21986/93, Ziff. 98.

- **Unabhängigkeit:** Zwischen Ermittler und dem von der Beschwerde betroffenen Polizeibeamten sollte weder eine institutionelle noch eine hierarchische Verbindung bestehen. Zudem muss die Unabhängigkeit auch in der Praxis bestehen.¹⁰
- **Angemessenheit:** Die Untersuchungsbefugnis muss auch die Beweiserhebung umfassen, um eine eventuelle Rechtswidrigkeit des beanstandeten Polizeiverhaltens feststellen und die Verantwortlichen identifizieren und bestrafen zu können.¹¹
- **Unverzögerlichkeit:** Die Untersuchung sollte umgehend und zügig durchgeführt werden, um das Vertrauen in den Rechtsstaat aufrechtzuerhalten.¹²
- **Öffentliche Überprüfung:** Verfahrensabläufe und Entscheidungen müssen offen und transparent sein, damit die Rechenschaftspflicht gewährleistet ist.¹³
- **Einbeziehung des Opfers:** Beschwerdeführer sollten zur Wahrung ihrer rechtmäßigen Interessen in das Beschwerdeverfahren eingebunden werden.¹⁴

Sofern Art. 2 oder 3 EMRK betroffen sind, ist als Mindestanforderung durch die Mitgliedstaaten der EMRK sicherzustellen, dass die fünf Grundsätze eingehalten werden. Dadurch soll den Beschwerdeführern ein wirksamer Rechtsbehelf gegen mutmaßliche EMRK-Verstöße garantiert werden. Zur Erreichung dieses Ziels hat der VN-Menschenrechtsausschuss die Schaffung eines vollwertigen und unabhängigen Untersuchungsorgans empfohlen. Eine (völker-)rechtliche Verpflichtung, die u. a. vom EGMR aufgestellten Mindestanforderungen in dieser Weise umzusetzen, besteht jedoch nicht.

3. Die Bedeutung der GRCh

Im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten ist die EU unmittelbar weder an den VN-Zivilpakt noch an die EMRK gebunden, da sie nicht Vertragspartei dieser völkerrechtlichen Verträge ist.¹⁵ Daraus

10 Vgl. EGMR Urteil vom 15.5.2007, *Ramsahai vs. Niederlande* (Beschw.-Nr. 52391/99); EGMR Urteil vom 3.6.2004, *Bati vs. Türkei* (Beschw.-Nr. 33097/96 und 57834/00).

11 Vgl. EGMR Urteil vom 6.7.2005, *Nachova vs. Bulgarien* (Beschw.-Nr. 43577/98 und 43579/98); EGMR Urteil vom 18.12.1996, *Aksoy vs. Türkei* (Beschw.-Nr. 100/1995/606/694).

12 Vgl. EGMR Urteil vom 24.2.2005, *Isayeva vs. Russland* (Beschw.-Nr. 5794/00, 57948/00 und 57949/00); EGMR Urteil vom 25.9.1997, *Aydin vs. Türkei* (Beschw.-Nr. 57/1996/676/866).

13 Vgl. EGMR Urteil vom 23.2.2006, *Ognyanova vs. Bulgarien* (Beschw.-Nr. 46317/99); EGMR Urteil vom 18.1.2007, *Chitayev vs. Russland* (Beschw.-Nr. 59334/00).

14 Vgl. EGMR Urteil vom 4.5.2001, *McKerr vs. Vereinigtes Königreich* (Beschw.-Nr. 28883/95).

15 Siehe allgemein zur eventuellen innerunionalen Bindung der EU an völkerrechtliche Verträge ihrer Mitgliedstaaten (sog. Funktionsnachfolge), *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 351 AEUV (54. EL 2014), Rn. 48 ff. Vorliegend dürfte sich diese Frage im Bereich der Menschenrechtsverträge nicht stellen.

folgt insbesondere, dass auch die Rechtsprechung des EGMR gegenüber der EU keine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet.

