



Sachstand

Zum unionsrechtlichen Rahmen für die justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen

Zum unionsrechtlichen Rahmen für die justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 054/24
Abschluss der Arbeit: 6. Dezember 2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	5
2.	Einführung	5
3.	Anhaltspunkte für die Zulässigkeit bilateraler Kooperationsformen außerhalb des EU-Rechts	6
3.1.	Art. 73 AEUV – Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung	6
3.2.	Anwendungsbereich des Art. 73 AEUV: Verwaltungen für den Schutz der nationalen Sicherheit	7
3.3.	Zulässigkeit bilateraler Zusammenarbeit über den Bereich der nationalen Sicherheit hinaus	8
3.4.	Beispiele für bilaterale Kooperationen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit	9
4.	Grenzen der Zulässigkeit bilateraler Kooperationsformen außerhalb des EU-Rechtsrahmens	10
5.	Überblick über den EU-Rechtsrahmen zur mitgliedstaatlichen Kooperation in Strafsachen	11
5.1.	Einführung	11
5.2.	Art. 89 AEUV – Behördentätigkeit auf fremdem Hoheitsgebiet	12
5.3.	Art. 86 AEUV – Europäische Staatsanwaltschaft	13
5.4.	Art. 85 AEUV – Eurojust	14
5.5.	Art. 82 AEUV – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen auf Grundlage gegenseitiger Anerkennung	16
5.5.1.	Einführung	16
5.5.2.	Sekundärrechtsakte zur Ausgestaltung und Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung	18
5.5.2.1.	Justizielle Kooperation – Europäisches Justizielles Netz	18
5.5.2.2.	Haftbefehl und Überwachungsmaßnahmen	20
5.5.2.2.1.	Rahmenbeschluss 2002/584/JI	20
5.5.2.2.2.	Rahmenbeschluss 2009/829/JI	20
5.5.2.3.	Sicherstellung, Einziehung und Beweiserlangung	21
5.5.2.3.1.	Verordnung (EU) 2018/1805, Richtlinie (EU) 2014/41 und Rahmenbeschlüsse 2003/577/JI, 2006/783/JI, 2008/978/JI	21
5.5.2.3.2.	Verordnung (EU) 2023/1543	22
5.5.2.3.3.	Richtlinie 2011/99/EU	22
5.5.2.4.	Anerkennung von Urteilen und Strafen	23
5.5.2.4.1.	Rahmenbeschluss 2005/214/JI	23
5.5.2.4.2.	Rahmenbeschluss 2008/675/JI	23
5.5.2.4.3.	Rahmenbeschluss 2008/909/JI	24
5.5.2.4.4.	Rahmenbeschluss 2008/947/JI	24
5.5.2.5.	Datenaustausch- und Übermittlung	24
5.5.2.5.1.	Richtlinie (EU) 2016/681	25

5.5.2.5.2. Richtlinie (EU) 2019/884	25
5.5.2.5.3. Beschluss 2008/615/JI und Beschluss 2008/616/JI	25
6. Ergebnis	26

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung gebeten, ob und inwieweit eine bilaterale staatsanwaltschaftliche Kooperation zwischen zwei Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zulässig wäre.

Diese Arbeit gibt einen Überblick über in diesem Bereich einschlägiges Primär- und Sekundärrecht der EU. Es wird skizziert, inwieweit für die Kooperation von Staatsanwaltschaften zweier Mitgliedstaaten ein unionsrechtlicher Rahmen gegeben ist und ob Raum für zwischenmitgliedstaatliches Tätigwerden außerhalb des EU-Rechts besteht. Soweit ersichtlich, gibt es zu dieser spezifischen Fragestellung keine einschlägige Rechtsprechung der Unionsgerichte. Die Arbeit beschränkt sich daher im Wesentlichen auf eine Darstellung der Normen und einschlägigen Kommentarliteratur. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

2. Einführung

Die Zusammenarbeit¹ der Mitgliedstaaten in Strafsachen² ist Teil der EU-rechtlichen Bestimmungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (**RFSR**) gemäß Art. 67 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Regelungen zur polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen finden sich in Art. 87 ff. AEUV. Regelungen zur **Zusammenarbeit der Justizbehörden** in Strafsachen finden sich in Art. 82 bis Art. 86 AEUV und Art. 89 AEUV. Zu den Justizbehörden zählen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) neben den Gerichten auch sonstige Behörden, die an der Strafrechtspflege mitwirken.³ Erfasst sind also auch die **Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten**.⁴

Die vom RFSR erfassten Sachbereiche fallen gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. j AEUV in die zwischen der EU und den Mitgliedstaaten **geteilte Zuständigkeit**. Daraus folgt gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV,

1 Unter dem Begriff der Zusammenarbeit wird jede zielgerichtete Unterstützung einer in einem Mitgliedstaat anhängigen Strafsache durch einen anderen Mitgliedstaat oder durch Stellen der Union verstanden, vgl. *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 82 AEUV, Rn. 14.

2 Unter dem Begriff der „Strafsachen“ werden Verfahren verstanden, die zur Verhängung einer strafrechtlichen Sanktion führen können oder die eine solche Sanktion vollstrecken, vgl. *Hochmayr*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 82 AEUV, Rn. 2; *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 82 AEUV, Rn. 12.

3 EuGH, Urteil v. 24 November 2020, Rs. C-510/19, Openbaar Ministerie, Rn. 42 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 27. Mai 2019, verbundene Rs. C-508/18 und C-82/19 PPU, OG und PI, Rn. 50 sowie EuGH, Urteil v. 27. Mai 2019, Rs. C-509/18, PF, Rn. 29 und die dort angeführte Rspr.

4 Zu dt. Staatsanwaltschaften unter Rekurs auf die alleinige Berufung der Staatsanwaltschaften zur Anklageerhebung sowie das Legalitätsprinzip s. EuGH, Urteil v. 27. Mai 2019, verbundene Rs. C-508/18 und C-82/19 PPU, OG und PI, Rn. 63; s. auch: EuGH, Urteil v. 24 November 2020, Rs. C-510/19, Openbaar Ministerie, Rn. 42. Diesem primärrechtlichen Verständnis dürfte nicht entgegenstehen, dass der EuGH die deutschen Staatsanwaltschaften mangels ausreichender Unabhängigkeit nicht als taugliche ausstellende Behörde i. S. d. [Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl](#) eingestuft. Vgl. das Urteil: EuGH, Urteil v. 27. Mai 2019, verbundene Rs. C-508/18 und C-82/19 PPU, OG und PI, Rn. 73 ff. Vgl. zur hier vertretenen Einschätzung: *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 82 AEUV, Rn. 15.

dass die Mitgliedstaaten insoweit Regelungen erlassen dürfen, als die EU den jeweiligen Bereich (noch) nicht geregelt hat.

3. Anhaltspunkte für die Zulässigkeit bilateraler Kooperationsformen außerhalb des EU-Rechts

Wie im Einzelnen noch dargestellt wird, hat die EU auf der Grundlage der Art. 82 ff. AEUV diverse Rechtsakte erlassen, die die Zusammenarbeit (zweier) Justizbehörden in Strafsachen betreffen. Nachfolgend wird die Frage beleuchtet, welche Anhaltspunkte es dafür gibt, dass den Mitgliedstaaten gleichwohl grundsätzlich weiterhin Handlungsspielräume in diesem Bereich verbleiben. Welchen Grenzen ein solches mitgliedstaatliches Vorgehen unterliegt, wird anschließend unter Ziff. 4. beleuchtet.

3.1. Art. 73 AEUV – Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung

Art. 73 AEUV bestimmt:

„Es steht den Mitgliedstaaten frei, untereinander und in eigener Verantwortung Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer für den Schutz der nationalen Sicherheit verantwortlichen Verwaltungen einzurichten, die sie für geeignet halten.“

Art. 73 AEUV ist Teil der allgemeinen Bestimmungen zum RFSR und findet damit auch auf die Art. 82 ff. AEUV Anwendung.

„Zusammenarbeit“ i. S. d. Art. 73 AEUV wird im Schrifttum definiert als Zusammenwirken der zuständigen Dienststellen, während „Koordinierung“ verstanden wird als eine planmäßige Abstimmung der Dienststellen.⁵ Die Mitgliedstaaten seien in der Wahl der rechtlichen Form frei: „**situativ** oder **dauerhaft, informell** oder **völkervertraglich**“.⁶ Als Beispiel für einen (multilateralen) wird der Vertrag von Prüm⁷ genannt.⁸

Art. 73 AEUV wird im Schrifttum so eingeordnet, dass er klarstellen soll, dass auch in einer supranational ausgestalteten EU eine bilaterale Zusammenarbeit außerhalb des institutionellen Rahmens der EU unionsrechtlich grundsätzlich zulässig sei, sodass die Mitgliedstaaten insoweit

5 Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 73 AEUV, Rn. 3.

