

# **I. Einführung: Gegenseitige Anerkennung als zentrales Element der strafjustiziellen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

## **A. Justizielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Strafsachen**

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung hat in der strafjustiziellen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle eingenommen. Als Teil der Bestimmungen über die „Internen Politiken und Maßnahmen der Union“ im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>4)</sup> soll die grenzüberschreitende Strafjustizkooperation der Mitgliedstaaten beitragen, die Europäische Union als einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>5)</sup> zu etablieren. Unter dieser programmatischen Prämisse wirkt die Europäische Union gem Art 67 Abs 3 AEUV ua darauf hin, „durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten“. In einem europäischen Rechtsraum werden der Zugang zum Recht sowie eine uneingeschränkte justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen als unerlässlich angesehen.<sup>6)</sup>

Die strafjustizielle Zusammenarbeit bezieht sich auf die „gesamte Strafrechtspflege einschließlich der Tätigkeit der Gerichte“ und umfasst insbesondere den Rechtshilfeverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>7)</sup> Auf Unionsebene wurden bislang zehn umsetzungspflichtige Rechtsakte erlassen, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten eine wechselseitige Anerkennungspflicht für strafjustizielle Entscheidungen normieren müssen; von diesen zehn Rechtsakten hat der österreichische Gesetzgeber bis jetzt acht umgesetzt. In der Strafjustizkooperation Österreichs mit den anderen EU-Mitgliedstaaten sind die Vorschriften über die gegenseitige Anerkennung ein nicht mehr wegzudenkendes Instrumentarium.

## **B. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung**

### **1. Rechtliche Grundlagen**

Durch die Vertragsreform von Lissabon wurde das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung für die strafjustizielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten

---

<sup>4)</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl 2012 C 326/47, in der konsolidierten Fassung ABl 2016 C 202/1, im Folgenden kurz: AEUV.

<sup>5)</sup> Art 67 ff (Titel V, Dritter Teil) AEUV, im Folgenden kurz: RFSR.

<sup>6)</sup> *Wiener Aktionsplan* des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom 3.12.1998, ABl EG 1999 C 19/1, Punkt 15; dem Bereich der „Sicherheit“ werden beispielsweise die Bestimmungen zur verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie die Schaffung von Institutionen wie zB Europol und Eurojust zugeordnet. Unter dem Begriff der „Freiheit“ werden die Unionspolitiken in den Bereichen Migration und Asyl zusammengefasst; Fischer in Fischer, 1/1 Rz 10 ff.

<sup>7)</sup> Hecker, Europäisches Strafrecht<sup>5</sup> Kap 12 Rz 2.

ten erstmals primärrechtlich verankert.<sup>8)</sup> Der bislang ungeschriebene Grundsatz erhielt in Art 82 Abs 1 AEUV (endlich) eine unionsvertragliche Rechtsgrundlage. Diese Bestimmung hält fest, dass die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen beruht und eine Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften in bestimmten Bereichen umfasst. Die Kooperation in grenzüberschreitenden Strafverfahren basiert also im Wesentlichen auf dem Anerkennungsgrundsatz.<sup>9)</sup> Art 82 Abs 2 AEUV regelt, dass Mindestvorschriften in den dort aufgezählten strafprozessualen Bereichen (Zulässigkeit von Beweismitteln, Beschuldigtenrechte, Opferrechte etc) erlassen werden können, soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen erforderlich ist. Die Strafrechtsangleichung steht somit im Dienste der gegenseitigen Anerkennungsfähigkeit.

Die folgende Abbildung zeigt die Einordnung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in die Bestimmungen des AEUV:

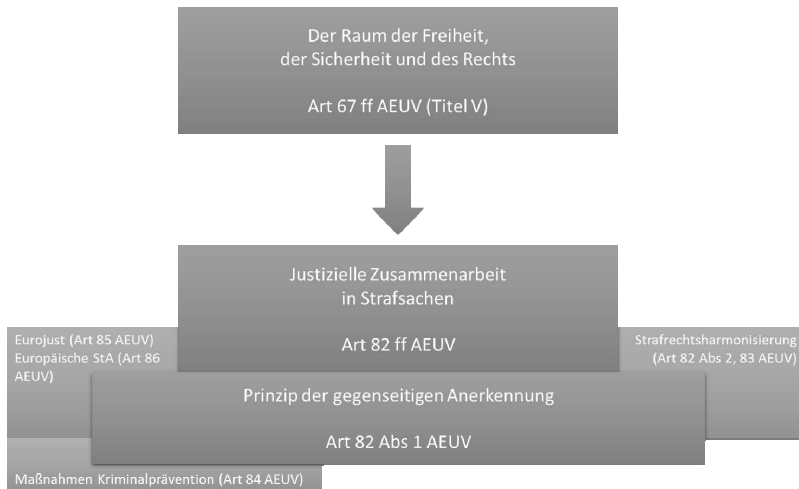


Abbildung 1: Justizielle Zusammenarbeit im RFSR

<sup>8)</sup> Hecker, Europäisches Strafrecht<sup>5</sup> Kap 12 Rz 53; Busemann, ZIS 2010, 553; Satzger, Internationales Strafrecht<sup>7</sup> Kap 10 Rz 27; Safferling, Internationales Strafrecht § 10 Rz 34.