Die EMRK dient allerdings gem. Art. 52 Abs. 3 GRCh (sog. Kohärenzklausel) als Rechtserkenntnisquelle der Unionsgrundrechte, soweit die Grundrechte einander entsprechen. Aus den Erläuterungen¹⁶ zu den jeweiligen Grundrechten ergibt sich, dass Art. 2 GRCh (Recht auf Leben) mit Art. 2 EMRK vergleichbar ist, Art. 3 GRCh (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) Art. 3 EMRK entspricht und sich Art. 47 GRCh (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) auf Art. 13 EMRK stützt. Der Gedanke liegt also nahe, dass sich die o. g. Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei sowie eine Pflicht zur unabhängigen Untersuchung von polizeilicher Gewalt aus diesen Unionsgrundrechten herleiten lassen.

Hieraus folgt jedoch keine Kompetenz zu einem EU-gesetzgeberischen Tätigwerden. Denn nach Art. 51 Abs. 2 GRCh werden durch die Unionsgrundrechte keine neuen Zuständigkeiten begründet oder bestehende Zuständigkeiten verändert. Insoweit bekräftigt die Vorschrift das in Art. 5 Abs. 2 EUV¹⁷ normierte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.¹⁸ Danach ist für jedes Handeln der EU eine Kompetenzgrundlage im Primärrecht erforderlich; so auch für die Festlegung von Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt.

Eine solche unterstellt, steht das Tätigwerden der EU zur Festlegung von Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt – mangels völkerrechtlicher Verpflichtung hierzu – im politischen Ermessen des Unionsgesetzgebers.

4. Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV und seine Voraussetzungen

Als einschlägiger Politikbereich für eine Kompetenzgrundlage kommt der Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) in Betracht. Dieser Bereich ist in den Art. 67 bis 89 AEUV (Dritter Teil – Die internen Politiken und Maßnahmen der Union, Titel V – Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) näher geregelt. In seinem Abs. 3 nennt Art. 67 AEUV als Ziel des RFSR die Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit, nötigenfalls auch durch die Angleichung strafrechtlicher Vorschriften.

Gem. Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV handelt es sich bei dem RFSR um eine geteilte Zuständigkeit der EU. Nach Art. 2 Abs. 2 AEUV können in einem solchen Kompetenzbereich sowohl Union als auch Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden; allerdings nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten nur wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeiten nicht ausgeübt hat.

Die Angleichung von Rechtsnormen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen richtet sich gem. Art. 82 Abs. 1 AEUV nach Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 AEUV. Während sich

16 [Erläuterungen zur Charta der Grundrechte](#), ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 17.

17 Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung), ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 13.

18 Vgl. *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 3. Aufl. 2016, Art. 51, Rn. 8; vgl. *Terhechte*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 51 GRCh, Rn. 15.

Art. 83 AEUV auf eine Ermächtigung für Richtlinien über Mindestvorschriften zur Festlegung von Strafen und Straftaten in bestimmten Kriminalitätsbereichen beschränkt, bildet Art. 82 Abs. 2 AEUV eine Rechtsgrundlage für im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 1, Art. 294 AEUV erlassene Richtlinien, mit denen Mindestvorschriften festgelegt werden, die u. a. die Rechte der Opfer von Straftaten betreffen können (UAbs. 2 lit. c).

Die Festlegung der Mindestvorschriften muss „zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich“ sein (UAbs. 1 S. 1). Ferner ist auf Divergenzen zwischen den nationalen Rechtsordnungen und -traditionen Rücksicht zu nehmen (UAbs. 1 S. 2). Die Mitgliedstaaten haben gem. Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV ein „Notbremserecht“ in der Form eines abgeschwächten Vetos.¹⁹ Bei Ausübung dieses Rechts ist nach Art. 82 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV der Übergang zu einer Verstärkten Zusammenarbeit erleichtert.

Zur Auslegung der Voraussetzungen der Rechtsgrundlage des Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV gibt es bisher – soweit ersichtlich – weder Rechtsprechung des Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) noch des Gerichts der Europäischen Union (EuG).