6 Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 73 AEUV, Rn. 3 (Hervorhebungen hinzugefügt); Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 5.

7 Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, BGBl. 2006 II S. 626 und BGBl. 2006 I S. 1458.

8 Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 73 AEUV, Rn. 3; Rosau/Petrus, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 4.

nicht verpflichtet seien, „die grenzübergreifende Zusammenarbeit zum Schutz der jeweiligen nationalen Sicherheit generell im Rahmen der Organe der Union abzustimmen.“⁹ Art. 73 AEUV könne so verstanden werden, dass den Mitgliedstaaten i. S. v. Art. 2 Abs. 2 AEUV stets ein Spielraum verbleibe – die EU die entsprechenden Zuständigkeiten also nie erschöpfend ausüben und damit eine Sperrwirkung für nationale Regelungen herbeiführen könne.¹⁰ Die Norm stelle „einen eigenständigen Vertragsschließungsvorbehalt zugunsten der EU-Mitgliedstaaten“¹¹ bzw. „einen Fall der **primärrechtlich eröffneten intergouvernementalen Zusammenarbeit** im Anwendungsbereich des [RFSR]“¹² dar.

Im Schrifttum wird jedoch auch betont, dass Art. 73 AEUV nach der Systematik des Primärrechts keine ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten darstelle. Vielmehr überlappe sein Anwendungsbereich mit Art. 74 AEUV, wonach der Rat Maßnahmen zur Verwaltungszusammenarbeit erlassen kann.¹³

3.2. Anwendungsbereich des Art. 73 AEUV: Verwaltungen für den Schutz der nationalen Sicherheit

Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur vertreten, dass die Bestimmung, welche nationalen Verwaltungen in den Anwendungsbereich von Art. 73 AEUV fallen, den Mitgliedstaaten vorbehalten sei.¹⁴ Andere Stimmen im Schrifttum gehen von einer unionsautonomen Bestimmung der erfassten Behörden aus.¹⁵

Teils wird argumentiert, dass wegen der in den Art. 82 ff. AEUV geregelten Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden von einem engen Verständnis auszugehen sei, „so dass etwa nur die Geheimdienste einschließlich der Verfassungsschutzbehörden erfasst wären“.¹⁶

Demgegenüber geht die wohl überwiegende Ansicht im Schrifttum von einem weiten Verständnis und damit davon aus, dass Dienststellen nationaler Sicherheit bspw. auch Kriminalpolizeien

9 Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 73 AEUV, Rn. 2. Vgl. auch: Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 2.

10 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 2.

11 Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 7 (Hervorhebung hinzugefügt).

12 Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 2.

13 Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 6.

14 Peuker, Unionsrechtliche Regelungskompetenzen im Bereich der nationalen Sicherheit. Zur Auslegung von Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV unter kritischer Würdigung der EuGH-Rechtsprechung, EuR 2023, S. 535 (552); Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 4.

15 Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 9.

16 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 4.

und Justizbehörden (**Staatsanwaltschaften**) sein könnten.¹⁷ Welche Behörden dem Art. 73 AEUV konkret unterfielen, sei funktional nach ihrem Aufgabenbereich zu bestimmen. Dabei wird teils auf das enge Begriffsverständnis der nationalen Sicherheit aus Art. 4 Abs. 2 Satz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)¹⁸ abgestellt: Entscheidend sei allein, „ob und inwieweit eine Behörde nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts zur Verhütung oder Repression einer schwerwiegenden Destabilisierung der tragenden Strukturen eines Landes in den Bereichen Verfassung, Politik, Wirtschaft oder Soziales bzw. einer unmittelbaren Bedrohung der Gesellschaft, der Bevölkerung oder des Staats als solchen tätig wird.“¹⁹ Teils wird offenbar ein weiteres Begriffsverständnis zugrunde gelegt: Entscheidend sei „das Tätigwerden zur Verhütung und repressiven Bekämpfung bestimmter Gefahren, die in den Anwendungsbereich der Art. 67 ff. AEUV fallen.“²⁰ Insofern wird darauf verwiesen, dass die Bestimmungen über den RFSR gemäß Art. 72 AEUV auch die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit unberührt ließen.²¹

3.3. Zulässigkeit bilateraler Zusammenarbeit über den Bereich der nationalen Sicherheit hinaus

Im Schrifttum wird betont, dass sich aus Art. 73 AEUV nicht im Umkehrschluss ergebe, dass eine intergouvernementale (informelle) Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des RFSR über den Bereich der inneren Sicherheit hinaus unzulässig wäre. Dies folge schon daraus, dass es sich um einen Bereich geteilter Zuständigkeit handele (siehe Ziff. 2.1.).²²

17 Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 11; Peuker, Unionsrechtliche Regelungskompetenzen im Bereich der nationalen Sicherheit. Zur Auslegung von Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV unter kritischer Würdigung der EuGH-Rechtsprechung, EuR 2023, S. 535 (552); Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 9; Herrnfeld, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 73 AEUV, Rn. 2.

18 Vgl. EuGH, Urteil vom Oktober 2020, verbundene Rs. C-511/18, 512/18 und 520/18, La Quadrature du Net, Rn. 135. Danach umfasst der Schutz der nationalen Sicherheit „die Verhütung und Repression von Tätigkeiten, die geeignet sind, die tragenden Strukturen eines Landes im Bereich der Verfassung, Politik oder Wirtschaft oder im sozialen Bereich in schwerwiegender Weise zu destabilisieren und insbesondere die Gesellschaft, die Bevölkerung oder den Staat als solchen unmittelbar zu bedrohen [...].“

19 Peuker, Unionsrechtliche Regelungskompetenzen im Bereich der nationalen Sicherheit. Zur Auslegung von Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV unter kritischer Würdigung der EuGH-Rechtsprechung, EuR 2023, S. 535 (552).

20 Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 9.

21 Herrnfeld, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 73 AEUV, Rn. 3. Vgl. dazu, dass die begrifflichen Divergenzen zwischen Art. 72 und Art. 73 AEUV ungeklärt seien: Rosenau/Petrus, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 73 AEUV, Rn. 2.

22 Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 15.

3.4. Beispiele für bilaterale Kooperationen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass Deutschland im Bereich der **polizeilichen Zusammenarbeit**, die in den Art. 87 ff. AEUV geregelt ist, mit allen Nachbarstaaten bilaterale Polizei- und Rechtshilfeverträge abgeschlossen habe.²³ Auf dieser Grundlage seien zum Teil auch institutionalisierte Strukturen geschaffen worden.²⁴ Dazu gehörten u. a. das Gemeinsame Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit in Kehl²⁵ und gemeinsame Dienststellen in Padborg²⁶ sowie in Schwandorf und Petrovice²⁷.²⁸

Im Schrifttum werden diese Kooperationsformen als Beispiele für eine Verwaltungszusammenarbeit auf der Grundlage von Art. 73 AEUV genannt.²⁹ Insofern sei auf Art. 39 des **Schengener Durchführungsübereinkommens** (SDÜ) verwiesen.³⁰ Diese Bestimmung ist Teil der Regelungen zur

23 Vgl. Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 18. Vgl. auch: Rosenau/Petrus, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 4; sowie die Übersicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat über Abkommen Deutschlands über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/uebersicht-polizeiabkommen.pdf?blob=publicationFile&v=8>.

24 Böse, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 87 AEUV, Rn. 13, unter Verweis auf Art. 4 des deutsch-französischen Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten, [BGBL. II 1998, S. 2479](#).

25 Auf Grundlage des Deutsch-Französisches Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten.

26 Auf Grundlage des Abkommens zwischen der Regierung des Königreiches Dänemark und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten, [BGBL. 2002 II S. 1536](#).

27 Auf Grundlage des Vertrags vom 28. April 2015 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die polizeiliche Zusammenarbeit und zur Änderung des Vertrages vom 2. Februar 2000 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 und die Erleichterung seiner Anwendung, [BGBL. 2016 II S. 474](#).

28 M. w. N.: Fastenrath und Skerka, Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen, ZEuS 2009, 219, 239 f.; s. a. Übersicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat über Abkommen Deutschlands über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/uebersicht-polizeiabkommen.pdf?blob=publicationFile&v=8>.