<sup>9)</sup> Ambos, Internationales Strafrecht<sup>4</sup> Kap 9 Rz 11; ausführlich Murschetz in Mayer/Stöger, Art 82 AEUV Rz 1 ff; Art 83 AEUV enthält eine Kompetenzgrundlage für die Harmonisierung bestimmter Bereiche des materiellen Strafrechts, wenn diese eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen, zB Terrorismus, Menschenhandel, Computerkriminalität, Korruption etc. Ebenfalls als Teil der Bestimmungen über die strafjustizielle Zusammenarbeit finden sich in den Art 84–86 AEUV die Kompetenzgrundlagen für kriminalpräventive Maßnahmen sowie für infrastrukturelle Erweiterungen (Stichworte: Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft). Für die gegenständliche Arbeit sind nur jene Bereiche der strafjustiziellen Zusammenarbeit relevant, die sich auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beziehen.

Vor der Vertragsreform von Lissabon<sup>10)</sup> wurden strafrechtsbezogene Maßnahmen im Rahmen der sog *Dritten Säule* der Europäischen Union, der „Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ (kurz: PJJS), beschlossen. Das Anerkennungsprinzip wurde zahlreichen umsetzungsbedürftigen Rechtsakten zugrunde gelegt, auf die sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat einigten und sich dabei auf Art 31 EUV aF stützten. Diese Rechtsakte („Rahmenbeschlüsse“) waren ein Produkt der intergouvernementalen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten und hatten somit – im Gegensatz zu den supranationalen Regelungsinstrumenten der *Ersten Säule* – einen völkerrechtlichen Charakter.<sup>11)</sup> Während die Rahmenbeschlüsse das zu erreichende Regelungsziel verbindlich vorgaben, konnten die Mitgliedstaaten die Form und Mittel zur Umsetzung der wechselseitigen Anerkennungspflicht frei wählen.<sup>12)</sup> Der Vertrag von Lissabon überführte schließlich den Bereich der strafjustiziellen Zusammenarbeit<sup>13)</sup> aus dem intergouvernementalen Regelungsregime der früheren Dritten Säule ins Primärrecht (sog „Vergemeinschaftung“<sup>14)</sup>).

Seit der Vergemeinschaftung der Dritten Säule stehen nunmehr die Regelungsinstrumentarien der früheren Ersten Säule auch für die EU-strafrechtliche Rechtssetzung (Art 288 AEUV) zur Verfügung.<sup>15)</sup> Gestützt auf die Kompetenzgrundlagen insb in Art 82 Abs 1 lit a und lit d AEUV können der Rat und das Europäische Parlament Anerkennungsinstrumente in Form von Richtlinien im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mehrheitsentscheidungen im Rat und im Europäischen Parlament gem Art 289 und Art 294 AEUV) festlegen.<sup>16)</sup> Sie können Maßnahmen erlassen, um die strafjustizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowohl im Bereich der Strafverfolgung, des Strafvollzugs als auch bei der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern (Art 82 Abs 1 lit d AEUV). Außerdem können Regeln und Verfahren festgelegt werden, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der EU sichergestellt werden (Art 82 Abs 1 lit a AEUV). Mit der RL über die Europäische Schutzanordnung (näher unten 1/II/D) erließ der

<sup>10)</sup> Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl 2007 C 306/1 (Stammfassung).

<sup>11)</sup> *Schallmoser*, Europäischer Haftbefehl, 15 ff.

<sup>12)</sup> Zur Funktion des Rahmenbeschlusses innerhalb der Dritten Säule: *Schallmoser*, Europäischer Haftbefehl, 17 ff; *Murschetz*, ÖJZ 2007, 99.

<sup>13)</sup> Titel VI EUV idF vor der Vertragsreform von Lissabon („Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“), Art 29 ff EUV, ABl 2006 C 321/1.

<sup>14)</sup> *Ambos*, Internationales Strafrecht<sup>4</sup> Kap 12 Rz 2; Einleitung, IRhStR-Komm<sup>5</sup> Rz 80; für einen Überblick über die Schwerpunkte der Rechtssetzung im Zeitraum zwischen Maastrichter und Lissabonner Vertrag siehe *Zeder*, JRP 2009, 172 ff; *ders*, AnwBl 2013, 192 ff.

<sup>15)</sup> Näher dazu *Wasmeier* in *Sieber et al*, Europäisches Strafrecht<sup>2</sup> § 32 Rz 52; *Hinterhofer/Schallmoser* in *Eilmansberger/Herzig*, JB Europarecht 10, 360 ff; *Zeder*, EuR 2012, 42 f.