Im Folgenden wird daher lediglich die Interpretation der einzelnen Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV in der Rechtssetzungspraxis der Union dargestellt (4.1.) und deren Auslegung im Schrifttum erörtert (4.2.).

4.1. Anwendung in der Rechtsetzungspraxis

Die EU hat bereits von der Rechtsgrundlage des Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV Gebrauch gemacht. Verwiesen wird beispielhaft auf die Richtlinie 2012/29/EU (Opferschutzrichtlinie)²⁰, durch die Mindeststandards für den Schutz, den Beistand und die Rechte der Opfer von Straftaten, insbesondere Informationsrechte und der Zugang zu Opferunterstützungsdiensten, festgelegt wurden.²¹

Zum Erforderlichkeitskriterium des Art. 82 Abs. 2 UAbs. 1. S. 1 AEUV führt die Kommission (KOM) in der Begründung zu ihrem Richtlinienvorschlag lediglich aus, dass die Angleichung und Stärkung der Opferrechte innerhalb der EU das wechselseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten

19 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 116 ff.

20 [Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI](#), ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57.

21 Soweit ersichtlich sind ansonsten keine weiteren Rechtsakte vollumfänglich auf Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV gestützt worden. In anderen Richtlinien bestehen hingegen einzelne Vorschriften, deren Rechtsgrundlage Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV bildet, z. B. in der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1.

in ihre Rechtssysteme und somit den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung fördern soll, wodurch die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen verbessert werde.²² Diese weite Auslegung des Erforderlichkeitskriteriums in der Rechtsetzungspraxis der EU greift die KOM auch in Richtlinienvorschlägen auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 lit. b AEUV auf, die mittlerweile ebenfalls angenommen wurden, ohne das Parlament und Rat dem weiten Verständnis widersprochen hätten.²³

Bei der Frage nach der grenzüberschreitenden Dimension einer Strafsache knüpft die KOM, wie sich ihrer Mitteilung „*Stärkung der Opferrechte in der EU*“ entnehmen lässt, an die Staatsangehörigkeit der Opfer an: „*Die Menschen in Europa reisen häufig in andere Mitgliedstaaten, und das Risiko, Opfer einer Straftat oder eines Verkehrsunfalls zu werden, ist dabei genau groß wie zuhause.*“²⁴

Die Bundesregierung hat sich im Hinblick auf die Opferschutzrichtlinie den Ausführungen der KOM angeschlossen.²⁵

4.2. Auslegung im Schrifttum

Im Schrifttum wird die weite Auslegung der tatbestandlichen Merkmale überwiegend kritisch gesehen.

4.2.1. Erforderlichkeitskriterium

Dies betrifft zunächst das Erforderlichkeitskriterium, wobei insbesondere mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)²⁶ verwiesen wird, wonach verfassungsrechtlich eine enge Auslegung der Kompetenzgrundlage des Art. 82 Abs. 2 AEUV

22 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe, [KOM\(2011\)275 endg.](#), S. 3.

23 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren, [KOM\(2013\)821 endg.](#), S. 2; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme, [KOM\(2011\)326 endg.](#), S. 1; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung in Strafsachen, [KOM\(2010\)392 endg.](#), S. 2.

24 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Stärkung der Opferrechte in der EU, [KOM\(2011\)274 endg.](#), S. 1.

25 Vgl. [Umfassende Bewertung](#); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe, S. 1; vgl. [Subsidiaritätsprüfbogen](#); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe (KOM(2011) 275 endgültig; 10610/11 DROIPEN 45 + ADD1 und ADD2; vgl. [Berichtsbogen](#); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe des BMJ vom 8. Juni 2011, S. 1-2.