29 Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 18; Kotzur/Madjidian, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Rn. 2.

30 Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14.Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, [ABL. L 239, 22. September 2000, S. 19](#); Protokoll (Nr.3) zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, ABl. C 340, [10. November 1997, S. 93](#). Das SDÜ diente der Umsetzung des Regierungsübereinkommens von Schengen aus dem Jahr 1985. Der Schengen-Besitzstand wurde in das EU-Recht überführt.

polizeilichen Zusammenarbeit im SDÜ. Nach Art. 39 Abs. 1 SDÜ verpflichten sich die Mitgliedstaaten – unter den näher definierten Bedingungen –, dass ihre Polizeidienste sich untereinander im Interesse der vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von strafbaren Handlungen Hilfe leisten. Art. 39 Abs. 4 SDÜ bestimmt, dass die **Zusammenarbeit in den Grenzgebieten in Vereinbarungen** zwischen den zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten geregelt werden kann. Art. 39 Abs. 5 SDÜ bestimmt, dass weitergehende bestehende und künftige bilaterale Abkommen zwischen zwei Mitgliedstaaten, die eine gemeinsame Grenze haben, von den Bestimmungen des Art. 39 SDÜ unberührt blieben.

4. Grenzen der Zulässigkeit bilateraler Kooperationsformen außerhalb des EU-Rechtsrahmens

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird betont, dass die Mitgliedstaaten bei einem etwaigen Tätigwerden auf der Grundlage von **Art. 73 AEUV** nicht von den sonstigen Bindungen des EU-Rechts befreit seien. Sie müssten vielmehr dessen Grenze beachten.

- Insofern gilt zunächst, dass solche Kooperationsformen aufgrund des Vorrangs des EU-Rechts **nicht gegen EU-Recht verstoßen** und nicht seine **wirksame Durchführung beeinträchtigen** dürfen.³¹ Die EU habe in der Vergangenheit zahlreiche Rechtsakte zur Zusammenarbeit der Strafjustizbehörden erlassen, weshalb der „Raum für bilaterale Vereinbarungen der Mitgliedstaaten de facto sukzessive enger geworden“ sei.³² Soweit die EU einen **eigenen Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit** – etwa aufgrund von Rechtsakten gemäß Art. 82, 85 oder 86 AEUV – vorsehe, ermächtige Art. 73 AEUV nicht dazu, hiervon abweichende bzw. dahinter zurückbleibende Regelungen über die Verwaltungszusammenarbeit zu treffen (s. Ziff. 3.4.).³³ Allerdings könne einschlägiges **Unionssekundärrecht** den Mitgliedstaaten ausdrücklich eine solche **Befugnis verleihen**.³⁴ Die Mitgliedstaaten dürften in organisationsrechtlicher Hinsicht **nicht** durch parallele Maßnahmen die **Zuständigkeiten und Verfahren unterlaufen**, die unionsrechtlich vorgegeben seien.³⁵
- Darüber hinaus wird aus der Pflicht der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit mit der EU gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV im Schrifttum abgeleitet, dass bilaterale Vereinbarungen

31 Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 21; Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 6.

32 Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 21.

33 Herrnfeld, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Rn. 3.

34 Herrnfeld, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Rn. 3.

35 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 5.

zwischen den Mitgliedstaaten „weder gegen Wortlaut **noch Sinn und Geist** eines bestehenden, die Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich regelnden EU-Rechtsakts **verstoßen**“ dürfen.³⁶

- Stimmen im Schrifttum verweisen schließlich auf das im Kooperationsrecht geltende **Günstigkeitsprinzip**. Danach dürften die Mitgliedstaaten auch in bereits vom EU-Recht erfassten Bereichen eigene Vereinbarungen schließen oder beibehalten, sofern diese eine weitergehende Zusammenarbeit enthielten.³⁷ Im Einzelnen umstritten ist im Schrifttum die Frage, ob sich grundrechtliche Bedenken ergeben könnten, wenn Mitgliedstaaten – statt einen Sekundärrechtsakt durchzuführen – auf einer eigens geschaffenen Rechtsgrundlage tätig würden. Teilweise wird davon ausgegangen, dass sich die Mitgliedstaaten so ihrer Bindung an die Unionsgrundrechte entziehen könnten.³⁸

Auch für die Frage, ob und inwieweit eine sonstige (informelle) Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten **außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 73 AEUV** zulässig ist (vgl. Ziff. 3.3.), wird im Schrifttum insbesondere auf die Beachtung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts verwiesen: Maßnahmen der Mitgliedstaaten dürfen **nicht** gegen **Primärrecht oder Sekundärrecht** verstossen.³⁹ Mit Blick auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge sei auf die Rechtsprechung des EuGH hingewiesen, nach der solche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten nicht geschlossen werden dürfen, wenn sie EU-rechtliche Regeln oder deren Tragweite bzw. die Autonomie des Unionsrechts beeinträchtigen könnten.⁴⁰

5. Überblick über den EU-Rechtsrahmen zur mitgliedstaatlichen Kooperation in Strafsachen

5.1. Einführung

Aus dem Vorstehenden (insbes. Ziff. 4) ergibt sich, dass es für die Frage der EU-rechtlichen Zulässigkeit bilateraler, intergouvernementaler Kooperationen in Strafsachen insbesondere darauf ankommt, welche Bestimmungen die EU in diesem Bereich schon erlassen hat: Soweit auf der

36 *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 21; vgl. auch: *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 5.

37 *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 21.

38 Vgl. zum Ganzen: *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 21; *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 14; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 5 sowie den Hinweis von *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 73 AEUV, Rn. 4, wonach eine unionsgrundrechtliche Bindung ohnehin nur bestehe, soweit die EU im Bereich des in Rede stehenden mitgliedstaatlichen Handelns eine Zuständigkeit habe. Vgl. dazu auch: EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12, Pringle, Rn. 179.

39 *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 73 AEUV, Rn. 15.

40 Vgl. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12, ESM-Vertrag, Rn. 101; Urteil vom 6. März 2018, Rs. C-284/16, Achmea, Rn. 32 ff.; Urteil vom 2. September 2021, Rs. C-741/19, Komstroy, Rn. 42.

Grundlage der Art. 82 ff. AEUV bereits ein eigener (abschließender) Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erlassen wurde, dürfen die Mitgliedstaaten grundsätzlich keine Maßnahmen ergreifen, die hiervon abweichen, dahinter zurückbleiben oder die wirksame Durchführung des EU-Rechts behindern. Möglich ist, dass das einschlägige EU-Sekundärrecht den Mitgliedstaaten eine ausdrückliche Befugnis zu einem bilateralen Vorgehen verleiht.

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend der durch die Art. 82 ff. AEUV geschaffene Rechtsrahmen mit Blick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Justizbehörden in Strafsachen analysiert. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

5.2. Art. 89 AEUV – Behördentätigkeit auf fremdem Hoheitsgebiet

Nach Art. 89 AEUV kann der Rat festlegen, unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen mitgliedstaatliche Justizbehörden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig werden dürfen.

Von Art. 89 AEUV erfasste Tätigkeiten sind alle hoheitlichen Ermittlungshandlungen und schlicht hoheitliches Tätigwerden, etwa Observationen, Nacheile, gemeinsame Ermittlungsgruppen, verdeckte Ermittlungen, kontrollierte Lieferungen oder gemeinsame Streifen.⁴¹

Art. 89 AEUV ist seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Sekundärrechtsakten herangezogen worden.⁴² Allerdings wurden auf der Grundlage der vorhergehenden Primärrechtsgrundlagen Rechtsakte im Sinne dieses Artikels erlassen.⁴³

Im Schrifttum wird beispielsweise das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen aus dem Jahr 2000 (RHÜ 2000)⁴⁴ genannt,⁴⁵ welches die Rechtshilfe zwischen den Justiz-, Polizei-

41 *Hinterhofer*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 89 AEUV, Rn. 10.

42 *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 89 AEUV, Rn. 19; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 89 AEUV, Rn. 2.