<sup>16)</sup> *Frank/Meyer* in *Von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Art 82 AEUV Rz 14 f; *Murschetz* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 15 ff.

Unionsgesetzgeber im Jahr 2011 erstmals unter dem neuen Rechtssetzungsregime einen Unionsrechtsakt, der sich auf das Anerkennungsprinzip stützt. Im Jahr 2014 folgte die RL über die Europäische Ermittlungsanordnung (ebenfalls näher unten 1/II/A/3). Die Rechtsakte prä-Lissabon bleiben auch nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages in Geltung, solange sie nicht durch Richtlinien ersetzt werden.<sup>17)</sup> Die Übergangsfrist, in der die Befugnisse der Kommission und des EuGH für Rechtsakte der früheren Dritten Säule nur eingeschränkt galten, ist am 1.12.2014 abgelaufen.<sup>18)</sup>

## 2. Etablierung

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung spielt seit mittlerweile fast zwei Jahrzehnten eine essentielle Rolle in der strafjustiziellen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten. Durch zahlreiche Umsetzungsvorschriften hat es seine Spuren in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen hinterlassen. Das Anerkennungskonzept wurde für den Bereich der Strafrechtzusammenarbeit aus der Judikatur des EuGH zum Binnenmarktrecht entlehnt; das europäische Höchstgericht berief sich in der viel zitierten Grundsatzentscheidung in der Rs „*Cassis de Dijon*“<sup>19)</sup> zur Warenverkehrsfreiheit bzw zum Herkunftslandprinzip auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.<sup>20)</sup> Durch die Verankerung des Anerkennungsprinzips im Primärrecht hat es sich auch in der strafrechtlichen Zusammenarbeit zum „grundlegenden Strukturelement“<sup>21)</sup> weiterentwickelt. Die „historischen Meilensteine“<sup>22)</sup>, die zur Etablierung des Anerkennungsprinzips im Strafrechtsbereich geführt haben, seien nur überblicksartig erwähnt: Im Jahr 1998 erschien das Anerkennungsprinzip erstmals offiziell auf der „strafrechtlichen Bildfläche“. Auf der Ratstagung in *Cardiff*<sup>23)</sup> wurde diskutiert, wie das Anerkennungsprinzip zum Aufbau eines RFSR beitragen kann. Der *Wiener Aktionsplan*<sup>24)</sup> sah daraufhin vor, einen Prozess einzuleiten, der die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung strafrechtlicher Entscheidungen erleichtern soll. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von *Tampere* im Jahr 1999 wurde der Anerkennungsgrundsatz schließlich zum „Eckstein“<sup>25)</sup> der jus-

<sup>17)</sup> Art 9 des Protokolls Nr 36 Lissabon-Vertrag; *Satzger*, Internationales Strafrecht<sup>7</sup> Kap 10 Rz 31; *Murschetz* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 18.

<sup>18)</sup> Art 10 des Protokolls Nr 36 Lissabon-Vertrag; *Murschetz* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 18.

<sup>19)</sup> EuGH *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, überwiegend als Entscheidung in der Rs „*Cassis de Dijon*“ bezeichnet.

<sup>20)</sup> Eingehend dazu *Hecker*, Europäisches Strafrecht<sup>5</sup> Kap 12 Rz 62; *Safferling*, Internationales Strafrecht § 12 Rz 40 ff; *Schallmoser*, Europäischer Haftbefehl, 10 f.

<sup>21)</sup> *Hecker*, Europäisches Strafrecht<sup>5</sup> Kap 12 Rz 53; *Wasmeier* in *Sieber et al*, Europäisches Strafrecht<sup>2</sup> § 32 Rz 50; *Nalewajko*, Grundsatz, 107.

<sup>22)</sup> Ausführlich *Wirth/Hinterhofer* in *Griller et al*, EU-Mitgliedschaft, 1196 ff; *Juppe*, Gegenseitige Anerkennung, 36 ff; *Mavany*, Beweisanordnung, 17 ff.

<sup>23)</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in *Cardiff* vom 15./16.6.1998; [http://www.europarl.europa.eu/summits/car2\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/car2_de.htm) (abgerufen 21.8.2015), Punkt 39.

<sup>24)</sup> Wiener Aktionsplan, Punkt 45 lit f.

<sup>25)</sup> *Tampere*-Schlussfolgerungen, Punkt 33.

tiziellen Strafrechtsszusammenarbeit erklärt. Die umzusetzenden Maßnahmen wurden in einem eigenen Maßnahmenprogramm der Kommission und des Rates festgelegt.<sup>26)</sup> Darin wurden konkrete Arbeits- und Aufgabenfelder für die nächsten Jahre zur Verwirklichung der strategischen Leitlinien von *Tampere* festgelegt. Ein derart umfangreiches und konkretes „Programm“ mit Zielvorgaben für den Unionsgesetzgeber im Bereich der Strafjustizkooperation gab es bislang nicht mehr.