26 Vgl. BVerfGE 123, 267, 410 f.

geboten sei.²⁷ Es wird eingewandt, dass die Rechtsangleichung nach Art. 82 Abs. 2 AEUV in der Auslegung durch die KOM den Charakter eines Selbstzweckes und damit das Erforderlichkeitskriterium keine wirklich kompetenzbegrenzende Funktion mehr habe.²⁸ Teilweise wird bereits in Zweifel gezogen, ob allein die Angleichung von Opferrechten den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung fördern kann, und ein in der Gesetzesbegründung dazulegender funktionaler Zusammenhang zwischen diesem Grundsatz und den jeweiligen Mindeststandards gefordert.²⁹

Es wird aber von anderer Seite trotz Befürwortung eines strengen Auslegungsansatzes betont, dass aufgrund der Unterschiede in den nationalen Prozessrechtsordnungen zur Verwirklichung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung die Förderung gegenseitigen Vertrauens durch vereinzelte Rechtsangleichungen unerlässlich sei, insbesondere da ansonsten wohl vermehrt versucht werden würde, die Vollstreckung von auf diesem Grundsatz beruhender Maßnahmen im Wege nationaler Identitätskontrollen zu verhindern.³⁰ Des Weiteren stelle die Nichteinhaltung von Mindeststandards in einigen Fällen in der Praxis ein spürbares Hindernis für die gegenseitige Anerkennung dar, bspw. Abwesenheitsurteile oder der fehlende Zugang des Beschuldigten zu einem Wahlverteidiger.³¹ Durch Mindestvorschriften würden grundsätzlich schon das wechselseitige Vertrauen und damit die gegenseitige Anerkennung gefördert.³² Es wird vertreten, dass die Einführung unionsrechtlicher Mindeststandards zwar im Grunde mangels Zusammenarbeit in einem konkreten Fall keinen Akt justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen darstelle; die Verknüpfung dieser Mindeststandards mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Art. 82 AEUV sei jedoch – in Übereinstimmung mit der Auffassung der KOM – derart zu verstehen, dass erstere immer die Erleichterung letzterer bedeute.³³

4.2.2. Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension

Schwierigkeiten bereitet ebenfalls die Interpretation des Begriffs der grenzüberschreitenden Dimension der Strafsachen: Hier stellt sich die Frage, anhand welcher Kriterien das Vorliegen einer grenzüberschreitenden Dimension zu bestimmen ist und ob die Mindestvorschriften

27 S. insbesondere Bock, Das europäische Opferrechtspaket: zwischen substantiellem Fortschritt und blindem Aktionismus, ZIS 2013, S. 201, 204.

28 Bock, Das europäische Opferrechtspaket: zwischen substantiellem Fortschritt und blindem Aktionismus, ZIS 2013, S. 201, 204.

29 Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 82 AEUV, Rn. 40, 47.

30 Satzger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 82 AEUV, Rn. 46.

31 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 95.

32 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 46.

33 Vgl. Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 46.

darüber hinaus auch solche Strafsachen miterfassen dürfen, denen eine grenzüberschreitende Dimension (im Einzelfall) fehlt.³⁴

Im Gegensatz zu Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV, der die grenzüberschreitende Dimension von Straftaten an deren Art oder Auswirkungen oder an die besondere Notwendigkeit anknüpft, diese auf Unionsebene zu bekämpfen, enthält Art. 82 Abs. 2 AEUV keine Konkretisierungen dieses Begriffs. Möglich wäre es bei der Abgrenzung zu „rein nationalen“ Strafsachen folglich auch, anstatt auf eine grenzüberschreitende Begehungsweise auf die Staatsangehörigkeit des Täters oder etwaiger Zeugen abzustellen.³⁵ Daneben könnte jedoch ebenso die Staatsangehörigkeit des Opfers in den Blick genommen werden, wie es die KOM zu tun pflegt.³⁶

Die Frage nach der Einbeziehung solcher Strafsachen, denen eine grenzüberschreitende Dimension fehlt, wird teilweise aufgrund folgender Erwägungen bejaht: Eine „rein nationale“ Strafsache lässt sich schwerlich bestimmen, da die Abgrenzungskriterien unklar sind und sich erst im Laufe eines Verfahrens ein grenzüberschreitender Bezug herausstellen kann (bspw. findet sich ein EU-Ausländer als Zeuge). Aufgrund dessen drohe die Vorschrift ansonsten letztlich leer zu laufen.³⁷ Nach anderer Auffassung kann aufgrund des insoweit eindeutigen Wortlauts auf das Merkmal der grenzüberschreitenden Dimension nicht verzichtet werden.³⁸

4.2.3. Regelungen des Strafverfahrens

Daneben ist es umstritten, ob die systematische Auslegung mit Art. 82 Abs. 2 lit. b („die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren“) und lit. d AEUV („sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens“) ergeben, dass von lit. c auch Opferrechte außerhalb von Strafverfahren erfasst sind.³⁹

34 *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 96.