43 Vgl. *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 89 AEUV, Rn. 19.

44 Übereinkommen – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union vom Rat erstellt – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, [ABL. C 197, 12. Juli 2000, S. 3.](#)

45 *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 89 AEUV, Rn. 19.

und Zollbehörden in Strafsachen fördern und die Effektivität der Zusammenarbeit der Justizbehörden verbessern soll.⁴⁶ Nach Art. 1 Abs. 2 RHÜ 2000 berührt das Abkommen nicht die Anwendung günstigerer Bestimmungen der zwischen Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen oder multilateralen Übereinkünfte.⁴⁷

Darüber hinaus werden im Schrifttum⁴⁸ Bestimmungen bzw. Rechtsakte genannt, die in erster Linie der – hier nicht näher beleuchteten – polizeilichen Zusammenarbeit dienen dürften. So seien die grenzüberschreitende Observation und Nacheile in Art. 40 ff. SDÜ geregelt. Art. 40 Abs. 6 SDÜ und Art. 41 Abs. 10 SDÜ bestimmen für die Observation bzw. Nacheile, dass die Mitgliedstaaten im Wege bilateraler Vereinbarungen den Anwendungsbereich der Bestimmungen erweitern und zusätzliche Regelungen zu seiner Durchführung treffen können. Darüber hinaus wird der Rahmenbeschluss 2002/465/JI über gemeinsame Ermittlungsgruppen von 2002⁴⁹ genannt. Nach Art. 1 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2002/465/JI können im Wege der Vereinbarung die zuständigen Behörden von zwei oder mehr Mitgliedstaaten für einen bestimmten Zweck und einen begrenzten Zeitraum, eine gemeinsame Ermittlungsgruppe zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen in einem oder mehreren der an der Gruppe beteiligten Mitgliedstaaten bilden.

Aus Art. 89 AEUV selbst dürften sich keine Hindernisse für bilaterale staatsanwaltliche Kooperationsformen ergeben. Deren Zulässigkeit müsste im konkreten Einzelfall anhand des insofern einschlägigen Sekundärrechts geprüft werden. Abschließend könnte hierüber nur der EuGH entscheiden.

5.3. Art. 86 AEUV – Europäische Staatsanwaltschaft

Art. 86 AEUV bildet die primärrechtliche Grundlage für die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA). Art. 86 Abs. 1 AEUV beinhaltet die generelle Ermächtigung der Union zur Errichtung einer EUStA zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU und definiert das dabei einzuhaltende Gesetzgebungsverfahren. Die EUStA wurde durch

46 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/mutual-assistance-in-criminal-matters-between-eu-countries.html>.

47 Bezuglich der Rechtshilfe sieht auch Art. 48 Abs. 2 des [Schengener Durchführungsübereinkommens](#) eine entsprechende Bestimmung vor.

48 Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 89 AEUV, Rn. 19.

49 Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, [ABl. L 162, 20. Juni 2002, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 10. März 2022\)](#).

die Verordnung (EU) 2017/1939⁵⁰ im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit errichtet, vgl. Art. 86 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, an der sich 22 Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland, beteiligen.⁵¹

Wie sich auch aus Art. 86 Abs. 2 AEUV ergibt, beschränkt sich die Zuständigkeit der EUStA auf die strafrechtliche Untersuchung, Verfolgung und Anklageerhebung von **Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen** der EU, wie sie in Art. 22 VO 2017/1939 definiert sind. Diese Zuständigkeit ist ausweislich des 13. Erwägungsgrunds (ErwG) und Art. 25 Abs. 1 VO 2017/1939 nicht ausschließlich.⁵² Wenn die EUStA aber entscheidet, ihre Zuständigkeit auszuüben, üben die zuständigen nationalen Behörden ihre eigene Zuständigkeit in Bezug auf dieselbe strafbare Handlung nicht aus.

Schon angesichts der begrenzten Zuständigkeiten der EUStA und der den Mitgliedstaaten auch in diesem Bereich verbleibenden Kompetenzen dürfte Art. 86 AEUV keine Sperrwirkung für eine grenzüberschreitende staatsanwaltschaftliche Zusammenarbeit entfalten.

5.4. Art. 85 AEUV – Eurojust

Art. 85 AEUV trifft Regelungen über die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust).

Gemäß Art. 85 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV unterstützt Eurojust die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, wenn **zwei** oder mehr **Mitgliedstaaten** betroffen sind oder eine Verfolgung auf gemeinsamer Grundlage erforderlich ist.

Voraussetzung für die Zuständigkeit von Eurojust ist also, dass **zwei** oder mehr **Mitgliedstaaten betroffen** sind. Die Zuständigkeit von Eurojust beschränkt sich nicht auf multilaterale Konstellationen. Dabei genügt es, wenn die Ermittlungen oder Verfolgungen grenzüberschreitend dimensioniert sind, was schon der Fall ist, wenn sie eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Strafsachen erfordern, nicht notwendig ist dagegen, dass der Straftat eine grenzüberschreitende Begehungsweise innewohnt.⁵³ Alternativ muss eine Verfolgung auf gemeinsamer Grundlage erforderlich sein, was der Fall ist, wenn sie nur dann zielführend ist, wenn mehrere Mitgliedstaaten auf gemeinsamer Basis koordiniert vorgehen.⁵⁴

50 Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA), [ABl. L 283, 31. Dezember 2017, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 10 Januar 2021\)](#), nachfolgend: VO 2017/1939.

51 Vgl. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eppo/>. Die VO 2017/1939 ist nur in denjenigen Mitgliedstaaten in allen ihren Teilen verbindlich und unmittelbar anwendbar, die sich an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen.

52 Anders noch ErwG 5 des Kommissionsvorschlags für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, [COM\(2013\) 534 final](#), 17. Juli 2013, S. 10.

53 *Hinterhofer*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 85 AEUV, Rn. 12.

54 *Hinterhofer*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 85 AEUV, Rn. 13.

Gemäß Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 AEUV werden der Aufbau, die Arbeitsweise, der Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Eurojust durch Verordnungen näher bestimmt. Der europäische Gesetzgeber hat hierzu die Verordnung (EU) 2018/1727⁵⁵ erlassen.⁵⁶

Danach bezieht sich die Unterstützungsfunction von Eurojust in erster Linie auf die in Anhang I aufgelisteten schweren Straftaten, vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 VO 2018/1727.⁵⁷ Hinsichtlich dieser Straftaten kann Eurojust seine Unterstützungsaufgaben nicht nur auf Ersuchen der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden, sondern auch auf eigene Initiative wahrnehmen, vgl. ErwG 12, Art. 2 Abs. 3 VO 2018/1727. Bei anderen als den in Anhang I genannten Arten von Straftaten kann Eurojust im Einklang mit seinen Aufgaben die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen auf Ersuchen einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats unterstützen, vgl. Art. 3 Abs. 3 VO 2018/1727.

Zu den operativen Aufgaben von Eurojust gehört gemäß Art. 4 Abs. 1 VO 2018/1727 u. a. die Unterrichtung von mitgliedstaatlichen Behörden über Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, insofern Eurojust Kenntnis erlangt hat, dass sie Auswirkungen auf Ebene der Union haben oder andere als die unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten berühren könnten. Nach Art. 4 Abs. 2 VO 2018/1727 kann Eurojust bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben die zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten mit entsprechender Begründung beispielsweise ersuchen, zu bestimmten Tatbeständen Ermittlungen zu führen oder Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass derartige „vertikale“ Tätigkeitelemente (von Eurojust an eine nationale Behörde) nachrangig seien. In erster Linie bediene sich Eurojust einer „**horizontalen Arbeitsweise**“, bei der Aufgaben **unmittelbar** zwischen den jeweils involvierten **nationalen Mitgliedern** von Eurojust erledigt würden.⁵⁸ Nationale Mitglieder sind gemäß Art. 7 Abs. 1 VO 2018/1727 Personen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß seiner Rechtsordnung entsandt werden.

⁵⁵ Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates, [ABl. L 295, 21. November 2018, S. 138](#) ([konsolidierte Fassung v. 31. Oktober 2023](#)).

⁵⁶ Vertiefend zur Organisation, Aufgabe und Befugnis von Eurojust: Zöller, in: Böse, Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2021, § 21, Rn. 6 ff.

⁵⁷ Vgl. Art. 3 Abs. 1 VO 2018/1727 auch zum Verhältnis zur EuStA.

⁵⁸ Hinterhofer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 85 AEUV, Rn. 45 f.