Im Rahmen des Europäischen Rates (Art 15 EUV) legen die Staats- und Regierungschefs kontinuierlich strategische Leitlinien zur Implementierung des Anerkennungsgrundsatzes als „Eckstein“ der Strafjustizkooperation fest. Dem *Tampere-Programm* (1999–2004) folgten weitere Mehrjahresprogrammen: *Haager Programm*<sup>27)</sup> (2005–2009), *Stockholmer Programm*<sup>28)</sup> (2010–2014) und schließlich das derzeit geltende *Brüsseler Programm*<sup>29)</sup> (2015–). Die jeweiligen Programme werden durch Aktionspläne<sup>30)</sup> konkretisiert und anschließend evaluiert.<sup>31)</sup> Nach einem Jahrzehnt rastloser Gesetzgebungsaktivität im Bereich der strafjustiziellen Zusammenarbeit und einigen noch nicht umgesetzten Unionsrechtsakten, die Anerkennungsinstrumente in verschiedenen Verfahrensstadien zum Gegenstand hatten, sieht das derzeit geltende *Brüsseler Programm* eine Phase der Konsolidierung<sup>32)</sup> vor. Im Gegensatz zu den vorangehenden Mehrjahresprogrammen enthält das Brüsseler Programm keine konkreten Maßnahmen zur weiteren Vertiefung des Anerkennungsprinzips.

<sup>26)</sup> ABl EG 2001 C 12/10, im Folgenden kurz: Maßnahmenprogramm.

<sup>27)</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Kommission, ABl 2005 C 53/1, im Folgenden kurz: Haager Programm.

<sup>28)</sup> Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl 2010 C 115/1, im Folgenden kurz: Stockholmer Programm.

<sup>29)</sup> Auszug aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung vom 26./27. Juni 2014) betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und einige damit zusammenhängende Querschnittsmaterien, ABl 2014 C 240/13, im Folgenden kurz: Brüsseler Programm, teilweise auch als „Post-Stockholm-Programm“ bezeichnet.

<sup>30)</sup> ZB Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl 2005 C 198/1; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas: Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010), 171 endg, 19 f.

<sup>31)</sup> ZB Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, KOM(2004), 401 endg, 10; Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005: Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans, KOM(2009), 263 endg, 12.

<sup>32)</sup> Punkt I.3. Brüsseler Programm: „Auf der Grundlage der bisherigen Programme besteht nun die allgemeine Priorität darin, die vorhandenen Rechtsinstrumente und politischen Maßnahmen einheitlich umzusetzen, wirksam anzuwenden und zu konsolidieren.“; näher dazu *Brodowski*, ZIS 2015, 79 f.

### 3. Bedeutungsgehalt

Gegenseitige Anerkennung in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen bedeutet, dass die Mitgliedstaaten die rechtmäßig ergangenen justiziellen Entscheidungen des jeweils anderen Mitgliedstaates grundsätzlich ohne eine weitere inhaltliche Überprüfung als gültig und wirksam anerkennen und ohne weitere Formalitäten vollstrecken.<sup>33)</sup> Hinter dem Prinzip<sup>34)</sup> der gegenseitigen Anerkennung steht der Gedanke, dass ein EU-Mitgliedstaat die Entscheidung eines anderen EU-Mitgliedstaates wie die seiner eigenen Behörden und Gerichte vollstreckt. Umgekehrt kann sich der vollstreckende Mitgliedstaat darauf verlassen, dass die anderen Mitgliedstaaten auch seine justiziellen Entscheidungen unter den gleichen Bedingungen anerkennen und vollstrecken. Die wechselseitige Anerkennungspflicht von Urteilen und Entscheidungen innerhalb der Union wird damit begründet, dass Straftäter keine Möglichkeit mehr haben sollen, die Unterschiede in den Justizsystemen auszunützen.<sup>35)</sup> Sie sei auch ein „Faktor der Rechtssicherheit“, weil rechtmäßig ergangene Entscheidungen eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat „nicht wieder in Frage gestellt“ werden können.<sup>36)</sup> Die wechselseitige Anerkennungspflicht darf aber nicht so weit führen, dass die grundrechtlichen Garantien im Vollstreckungsstaat außer Acht gelassen werden.<sup>37)</sup>

Das Anerkennungsprinzip ist weder eine „Erfindung“ des Europäischen Rats von *Cardiff* bzw. *Tampere* noch der EuGH-Rsp zur Warenverkehrsfreiheit. Die wechselseitige Anerkennung wohnt seit jeher jeder Rechtshilfeleistung inne, indem ein Staat die Entscheidung eines anderen Staates wie seine eigene Entscheidung anerkennt und diesen anderen Staat bei der Durchsetzung seiner Strafverfolgungsinteressen unterstützt.<sup>38)</sup> Es darf also nicht der Eindruck entstehen, dass eine wechselseitige Anerkennung und Vollstreckung von justiziellen Entscheidungen bislang in der rechtshilferechtlichen Kooperation völlig unbekannt war. Im Rahmen des Europarates und der Europäischen Union wurden zahlreiche Instrumente der justiziellen Kooperation festgelegt.<sup>39)</sup> Dabei han-