35 *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 96.

36 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Stärkung der Opferrechte in der EU, [KOM\(2011\)274 endg.](#), S. 1.

37 *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 96.

38 *Meyer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 82 AEUV, Rn. 38.

39 Dafür *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 82 AEUV (57. EL 2015), Rn. 110; *Satzger*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 82 AEUV, Rn. 61. Dagegen *Meyer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 82 AEUV, Rn. 47.

4.3. Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV im Falle unionsrechtlicher Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt

In diesem Lichte ist nun zu betrachten, ob die Einführung unionsrechtlicher Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt auf Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV gestützt werden kann.

Die genannte Rechtsgrundlage umfasst den Erlass von Mindeststandards in Form von Richtlinien im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 289 Abs. 1, Art. 294 AEUV, so dass Mindestvorschriften jedenfalls in formaler Hinsicht erlassen werden könnten.

Die oben dargelegte Begründung der KOM für die Erfüllung des Erforderlichkeitskriteriums des Art. 82 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV im Falle der Opferschutzrichtlinie lässt sich auf den Erlass von Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt übertragen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass durch die Angleichung und Stärkung der Opferrechte in diesem Bereich innerhalb der EU das wechselseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre Rechtssysteme gestärkt und infolgedessen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gefördert und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen verbessert würden. Ob eine solche Richtlinie auch einer strengen Auslegung des Erforderlichkeitskriteriums standzuhalten vermag, darf indes bezweifelt werden.

Stellt man auf Art und Auswirkungen der Straftaten ab, dürfte eine grenzüberschreitende Dimension in Fällen von Polizeigewalt der Natur dieser Taten nach im Regelfall zu verneinen sein. Mit Blick auf die Staatsangehörigkeit des Täters wird wohl nur in Ausnahmefällen, nämlich wenn der verantwortliche Polizist EU-Ausländer⁴⁰ ist, eine grenzüberschreitende Dimension gegeben sein. Legt man die Staatsangehörigkeit der Opfer oder von etwaigen Zeugen als Abgrenzungskriterium zugrunde, wird man häufiger einen grenzüberschreitenden Bezug bejahen können. Letztlich liegt ein solcher Bezug aber nur bei einem Bruchteil der Fälle mit Polizeigewalt vor, sodass eine Regelung von Mindestvorschriften auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV in diesem Bereich nur dann möglich ist, wenn man weitestgehend auf das Merkmal der grenzüberschreitenden Dimension verzichtet.

Schließlich wäre zu entscheiden, ob Mindestvorschriften auf Grundlage des Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV auch solche Opferrechtsvorschriften beinhalten können, die – wie hier – nicht unmittelbar das Strafverfahren betreffen, sondern durch die Errichtung von unabhängigen Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt zusätzliche Stellen vorsehen, die, je nach weiterer Ausgestaltung, ergänzend zu einem Strafverfahren und seinen Organen treten. Wie oben dargelegt, wird zu diesem Merkmal auch ein weites Verständnis vertreten,⁴¹ sodass ein entsprechender Inhalt nicht ausgeschlossen erscheint.

40 In Deutschland sind die Voraussetzungen des Beamtenverhältnisses in § 7 Bundesbeamtengesetz (BBG) und § 7 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (BeamtStG) geregelt. Sowohl nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. a BBG als auch gem. § 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. a BeamStG können Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaats in das Beamtenverhältnis berufen werden.