Nach Art. 21 VO 2018/1727 tauschen die mitgliedstaatlichen Behörden mit Eurojust alle Informationen aus, die zur Wahrnehmung der Aufgaben von Eurojust erforderlich sind. Mindestvorgaben für den Datenaustausch sind in Art. 21 Abs. 4, 5 und 6 VO 2018/1727 definiert.⁵⁹

Die VO 2018/1727 enthält **keine Öffnungsklausel**,⁶⁰ die es Mitgliedstaaten ausdrücklich gestatten würde, parallele Koordinations- und Unterstützungsstrukturen einzurichten. Darüber hinaus verweist ErwG 6 VO 2018/1727 auf den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, nach dem sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus dem EUV und dem AEUV ergeben, zu achten und zu unterstützen haben. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Mitgliedstaaten auf bilateraler Grundlage parallele Strukturen schaffen dürften. Jedenfalls dürfte gelten, dass bilaterale staatsanwaltliche Kooperationsformen jedenfalls so ausgestaltet werden müssten, dass die mitgliedstaatlichen Pflichten aus der VO 2018/1727 – etwa zum Datenaustausch – gewahrt blieben und die **effektive Arbeit von Eurojust** – etwa die Weitergabe von Informationen an weitere Mitgliedstaaten – **nicht beeinträchtigt** würde. Abschließend könnte hierüber nur der EuGH entscheiden.

5.5. Art. 82 AEUV – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen auf Grundlage gegenseitiger Anerkennung

5.5.1. Einführung

Gemäß Art. 82 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV beruht die unmittelbare – ohne Zwischenschaltung einer EU-Institution erfolgende – Kooperation zwischen den Strafjustizbehörden der Mitgliedstaaten auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung.

In der EU gelten **diverse Sekundärrechtsakte**, die die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des **Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung** für verschiedene Bereiche regeln bzw. diesen Grundsatz umsetzen.⁶¹ Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. a AEUV bestimmt, dass Sekundärrechtsakte erlassen werden können, um Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird.

59 Vgl. dazu auch ErwG 27 VO 2018/1727, wonach es zur Förderung und Verstärkung der Koordinierung und der Zusammenarbeit der nationalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden von entscheidender Bedeutung sei, dass Eurojust von den zuständigen nationalen Behörden die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen erhält. „Dazu sollten die zuständigen nationalen Behörden ihrem nationalen Mitglied unverzüglich die Einsetzung und die Ergebnisse gemeinsamer Ermittlungsgruppen übermitteln. Darüber hinaus sollten die zuständigen nationalen Behörden unverzüglich ihren nationalen Mitgliedern Fälle mitteilen, die in die Zuständigkeit von Eurojust fallen, von denen mindestens drei Mitgliedstaaten direkt betroffen sind und für die mindestens zwei Mitgliedstaaten Ersuchen oder Entscheidungen hinsichtlich einer justiziellen Zusammenarbeit übermittelt wurden. Unter bestimmten Umständen unterrichten sie ihre nationalen Mitglieder auch über Kompetenzkonflikte, kontrollierte Lieferungen und wiederholte Schwierigkeiten bei der justiziellen Zusammenarbeit.“

60 Die in Art. 21 Abs. 8 VO 2018/1727 normierte Unberührtheitsklausel bezieht sich nur auf Abkommen mit Drittstaaten.

61 Vgl. nur die Übersicht bei *Satzger*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 82 AEUV, Rn. 20 ff.

Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten, die diese auf der Grundlage ihres nationalen Rechts getroffen haben, anzuerkennen und zu vollstrecken.⁶² Diese Pflicht zur Integration in die eigene Rechtsordnung hängt nicht davon ab, dass die Rechtsgrundlage, auf der die ausländische Entscheidung getroffen wurde, ebenso im nationalen Recht des anerkennenden Staates besteht.⁶³ Der Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung setzt also keine Harmonisierung nationaler Strafrechtsbestimmungen voraus. Gleichwohl wird ein Mindestmaß an mitgliedstaatlicher Rechtsangleichung als wesentlicher Faktor für das effiziente Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung verstanden.⁶⁴ Dies gilt auch für Maßnahmen, die in praktischer Hinsicht gegenseitiges Vertrauen schaffen und Hürden, wie wechselseitige Unkenntnis der jeweiligen Straf- und Strafverfahrensrechtsordnung, Sprachprobleme und Vorurteile, abbauen sollen.⁶⁵

Entsprechend können nach Art. 82 Abs. 2 AEUV strafrechtsangleichende Mindestvorschriften festgelegt werden, soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung erforderlich ist. Darüber hinaus können auch nach Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV vertrauensfördernde, die Anerkennung erleichternde Maßnahmen erlassen werden. Dazu zählt die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten gemäß Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c AEUV. Dazu zählt auch die in Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. d AEUV verankerte Möglichkeit des EU-Gesetzgebers, **Sekundärrecht** zu erlassen,

„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**.“⁶⁶

In inhaltlicher Hinsicht deckt die weit formulierte Ermächtigungsgrundlage des Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. d AEUV auch Regelungen institutioneller und organisatorischer Natur zur Er-

62 Vgl. zur Annäherung an einen allgemeinen Begriff der Anerkennung etwa: *Kloska*, Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Europäischen Strafrecht, S. 33 ff.; *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 1. Aufl. 2023, S. 49 ff.

63 Vgl. EuGH, Urteil vom 11. Februar 2003, verbundene Rs. C-187/01 und C-385/91, Gözütok und Brügge, Rn. 33, zum Doppelbestrafungsverbot aus Art. 54 SDÜ: Das „aufgestellte Verbot der Doppelbestrafung [impliziert] zwingend, dass [...] jeder Mitgliedstaat die Anwendung des in den anderen Mitgliedstaaten geltenden Strafrechts akzeptiert, auch wenn die Anwendung seines eigenen nationales Rechts zu einem anderen Ergebnis führen würde“.

64 *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 1. Aufl. 2023, S. 76. Vgl. *Satzger*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 82 AEUV, Rn. 10, zur dienenden Funktion der Rechtsangleichung für die Effektivierung der gegenseitigen Anerkennung.

65 *Vogel/Eisele*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 82 AEUV, Rn. 80.

66 Vgl. allgemein zum Anwendungsbereich dieser Auffangnorm, der sich zum einen auf Maßnahmen beziehe, die nicht nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung funktionieren und zum anderen auf nicht-justizielle Behörden: *Meyer*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 82 AEUV, Rn. 33.

leichterung der Zusammenarbeit in Strafsachen, sofern diese nicht von den spezielleren Kompetenzgrundlagen erfasst sind.⁶⁷ Möglich ist auf der Grundlage des Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. d AEUV daher beispielsweise die Einrichtung kooperationsfördernder Kontaktstellen und **Netzwerke**,⁶⁸ wie beispielsweise das Europäischen Justizielle Netz (EJN, siehe dazu Ziff. 5.5.2.1.).⁶⁹ Darüber hinaus wird Art. 82 Abs. 1 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. d AEUV auch als Grundlage für verfahrensrechtliche Regelungen zum **Informationsaustausch** (s. Ziff. 5.5.2.5.) gesehen.⁷⁰

5.5.2. Sekundärrechtsakte zur Ausgestaltung und Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung

Wie dargestellt, bildet Art. 82 AEUV die primärrechtliche Grundlage für den Erlass von Sekundärrechtsakten, die zum einen die **Verfahren** mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit **auf Basis gegenseitiger Anerkennung** regeln und die zum anderen der **Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung** dienen.

Die aktuell in der EU geltenden Rechtsakte beruhen zum Teil noch auf den Vorgängernormen des Art. 82 AEUV und wurden in der – abgeschafften – Rechtsform des Rahmenbeschlusses erlassen. Sie gelten, sofern sie nicht ersetzt wurden, als Sekundärrecht der EU fort.⁷¹

Nachfolgend wird ein Überblick über bestehende Sekundärrechtsakte gegeben, um zu skizzieren, welche **Bereiche strafjustizieller Kooperation EU-rechtlich geregelt** sind und ob ggf. **Öffnungs-klauseln** bestehen, die es Mitgliedstaaten erlauben, außerhalb des EU-Rechtsrahmens bilaterale Vereinbarungen zu treffen. Die Darstellung erhebt **keinen Anspruch auf Vollständigkeit**.

5.5.2.1. Justizielle Kooperation – Europäisches Justizielles Netz

Durch den Beschluss 2008/976/JI⁷² wurde das durch die Gemeinsame Maßnahme 98/428/JI eingerichtete Europäische Justizielle Netz (EJN) auf eine neue Grundlage gestellt. Das EJN setzt sich

67 Hochmayr, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 82 AEUV, Rn. 20.

68 Hochmayr, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 82 AEUV, Rn. 20.

69 Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 82 AEUV, Rn. 35; Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 82 AEUV, Rn. 80.

70 Meyer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 82 AEUV, Rn. 35.

71 Vgl. Art. 9 f. Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen v. 13. Dezember 2007, [ABL. C 115, 9. Mai 2008, S. 322](#).