<sup>33)</sup> Hecker, Europäisches Strafrecht<sup>5</sup> Kap 12 Rz 53, Satzger, Internationales Strafrecht<sup>7</sup> Kap 10 Rz 24; Gleß in IRhStR-Komm<sup>5</sup> HT III Rz 55; Ambos, Internationales Strafrecht<sup>4</sup> Kap 9 Rz 12; Hauck in Böse, Europäisches Strafrecht § 11 Rz 49; Murschetz, ÖJZ 2007, 99; Zeder, EuR 2012, 37; Satzger in Streinz, Art 82 AEUV Rz 9; Vogel/Eisele in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art 82 AEUV Rz 23; für einen Überblick siehe auch Wirth/Hinterhofer in Griller et al, EU-Mitgliedschaft, 1195 f; Mavany, Beweisanordnung, 32 f.

<sup>34)</sup> Die Begriffe „Grundsatz“ und „Prinzip“ der gegenseitigen Anerkennung werden synonym verwendet.

<sup>35)</sup> Tampere-Schlussfolgerungen, Punkt 5.

<sup>36)</sup> Maßnahmenprogramm, Einleitung.

<sup>37)</sup> Zeder, EuR 2012, 37; Böse in Ambos, Europäisches Strafrecht, 60.

<sup>38)</sup> Andreou, Gegenseitige Anerkennung, 42 f; Frank/Meyer in Von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art 82 AEUV Rz 9; Böse in Ambos, Europäisches Strafrecht, 59; Ambos, Internationales Strafrecht<sup>4</sup> Kap 12 Rz 3, der eine „Entwicklung von der klassischen vertragsgestützten Rechtshilfe im Rahmen von Europarat und EU hin zu einer exekutivischen Rechtshilfe auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung“ verzeichnet.

<sup>39)</sup> Vor allem das Europäische Übereinkommen vom 20.4.1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (kurz: EuRhÜbk), ETS Nr 30, mit seinem Zusatzprotokoll vom 17.3.



delt es sich um ratifizierungsbedürftige völkerrechtliche Übereinkommen. Die internationalen Rechtshilfeübereinkommen konzentrieren sich insb auf die grenzüberschreitende Vollstreckung von rechtskräftigen Entscheidungen.<sup>40)</sup> Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren ist im Rechtshilfebereich unterrepräsentiert.<sup>41)</sup> Abgesehen von den meist sehr langwierigen Ratifikationsprozessen wird die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Rechtshilfebereich oft auch durch weitreichende Souveränitätsvorbehalte der Unterzeichnerstaaten behindert.

Die Rechtshilfeinstrumente waren weit entfernt von einer „automatischen“ gegenseitigen Anerkennung. Aus dem völkerrechtlichen Souveränitätsverständnis heraus sind die Staaten nicht zur Leistung von Rechtshilfe verpflichtet.<sup>42)</sup> Im Gegensatz zur traditionellen Rechtshilfe verpflichtet das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung die EU-Mitgliedstaaten idR zur wechselseitigen Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen. *Ambos*<sup>43)</sup> beschreibt den Unterschied treffend: „Sind die [genannten] vertraglichen Rechtshilfeabkommen von einer synallagmatischen Abhängigkeitsbeziehung zwischen ersuchendem und ersuchtem Staat geprägt, wird bei einer auf dem Grundsatz *gegenseitiger Anerkennung* [...] beruhenden Rechtshilfe das Ersuchen zur Anordnung, der ersuchende Staat zum Ausstellungs- und der ersuchte zum Vollstreckungsstaat.“ Theoretisch sollte eine umfassende wechselseitige Anerkennungspflicht schrittweise die traditionellen Rechtshilfeinstrumente in Strafsachen ersetzen und eine effizientere grenzüberschreitende Strafverfolgung und -vollstreckung ermöglichen.<sup>44)</sup>

Das Anerkennungsprinzip sieht keine substanzielle Überprüfung des anuerkennenden Rechtsakts vor – weder in materieller Hinsicht noch bezüglich der Einhaltung prozessualer Regelungen.<sup>45)</sup> Die dadurch gewonnene Zeiterparnis soll helfen, „prozessuale Abläufe innerhalb des Unionsgebiets zu beschleunigen und zu vereinfachen“.<sup>46)</sup> Dem Grundgedanken der gegenseitigen

1978, ETS Nr 99; Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU vom 29.5.2000, ABl 2000 C 197/1 (kurz: EU-RhÜbk); aber auch weitere Übereinkommen, wie zB das Europäische Übereinkommen vom 28.5.1970 über die internationale Geltung von Strafurteilen; Übereinkommen vom 13.11.1991 über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen; Übereinkommen des Europarates vom 21.3.1983 über die Überstellung verurteilter Personen.