41 Siehe oben Fn. 39.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass der Erlass einer Richtlinie über Mindeststandards für unabhängige Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV jedenfalls bei weiter Auslegung der Tatbestandsmerkmale nicht ausgeschlossen erscheint. Dagegen dürften die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Rechtsgrundlage bei einer engeren Auslegung nur schwerlich erfüllt sein. Mangels Rechtsprechung des EuGH zu diesen Fragen ist eine abschließende Entscheidung an dieser Stelle jedoch nicht möglich.

5. Die Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Die im Bereich des RFSR gem. Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit der EU unterliegt dem Subsidiaritätsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV, der für den RFSR noch einmal in Art. 69 AEUV besonders hervorgehoben wird. Zu beachten ist zudem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 4 EUV.

Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz sind für ein Tätigwerden der EU in diesem Bereich kumulativ zwei Voraussetzungen erforderlich: Zum einen dürfen die Ziele der angestrebten Maßnahme nicht von den Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden (Negativkriterium), zum anderen müssen die Ziele auf der Ebene der EU besser erreicht werden können (Positivkriterium).⁴²

Welche Bedeutung dieser Kompetenzausübungsschranke im Hinblick auf die allgemeinen tatbestandlichen Voraussetzungen Art. 82 Abs. 2 AEUV (überhaupt noch) zukommt, wird unterschiedlich bewertet. Blickt man auf die, auf einem weiten Verständnis des Art. 82 Abs. 2 AEUV beruhende Rechtssetzungspraxis,⁴³ so wird erkennbar, dass zu beiden Aspekten jeweils die gleichen Argumente vorgetragen werden. Dies lässt darauf schließen, dass der Subsidiaritätsgrundsatz nach dem (bisherigen) Verständnis des EU-Gesetzgebers in dieser Konstellation jedenfalls materiell keine eigenständige Relevanz entfaltet. Ob ein solches Verständnis mit der besonderen Betonung dieses Grundsatzes in Art. 69 AEUV vereinbar ist, erscheint fraglich. Zu einem ähnlichen Problem gelangen jedoch auch die Vertreter einer restriktiveren Auslegung der Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 2 AEUV: Denn sie sind insoweit teilweise der Ansicht, dass der Subsidiaritätsgedanke bereits in Art. 82 Abs. 2 AEUV zum Ausdruck kommt.⁴⁴ Auch hier würde dem Grundsatz keine eigenständige Bedeutung mehr zukommen.

Mangels Rechtsprechung zu dieser Frage einerseits sowie einem konkreten Regelungsvorschlag andererseits, lässt sich die Vereinbarkeit von unionsrechtlichen Vorgaben zu Mindeststandards für

42 *Streinz*, in: *Streinz, EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 26.

43 S. insbesondere Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe, KOM(2011)275 endg., S. 3 und 13; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren, KOM(2013)821 endg., S. 2 und 11.

44 *Breitenmoser/Weyeneth*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 67 AEUV, Rn. 152-153.

die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht abschließend beurteilen.

Gleiches gilt im Ergebnis für den ebenfalls zu beachtenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dessen Anwendung im Übrigen nicht ohne Blick auf einen konkreten Regelungsvorschlag beantwortet werden kann.

6. Zusammenfassung

Als Rechtsgrundlage zum Erlass von Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt durch die EU kommt zwar Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV in Betracht. Danach kann die EU Mindestvorschriften zur Regelung der Rechte des Opfers von Straftaten erlassen, soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsache mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist. Ob diese Voraussetzungen im Fall einer Regelung von Mindeststandards für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Fälle von Polizeigewalt eingehalten werden könnten, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Bei einer weiten Auslegung, die bisher auch die Rechtsetzungspraxis der EU in diesem Bereich prägt, scheint der Erlass entsprechender EU-Vorgaben möglich, bei Zugrundelegung einer engen Auslegung hingegen fraglich. Mangels Rechtsprechung zu den hier relevanten Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 2 lit. c AEUV lässt sich die Frage nicht abschließend beantworten. Unabhängig hiervon müsste ein eventueller Rechtsakt den Anforderungen des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen, Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 und 4 EUV in Verbindung mit Art. 69 AEUV.