72 Beschluss 2008/976/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 über das Europäische Justizielle Netz, [ABL. L 348/130, 24. Dezember 2008](#), S. 130.

aus nationalen Justizbehörden, nationalen Kontakt- und Anlaufstellen und einem Sekretariat zusammen.⁷³ Nach Art. 2 Abs. 2 Beschluss 2008/976/JI hat jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere Kontaktstellen einzurichten.

Aufgabe des EJN ist es, die justizielle Zusammenarbeit bei der Verfolgung schwerer Kriminalität zu verbessern und deren Koordination zu erleichtern. Nach Art. 3 Beschluss 2008/976/JI ist wesentlicher Bestandteil der Arbeitsweise des Netzes die Erleichterung der Herstellung sachdienlicher Kontakte zwischen den Kontaktstellen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die nationalen Kontaktstellen fungieren als aktive Vermittler und stehen den Justizbehörden für die Herstellung möglichst zweckdienlicher Direktkontakte zur Verfügung, vgl. Art. 4 Abs. 1 Beschluss 2008/976/JI.

Die Tätigkeit des EJN überschneidet sich mit der von Eurojust (s. o., Ziff. 5.4.), was zu Zuständigkeits- und Abgrenzungsfragen führt.⁷⁴ Gemäß Art. 48 VO 2018/1727 einerseits und Art. 10 Beschluss 2008/976/JI andererseits unterhalten beide Institutionen besonders enge Beziehungen, die insbesondere durch Informationsaustausch, wechselseitige Einladungen zu Sitzungen und personelle Überschneidungen gewährleistet werden. Die inhaltliche Aufteilung soll grundsätzlich derart ausgestaltet sein, dass nicht komplexe bilaterale Angelegenheiten eher vom EJN, komplexe multilaterale Angelegenheiten eher von Eurojust bearbeitet werden.⁷⁵

Das EJN betrifft grundsätzlich auch die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit, da diese als Justizbehörden an ihm teilnehmen und insbesondere regelmäßig mit der bilateralen Rechtshilfe befasst sind, welche einen Schwerpunkt der Arbeit des EJN bildet.⁷⁶

Weder der Beschluss 2008/976/JI noch die Gemeinsame Maßnahme 98/428/JI beinhalten eine Öffnungsklausel im Hinblick auf außerhalb des EU-Rechtsrahmens angesiedelte mitgliedstaatliche Kooperationsformen der Staatsanwaltschaften. Vor diesem Hintergrund – und mangels einschlägiger unionsgerichtlicher Rechtsprechung – lässt sich die unionsrechtliche Zulässigkeit solcher Kooperationen nicht abschließend beurteilen. Jedenfalls ist davon auszugehen, dass im jeweiligen konkreten Fall sicherzustellen wäre, dass bilaterale Maßnahmen außerhalb des EU-Rechtsrahmens die wirksame Durchführung des Beschlusses 2008/976/JI nicht beeinträchtigen.

73 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 85 AEUV, Rn. 27.

74 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 85 AEUV, Rn. 27.

75 Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 85 AEUV, Rn. 27, die darauf hinweisen, dass die Wirklichkeit (noch) anders aussehe; Zöller, in: Böse, Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2021, § 21, Rn. 65.

76 Zöller, in: Böse, Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2021, § 21, Rn. 57.

5.5.2.2. Haftbefehl und Überwachungsmaßnahmen

5.5.2.2.1. Rahmenbeschluss 2002/584/JI

Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl (RbEuHb)⁷⁷ regelt, dass von einem Mitgliedstaat erlassene Haftbefehle vom ersuchten Mitgliedstaat nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung (Art. 1 Abs. 2 RbEuHb) vollstreckt, die betroffenen Personen also festgenommen und an den Ausstellungsstaat übergeben werden müssen. Die Regelungen des RbEuHb sind auf die in Art. 2 Abs. 2 RbEuHb genannten Straftaten beschränkt. Beteilt sind gemäß Art. 6 RbEuHb die Justizbehörden des Ausstellungs- und des Vollstreckungsmitgliedstaats, wobei die deutschen Staatsanwaltschaften dem Begriff der ausstellenden Justizbehörde i. S. d. RbEuHb nach der Rechtsprechung des EuGH – jedenfalls derzeit – nicht unterfallen.⁷⁸

Art. 31 Abs. 2 RbEuHb enthält eine Öffnungsklausel dergestalt, dass es den Mitgliedstaaten freistehet, geltende bilaterale Abkommen anzuwenden und solche zu schließen, sofern diese die Möglichkeit bieten, über die Ziele dieses Beschlusses hinauszugehen, und zu einer weiteren Vereinfachung oder Erleichterung der Verfahren zur Übergabe von Personen beitragen, gegen die ein Europäischer Haftbefehl vorliegt. Derartige Abkommen und Übereinkünfte dürfen gemäß Art. 31 Abs. 2 UAbs. 3 RbEuHb „auf keinen Fall die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, die nicht Vertragspartei dieser Übereinkünfte sind“. Neue Abkommen unterliegen gemäß Art. 31 Abs. 2 UAbs. 5 RbEuHb einer Notifizierungspflicht gegenüber Rat und Kommission binnen drei Monaten nach deren Unterzeichnung.

5.5.2.2.2. Rahmenbeschluss 2009/829/JI

Gegenstand des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI⁷⁹ ist das Festlegen von Regeln, nach denen ein Mitgliedstaat eine in einem anderen Mitgliedstaat als Alternative zur Untersuchungshaft erlassene Entscheidung über Überwachungsmaßnahmen anerkennt, diese Maßnahme überwacht und die betroffene Person bei Verstößen gegen diese Maßnahmen dem Anordnungsstaat übergibt. Die Regelungen des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI betreffen grundsätzlich auch die Staatsanwaltschaften, da diese nach nationalem Recht gemäß § 90s Abs. 1 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) zur Entscheidung berufen sind, ob die Übernahme der Überwachung bewilligt wird.

Auch der Rahmenbeschluss 2009/829/JI sieht in Art. 26 Abs. 1 eine Öffnungsklausel vor, die den Mitgliedstaaten die Anwendung und den Abschluss bilateraler Übereinkünfte ermöglicht, sofern diese die Ziele des Rahmenbeschlusses ausweiten und zu einer weiteren Vereinfachung oder Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen beitragen. Voraussetzung ist wiederum, dass die bilateralen Übereinkünfte keine Mitgliedstaaten

⁷⁷ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, [ABl. L 190, 18. Juli 2002, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 28. März 2009\)](#).

⁷⁸ EuGH, Urteil v. 27. Mai 2019, verbundene Rs. C-508/18 und C-82/19 PPU, OG und PI, Rn. 72 ff.

⁷⁹ Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung — zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union — des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft, [ABl. L 294, 11. November 2009, S. 20](#).

beeinträchtigen, die diesen Übereinkünften nicht beigetreten sind, s. Art. 26 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2009/829/JI.

5.5.2.3. Sicherstellung, Einziehung und Beweiserlangung

5.5.2.3.1. Verordnung (EU) 2018/1805, Richtlinie (EU) 2014/41 und Rahmenbeschlüsse 2003/577/JI, 2006/783/JI, 2008/978/JI

Die Verordnung (EU) 2018/1805⁸⁰ trifft Bestimmungen zur gegenseitigen Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen hinsichtlich bestimmter Vermögensgegenstände. Die Richtlinie (EU) 2014/41⁸¹ enthält Regelungen über die Europäische Ermittlungsanordnung und dient insoweit der supranationalen Erlangung von Beweismitteln.

Diese Rechtsakte ersetzen – soweit die Mitgliedstaaten an sie gebunden sind⁸² – den vorherigen Rechtsrahmen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen sowie Beweisanordnungen.⁸³ Dazu zählen der Rahmenbeschluss 2003/577/JI⁸⁴ über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungsentscheidungen bezüglich Vermögensgegenständen einschließlich Beweismitteln. Dazu zählt außerdem der Rahmenbeschluss 2006/783/JI⁸⁵ über die gegenseitige Anerkennung von Einziehungsentscheidungen. Dazu zählte schließlich der außer Kraft getretene Rahmenbeschluss 2008/978/JI⁸⁶ über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen zum Gegenstand hatte.

Weder die VO 2018/1805 noch der Rahmenbeschluss 2003/577/JI enthalten eine Öffnungsklausel im Hinblick auf bilaterale Übereinkünfte. Demgegenüber ist eine solche in Art. 21 Rahmenbeschluss 2006/783/JI enthalten. Auch Art. 34 Abs. 3 RL 2014/41 gestattet den Mitgliedstaaten ein weiterreichendes Vorgehen. Danach dürfen die Mitgliedstaaten nach dem 22. Mai 2017 nur dann

80 Verordnung (EU) 2018/1805 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen, [ABL. 303, 28. November 2018, S. 1](#).