<sup>40)</sup> Näher dazu *Ambos*, Internationales Strafrecht<sup>4</sup> Kap 12 Rz 9 ff; *Lagodny* in *Sieber et al*, Europäisches Strafrecht<sup>2</sup> § 31 Rz 78 ff; *Breitenmoser/Weyeneth* in *Von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Vor Art 67–76 AEUV Rz 1; *Juppe*, Gegenseitige Anerkennung, 11 ff; *Mavany*, Beweisanordnung, 6 ff; *Zeder*, JRP 2009, 175.

<sup>41)</sup> Zur Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren: *Ahlbrecht*, StV 2013, 119.

<sup>42)</sup> *Andreou*, Gegenseitige Anerkennung, 43.

<sup>43)</sup> Internationales Strafrecht<sup>4</sup> Kap 12 Rz 13.

<sup>44)</sup> *Satzger*, Internationales Strafrecht<sup>7</sup> Kap 10 Rz 24; *Hecker*, Europäisches Strafrecht<sup>4</sup> Kap 12 Rz 2 und 51; *Zeder*, JRP 2009, 176; *ders*, ÖJZ 2009, 993; *ders*, EuR 2012, 37; *Medigovic*, JBl 2008, 70; *dies*, JBl 2006, 628 f.

<sup>45)</sup> *Safferling*, Internationales Strafrecht § 10 Rz 43; *Wasmeier* in *Sieber et al*, Europäisches Strafrecht<sup>2</sup> § 32 Rz 37; *Vogel/Eisele* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art 82 AEUV Rz 23.

<sup>46)</sup> *Safferling*, Internationales Strafrecht § 10 Rz 12 und § 12 Rz 44; ähnlich auch *Satzger* in *Streinz*, Art 82 AEUV Rz 9.

Anerkennung entspricht es, auf Ablehnungsgründe sowie auf eine Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit weitgehend zu verzichten.<sup>47)</sup> Dieser theoretische Ansatz wird aber durch die faktische Ausgestaltung der Anerkennungsinstrumente auf Unionsebene konterkariert. Von einer „automatischen“ Anerkennung, die jegliche verfahrensrechtliche Entscheidung im Vollstreckungsstaat ausschließen würde, kann keine Rede sein.<sup>48)</sup> Die Mitgliedstaaten behalten sich in den Verhandlungen zu den jeweiligen Rechtsakten meist zahlreiche Überprüfungs- und Ablehnungsmöglichkeiten vor. Die als Ausnahme gedachte Überprüfung eines Anerkennungsbegehrens wird aufgrund der zahlreichen Kompromisse, die auf Unionsebene bei Erlassung der Anerkennungsinstrumente eingegangen werden müssen, wieder zur Regel.<sup>49)</sup> *Mansdörfer*<sup>50)</sup> spricht im Zusammenhang mit der Umsetzung der RL EEA sogar plakativ davon, dass der „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Europäischen Strafrecht begraben“ wurde.

#### 4. Kritik

Wenn man sich mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Rahmen der Strafjustizkooperation der EU-Mitgliedstaaten beschäftigt, stößt man schnell auf die in diesem Zusammenhang vorgebrachte Kritik. Die Bedenken gegen die Anwendung des Anerkennungsprinzips im Strafrecht reichen von einer Totalablehnung<sup>51)</sup> bis hin zu einer teilweisen<sup>52)</sup> Ablehnung in manchen Bereichen. Eine Auseinandersetzung mit den Kritikpunkten<sup>53)</sup> und etwaigen Ge-

<sup>47)</sup> *Zeder*, EuR 2012, 37.

<sup>48)</sup> *Medigovic*, JBl 2008, 70; *dies*, JBl 2006, 629; *Schallmoser*, Europäischer Haftbefehl, 42 mwN; *Murschetz* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 5; *Sautner*, ÖJZ 2005, 330; *Kert* in *Vernimmen et al*, Mutual recognition, 19; *Nalewajko*, Grundsatz, 90.

<sup>49)</sup> *Mansdörfer*, LTO vom 23.3.2017; siehe auch *Kert* in *Vernimmen et al*, Mutual recognition, 19.

<sup>50)</sup> *Mansdörfer*, LTO vom 23.3.2017.

<sup>51)</sup> Besonders ausführlich: *Braum*, GA 2005, 687 ff; *Schünemann*, ZRP 2003, 187 ff; *ders*, StV 2003, 117 ff; *ders*, ZRP 2003, 472; siehe auch *Murschetz* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 3.

<sup>52)</sup> ZB überwiegende Ablehnung im Bereich des transnationalen Beweistransfers wegen mangelnder „Verkehrsfähigkeit“ strafrechtlicher Entscheidungen: ausführlich *Nalewajko*, Grundsatz, 240 ff; *Rackow* in *Ambos*, Europäisches Strafrecht, 118 ff; *Ambos*, Internationales Strafrecht<sup>4</sup> Kap 12 Rz 60, *Hecker*, Europäisches Strafrecht<sup>5</sup> Kap 12 Rz 63 ff; *Busemann*, ZIS 2010, 552 ff; *Satzger* in *Streinz*, Art 82 AEUV Rz 13; *Murschetz*, ÖJZ 2007, 100; *Mansdörfer*, LTO vom 23.3.2017; *Schünemann*, StV 2003, 121 f; *Braum*, GA 2005, 695 ff; *Nestler*, ZStW 116 (2004), 345 ff; *Ahlbrecht*, StV 2013, 118 und 120.

<sup>53)</sup> Zusammenfassend *Medigovic*, JBl 2008, 70; *Kert* in *Vernimmen et al*, Mutual recognition, 19 f; im Einzelnen: *Wasmeier* (in *Sieber et al*, Europäisches Strafrecht<sup>2</sup> § 32 Rz 61 ff) sowie *Hauck* (in *Böse*, Europäisches Strafrecht § 11 Rz 49) fordern eine gewisse Mindestharmonisierung; ähnlich auch *Busemann*, ZIS 2010, 555; *Satzger*, Internationales Strafrecht<sup>7</sup> Kap 10 Rz 25; *Zeder* (EuR 2012, 38 und 59) kritisiert vor allem die mangelnde Umsetzungskontrolle sowie die fehlenden Regelungen zum Rechtsschutz; siehe auch *Murschetz* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 4, *Murschetz* (in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 4) befürchtet außerdem eine Schmälerung der Grundrechte des Einzelnen; einige sehen die Schwächen des Prinzips im mangelnden gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten: *Gleß* in *Sieber et al*, Europäisches Strafrecht<sup>2</sup> § 38 Rz 5;



genargumenten<sup>54)</sup> ist bereits vielfach erfolgt. Eine solche Darstellung ist für die vorliegende Arbeit nicht maßgeblich; es ist daher auf die weiterführende Literatur<sup>55)</sup> zu verweisen. Feststeht jedenfalls, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ein primärrechtlich festgeschriebenes Regelungskonzept darstellt, zu dem sich die Mitgliedstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Strafjustizkooperation kriminalpolitisch bekannt haben. Die wechselseitige Anerkennungspflicht könnte nur im Wege einer Vertragsänderung beseitigt werden.

## II. Anerkennungsinstrumente im Überblick

Auf Unionsebene wurden bislang zehn Rechtsakte im Bereich der strafjustiziellen Zusammenarbeit erlassen, die sich auf das Anerkennungsprinzip stützen. Diese Unionsrechtsakte lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen. Vier davon dienen der Vollstreckung von rechtskräftigen Urteilen bzw strafrechtlichen Entscheidungen, sog „Endentscheidungen“<sup>56)</sup>. Weitere vier Unionsrechtsakte beziehen sich auf anzuerkennende Entscheidungen im Ermittlungsstadium.<sup>57)</sup> Die zwei weiteren Rechtsakte nehmen entweder eine Zwischenstellung ein (RB Europäischer Haftbefehl) oder können dem strafrechtlichen Verfahrensspektrum nicht genau zugeordnet werden (RL Europäische Schutzanordnung). Sämtliche Anerkennungsinstrumente enthalten stets Regelungen über folgende Bereiche: Vorschriften über die Anerkennungspflicht, über einzuhalten- de Verfahrensmodalitäten (insb direkter Kontakt zwischen den Justizbehörden der involvierten Mitgliedstaaten), Versagungsmöglichkeiten, etwaige Aufschiebungsgründe und diverse Verständigungs- und Konsultationsverpflichtungen. Die folgende Darstellung soll nur einen kurzen Überblick<sup>58)</sup> über die relevan-

*Murschetz* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 4; *Suhr* in *Calliess/Ruffert*, Art 82 AEUV Rz 5 ff; *Vogel/Eisele* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art 82 AEUV Rz 10; *Schallmoser*, Europäischer Haftbefehl, 13 f; *Juppe*, Gegenseitige Anerkennung, 124 ff; *Mavany*, Beweis-anordnung, 49 ff.

<sup>54)</sup> Für *Safferling* (Internationales Strafrecht § 10 Rz 42 und 46) zB ist eine „Fundamentalablehnung“ des Anerkennungsprinzips in der strafrechtlichen Zusammenarbeit „mit dem politischen Willen der Mitgliedstaaten unvereinbar und daher eher kontraproduktiv“; die Instrumentalisierung des Anerkennungsprinzips in der strafrechtlichen Zusammenarbeit sei aufgrund der „Vorgeschichte“ dieses Prinzips im Binnenmarktbereich und in der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen „ein voraussehbarer und logischer Schritt“; siehe auch *Vogel/Eisele* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art 82 AEUV Rz 24.