81 Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, [ABL. L 130, 1. Mai 2014, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 13. März 2022\)](#).

82 Vgl. ErwG 52, 56 f. VO 2018/1805; ErwG 44, 45 RL 2014/41.

83 Vgl. ErwG 52, Art. 39 VO 2018/1805; Art. 34 Abs. 2 RL 2014/41.

84 Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, [ABL. L 196, 2. August 2003, S. 45](#).

85 Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates vom 6. Oktober 2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen, [ABL. L 328, 24. November 2006, S. 59 \(konsolidierte Fassung v. 28. März 2009\)](#).

86 Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, [ABL. L 350, 30. Dezember 2008, S. 72](#). Dieser enthielt eine Öffnungsklausel in Art. 21 Abs. 4 Rahmenbeschluss 2008/978/JI.

über diese Richtlinie hinausgehende bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte oder Vereinbarungen mit anderen Mitgliedstaaten schließen oder weiterhin anwenden, wenn diese Übereinkünfte oder Vereinbarungen die Möglichkeit bieten, die Vorschriften der Richtlinie weiter zu verstärken, oder zu einer weiteren Vereinfachung oder Erleichterung der Verfahren zur Beweiserhebung beitragen, und sofern das in der Richtlinie niedergelegte Schutzniveau gewahrt ist.

5.5.2.3.2. Verordnung (EU) 2023/1543

Die Verordnung (EU) 2023/1543⁸⁷ regelt gemäß Art. 1 Abs. 1 VO 2023/1543, wie ein Mitgliedstaat im Rahmen eines Strafverfahrens eine Europäische Herausgabeanordnung oder Sicherungsanordnung erlassen kann und damit von einem Diensteanbieter oder dessen Vertreter verlangen kann, elektronische Beweismittel herauszugeben oder zu sichern. Die sog. E-Evidence-Verordnung unterscheidet sich insofern strukturell von den übrigen Rechtsakten gegenseitiger Anerkennung, als nicht andere mitgliedstaatliche Behörden zur Anerkennung und Vollstreckung einer justizbehördlichen Entscheidung verpflichtet sind, sondern vielmehr in anderen Mitgliedstaaten ansässige oder dort ihre Leistungen erbringende Diensteanbieter. Sie betrifft damit nicht unmittelbar die Frage der bilateralen staatsanwaltlichen Kooperation.

Gemäß Art. 32 Abs. 1 VO 2023/1543 lässt „die vorliegende Verordnung [...] Unions- oder sonstige internationale Instrumente, Abkommen und Vereinbarungen über die Erhebung von in den Anwendungsbereich der vorliegenden Verordnung fallenden Beweismitteln unberührt“. Art. 32 Abs. 2 VO 2023/1543 sieht eine Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten bezüglich der in Abs. 1 aufgeführten Instrumente, Abkommen und Vereinbarungen vor.

5.5.2.3.3. Richtlinie 2011/99/EU

Die – insbesondere auf Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. a und d AEUV gestützte – Richtlinie 2011/99/EU⁸⁸ enthält Vorschriften, nach denen eine Justizbehörde eines Mitgliedstaats, in dem eine Schutzmaßnahme zum Schutz einer Person vor einer strafbaren Handlung einer anderen Person angeordnet wurde, eine Europäische Schutzanordnung erlassen kann, die es einer zuständigen Behörde in einem anderen Mitgliedstaat ermöglicht, den Schutz im Gebiet dieses Staates fortzuführen. Da die RL ihrem Anwendungsbereich nach eine rein präventiv-polizeiliche Ausrichtung hat, dürfte die – ihrer Natur nach repressive – Tätigkeit der Staatsanwaltschaften von ihr bereits inhaltlich nicht berührt sein.⁸⁹

Gemäß Art. 19 Abs. 1 und 2 RL 2011/99/EU dürfen die Mitgliedstaaten zum einen beim Inkrafttreten der Richtlinie geltende zwei- oder mehrseitige Übereinkünfte auch weiterhin anwenden

87 Verordnung (EU) 2023/1543 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 über Europäische Herausgabeanordnungen und Europäische Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafverfahren und für die Vollstreckung von Freiheitsstrafen nach Strafverfahren, [ABL. L 191, 28. Juli 2023, S. 118](#).

88 Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, [ABL. L 338, 21. Dezember 2011, S. 2](#).

89 Vor diesem Hintergrund wird bezweifelt, ob Art. 82 AEUV die richtige Kompetenzgrundlage zum Erlass der RL 2011/99/EU darstellt, vgl. Hochmayr, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 82 AEUV, Rn. 17.

und zum anderen neue derartige Abkommen schließen, soweit diese – bestehenden oder neuen Abkommen – die Möglichkeit bieten, über die Ziele dieser Richtlinie hinauszugehen und zu einer weiteren Vereinfachung oder Erleichterung der Verfahren zur Anordnung von Schutzmaßnahmen beitragen.

5.5.2.4. Anerkennung von Urteilen und Strafen

Verschiedene Sekundärrechtsakte betreffen die Anerkennung und Vollstreckung rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen. Da die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften auch die Vollstreckung von Urteilen umfassen kann,⁹⁰ könnten auch diese Sekundärrechtsakte den Auftragsgegenstand betreffen.

5.5.2.4.1. Rahmenbeschluss 2005/214/JI

Der Rahmenbeschluss 2005/214/JI⁹¹ dient der Festlegung des Verfahrens zur Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen oder Geldbußen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie verhängt wurden.

Gemäß Art. 18 des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI ist die Anwendung von bilateralen Übereinkünften zwischen Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen, sofern sie die Möglichkeit bieten, über die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses hinauszugehen und zu einer weiteren Vereinfachung oder Erleichterung der Verfahren zur Vollstreckung von Geldstrafen oder Geldbußen beizutragen.

5.5.2.4.2. Rahmenbeschluss 2008/675/JI

Der Rahmenbeschluss 2008/675/JI⁹² behandelt die Berücksichtigung der in Mitgliedstaaten ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren in einem anderen Mitgliedstaat. Vorschriften zur Anwendung von bilateralen Abkommen oder vergleichbare Öffnungsklauseln finden sich nicht.

90 Vgl. für die deutschen Staatsanwaltschaften § 451 Abs. 1 Strafprozeßordnung (StPO).

91 Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, [ABL L 76, 22. März 2005, S. 16 \(konsolidierte Fassung v. 28. März 2009\)](#).

92 Rahmenbeschluss 2008/675/JI des Rates vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren, [ABL L 220, 15. August 2008, S. 32](#).

5.5.2.4.3. Rahmenbeschluss 2008/909/JI

Zweck des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI⁹³ ist es, zur Erleichterung der sozialen Wiedereingliederung verurteilter Personen die Regeln festzulegen, nach denen ein Mitgliedstaat ein Urteil anerkennt und die verhängte Sanktion vollstreckt.

Nach Art. 26 Abs. 2, Abs. 3 Rahmenbeschluss 2008/909/JI steht es den Mitgliedstaaten frei, die vor Erlass des Rahmenbeschlusses geltenden bilateralen Übereinkünfte auch weiterhin anzuwenden bzw. neue bilaterale Abkommen abzuschließen, sofern diese die Möglichkeit bieten, über die Ziele dieses Rahmenbeschlusses hinauszugehen, und zu einer weiteren Vereinfachung oder Erleichterung der Verfahren zur Vollstreckung von Sanktionen beitragen.

5.5.2.4.4. Rahmenbeschluss 2008/947/JI

Zu den Zielen des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI⁹⁴ zählt nach Art. 1 Abs. 1 die Erleichterung der Resozialisierung sowie die Erleichterung der Anwendung angemessener Bewährungsmaßnahmen und alternativer Sanktionen auf Straftäter, die nicht im Urteilsstaat leben. Dafür trifft der Rahmenbeschluss Vorgaben, nach denen ein anderer Mitgliedstaat als der Mitgliedstaat, in dem die betreffende Person verurteilt wurde, die Urteile und gegebenenfalls die Bewährungsentscheidungen anerkennt und die auf der Grundlage eines Urteils verhängten Bewährungsmaßnahmen oder die in einem solchen Urteil enthaltenen alternativen Sanktionen überwacht und alle Folgeentscheidungen im Zusammenhang mit diesem Urteil trifft, soweit in dem vorliegenden Rahmenbeschluss nichts anderes vorgesehen ist.