<sup>55)</sup> Ausführlich dazu: *Frank/Meyer* in *Von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Art 82 AEUV Rz 6 ff; *Schomburg/Lagodny/Schallmoser* in *Böse*, Europäisches Strafrecht § 13 Rz 76 f; *Vogel/Eisele* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art 82 AEUV Rz 10 mwN; *Gleiß* in *IRhStR-Komm*<sup>5</sup> HT III Rz 6 mwN; *Satzger*, Europäisches Strafrecht<sup>7</sup> Kap 10 Rz 25 mwN; *ders* in *Streinz*, Art 82 AEUV Rz 13 ff; *Vogel/Eisele* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art 82 AEUV Rz 10; *Holley*, JAP 2007/2008/9, 89; *Andreou*, Gegenseitige Anerkennung, 74 ff; *Murschetz*, Auslieferung, 303 ff; *dies* in *Mayer/Stöger*, Art 82 AEUV Rz 3 f mwN.

<sup>56)</sup> Siehe *Zeder*, JRP 2009, 177 f.

<sup>57)</sup> *Zeder*, JRP 2009, 178 f.

<sup>58)</sup> Für einen Überblick siehe auch *Wirth/Hinterhofer* in *Griller et al*, EU-Mitgliedschaft, 1202 ff.

ten Rechtsakte und deren zentrale Inhalte geben. Für eine Auseinandersetzung im Detail ist wiederum auf die Spezialliteratur zu verweisen.

## A. Anerkennung und Vollstreckung im Ermittlungsverfahren

### 1. Sicherstellungsentscheidungen

Von den vier im Ermittlungsstadium angesiedelten Anerkennungsinstrumenten liegt der im Jahr 2003 erlassene Rahmenbeschluss<sup>59)</sup> über die Vollstreckung von Sicherstellungsentscheidungen am weitesten zurück. Dieser Rechtsakt verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Vorschriften, mit denen sie eine Sicherstellungsentscheidung, die in einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen eines Strafverfahrens ergangen ist, in ihrem Hoheitsgebiet anerkennen und vollstrecken bzw umgekehrt die Vollstreckung ihrer Entscheidungen erwirken können. Der RB Sicherstellung dient der Sicherstellung von Vermögensgegenständen (Art 2 lit d) und Beweismitteln (Art 2 lit e). Eine Sicherstellungsentscheidung wird definiert als eine von einer Justizbehörde getroffene Maßnahme, mit der vorläufig jede Vernichtung, Veränderung, Verbringung, Übertragung oder Veräußerung von Vermögensgegenständen verhindert werden soll, die nachfolgend Gegenstand einer „Einziehungsentscheidung“ sein oder als Beweismittel dienen könnten (Art 2 lit c RB Sicherstellung). Das sichergestellte Beweismittel bzw der Vermögensgegenstand ist anschließend entweder im Rechtshilfsweg an den anordnenden Staat zu übergeben oder der vollstreckende Staat wird sogleich um Vollstreckung einer ebenfalls übermittelten (gesondert erwirkten) „Einziehungsentscheidung“ ersucht (Art 10 RB Sicherstellung).

### 2. Europäische Beweisanordnung

Der Rahmenbeschluss<sup>60)</sup> über die Europäische Beweisanordnung (EBA) dient der grenzüberschreitenden Erlangung von Sachen, Schriftstücken oder Daten, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits erhoben wurden und im anordnenden Staat in einem Strafverfahren verwendet werden sollen. Der RB EBA bezieht sich ausdrücklich nur auf Sachen, Schriftstücke und Daten; andere Ermittlungsmaßnahmen bzw -ergebnisse, wie zB die Durchführung von Vernehmungen oder körperlichen Untersuchungen, die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs in Echtzeit etc können nicht durch eine Europäische Beweisanordnung erwirkt werden (Art 4 RB EBA). Der Rahmenbeschluss legt genau fest, welche Justizbehörden eine Europäische Beweisanordnung für welche Verfahrensarten ausstellen können (Art 2 und 5 RB EBA). Außerdem

<sup>59)</sup> RB 2003/577/JI des Rates vom 22.7.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, ABl 2003 L 196/45, im Folgenden kurz: RB Sicherstellung; näher dazu *Ligeti*, Strafrecht, 184 ff.

<sup>60)</sup> RB 2008/978/JI des Rates vom 18.12.2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, ABl 2008 L 350/72, im Folgenden kurz: RB EBA; näher dazu *Hinterhofer/Schallmoser* in *Eilmansberger/Herzig*, JB Europarecht 09, 361 ff; *Zeder*, EuR 2012, 55 f; *Mavany*, Beweisanordnung, 91 ff.