Nach Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI steht es den Mitgliedstaaten frei, die nach Erlass des Rahmenbeschlusses geltenden bilateralen Übereinkünfte auch weiterhin anzuwenden bzw. neue bilaterale Abkommen zu schließen, sofern diese die Möglichkeit bieten, über die Ziele dieses Rahmenbeschlusses hinauszugehen, und zu einer weiteren Vereinfachung oder Erleichterung der Verfahren zur Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen beitragen.

5.5.2.5. Datenaustausch- und Übermittlung

Wie unter Ziff. 5.5.1. dargestellt, werden auf Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. d AEUV auch Rechtsakte zum Informationsaustausch gestützt.

93 Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, [ABl. L 327, 5. Dezember 2008, S. 27 \(konsolidierte Fassung v. 28. März 2009\)](#).

94 Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen, [ABl. L 337, 16. Dezember 2008, S. 102 \(konsolidierte Fassung v. 28. März 2009\)](#).

5.5.2.5.1. Richtlinie (EU) 2016/681

Die Richtlinie (EU) 2016/681⁹⁵ trifft Vorgaben hinsichtlich der Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität. Die Daten werden gemäß Art. 4 Richtlinie (EU) 2016/681 in jedem Mitgliedstaat von einer PNR-Zentralstelle erhoben und gemäß Art. 9 Richtlinie (EU) 2016/681 von dieser mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht.

Gemäß Art. 21 Richtlinie (EU) 2016/681 dürfen Mitgliedstaaten am 24. Mai 2016 geltende bilaterale Übereinkünfte oder Vereinbarungen untereinander über den Austausch von Informationen zwischen zuständigen Behörden auch weiterhin anwenden, soweit diese mit der Richtlinie (EU) 2016/681 vereinbar sind. Ein Neuabschluss bilateraler Abkommen ist nicht vorgesehen.

5.5.2.5.2. Richtlinie (EU) 2019/884

Der zuletzt durch Richtlinie (EU) 2019/884⁹⁶ geänderte Rahmenbeschlusses 2009/315/JI⁹⁷ trifft Festlegungen dazu, unter welchen Bedingungen ein Urteilsmitgliedstaat anderen Mitgliedstaaten Informationen aus dem Strafregister übermittelt. Zudem wird durch ihn ein dezentrales Informationstechnologiesystem, das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS), für den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen auf der Grundlage der Strafregisterdatenbanken der einzelnen Mitgliedstaaten eingerichtet, vgl. Art. 1 Rahmenbeschlusses 2009/315/JI.

Der Rahmenbeschluss 2009/315/JI lässt gemäß seines Art. 12 Abs. 5 die Anwendung günstigerer Bestimmungen in bilateralen Übereinkünften zwischen den Mitgliedstaaten unberührt.

5.5.2.5.3. Beschluss 2008/615/JI und Beschluss 2008/616/JI

Der Beschluss 2008/615/JI⁹⁸ enthält Vorschriften zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden

95 Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, [ABL. L 119, 4. Mai 2016, S. 132](#).

96 Richtlinie (EU) 2019/884 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI des Rates im Hinblick auf den Austausch von Informationen über Drittstaatsangehörige und auf das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS), sowie zur Ersetzung des Beschlusses 2009/316/JI des Rates, [ABL. L 151, 7. Juni 2019, S. 143](#).

97 Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten, [ABL. L 93, 7. April 2009, S. 23 \(konsolidierte Fassung v. 27. Juni 2019\)](#).

98 Beschluss 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, [ABL. L 210, 6. August 2008, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 25. April 2024\)](#).

Kriminalität. Der Beschluss 2008/616/JI⁹⁹ enthält Vorschriften zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI.

Nach Art. 1 Beschlusses 2008/615/JI wird insbesondere bezweckt, den Informationsaustausch zwischen den für die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden zu vertiefen. Hierfür enthält der Beschluss Regelungen für die Übermittlung von Informationen zur Verhinderung terroristischer Straftaten und die Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit durch verschiedene Maßnahmen. Aufgrund seiner Relevanz auch für das Strafverfahren (vgl. bspw. Art. 7 des Beschlusses 2008/615/JI) könnte der Beschluss Bezug zur Tätigkeit der Staatsanwaltschaften aufweisen.

Gemäß Art. 35 Abs. 2 des Beschlusses 2008/615/JI können die Mitgliedstaaten bilaterale Übereinkünfte oder Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterhin anwenden, sofern sie nicht mit den Zielen des Beschlusses unvereinbar sind und solche Übereinkünfte bzw. Vereinbarungen neu schließen, soweit diese über die Ziele des Beschlusses hinausgehen.

6. Ergebnis

Die justizielle Zusammenarbeit zwischen zwei (oder mehr) Mitgliedstaaten in Strafsachen ist in vielfacher Hinsicht unionsrechtlich geregelt.

Dies gilt sowohl für kooperationsfördernde Einrichtungen und Netzwerke wie Eurojust (Ziff. 5.4.) und EJN (5.5.2.1.) als auch für Sekundärrechtsakte, die die unmittelbare Kooperation zwischen mitgliedstaatlichen Justizbehörden regeln und vorrangig auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basieren (Ziff. 5.5.). Ziel dieses unionsrechtlichen Rechtsrahmens ist es, den Unionsbürgern ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten, vgl. Art. 67 Abs. 3 AEUV. Hierzu wurden unter anderem die im Völkerrecht etablierten Mechanismen der gegenseitigen Anerkennung modifiziert, um die Kooperation der Mitgliedstaaten innerhalb der EU effizienter zu gestalten.¹⁰⁰

Soweit die EU im Einzelnen abschließend regelnd tätig geworden ist, haben die Mitgliedstaaten keine Gestaltungsspielräume für Kooperationen untereinander außerhalb des EU-Rechts (vgl. Ziff. 2.). Ob eine derartige Sperrwirkung für intergouvernementales Handeln besteht, könnte nur im Einzelfall anhand einer konkreten zwischenmitgliedstaatlichen Kooperationsform beurteilt werden. Grundsätzlich lässt sich aber festhalten, dass das Unionsrecht den Mitgliedstaaten weiterhin Spielräume für bilaterales Handeln außerhalb des EU-Rechtsrahmens belässt.

Dies wird zum einen an Art. 73 AEUV deutlich. Danach steht es den Mitgliedstaaten frei, (formelle oder informelle) Formen der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsstellen zu etablieren, die für den Schutz der nationalen Sicherheit verantwortlich sind (vgl. im Einzelnen Ziff. 3.).

⁹⁹ Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, [ABl. L 210, 6. August 2008, S. 12 \(konsolidierte Fassung v. 25. April 2024\)](#).

¹⁰⁰ Vgl. zum Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl: Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 1. Aufl. 2023, S. 147 ff.

Dies zeigt sich zum anderen an im Sekundärrecht verankerten Öffnungsklauseln, die es den Mitgliedstaaten im Sinne des Günstigkeitsprinzips gestatten, auch in bereits vom EU-Recht erfassten Bereichen eigene Vereinbarungen zu schließen oder beizubehalten, sofern diese die Ziele des EU-Rechtsakts nicht beeinträchtigen bzw. eine weitergehende Zusammenarbeit ermöglichen (vgl. den Überblick unter Ziff. 5.5.2.2. ff.).

Ungeachtet dessen wird im Schrifttum betont, dass die Mitgliedstaaten auch bei der Etablierung bilateraler Kooperationsformen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die Grenzen des EU-Rechts beachten müssten. Nach dem Vorrang des EU-Rechts dürften sie nicht gegen das EU-Recht verstößen und auch nicht die wirksame Durchführung des EU-Rechts beeinträchtigen. Die Mitgliedstaaten dürften in organisationsrechtlicher Hinsicht nicht durch parallele Maßnahmen die Zuständigkeiten und Verfahren unterlaufen, die unionsrechtlich vorgegeben seien (vgl. dazu Ziff. 5.4., 5.5.2.1.).¹⁰¹ Zudem dürften sie angesichts des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EUV nicht gegen „Sinn und Geist eines bestehenden, die Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich regelnden EU-Rechtsakts verstößen“¹⁰² (vgl. Ziff. 4).

Abschließend könnte über diese Fragen nur der EuGH entscheiden.

Fachbereich Europa

101 *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 5.

102 *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 73 AEUV, Rn. 21; vgl. auch: *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 73 AEUV, Rn. 5.