



Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 313 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI vom 30. November 2009 zur
Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren durch die
Mitgliedstaaten**

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT
über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI vom 30. November 2009 zur
Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren durch die
Mitgliedstaaten

| | | |
|----------|---|----|
| 1. | Einleitung | 3 |
| 1.1. | Ziel und Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses | 3 |
| 1.2. | Grundrechtsschutz..... | 4 |
| 1.3. | Wichtigste Elemente des Rahmenbeschlusses | 4 |
| 1.4. | Stand der Umsetzung und Auswirkungen der Nichtumsetzung | 5 |
| 2. | Bewertung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten..... | 6 |
| 2.1. | Vorläufige Bewertung der eingegangenen Umsetzungsvorschriften..... | 6 |
| 2.2. | Bewertung ausgewählter Schlüsselbestimmungen des Rahmenbeschlusses | 6 |
| 2.2.1. | Zuständige Behörden | 6 |
| 2.2.2. | Sprachenregelung | 7 |
| 2.2.3. | Informationsaustausch über den Fall | 7 |
| 2.2.4. | Direktes Konsultationsverfahren und Herstellung des Einvernehmens..... | 9 |
| 2.2.4.1. | Direktes Konsultationsverfahren..... | 9 |
| 2.2.4.2. | Ergebnis der direkten Konsultationen und Herstellung des Einvernehmens gemäß Artikel 10 und 11 | 10 |
| 3. | Schlussfolgerung | 11 |

1. EINLEITUNG

1.1. Ziel und Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses

In einem wirklichen Raum des Rechts, der sich auf gegenseitiges Vertrauen stützt, können die Bürger zu Recht erwarten, dass sie in diesem Raum sicher und gegen Straftaten in der gesamten EU geschützt sind, während sie gleichzeitig darauf vertrauen können, dass ihre Grundrechte geachtet werden, wenn sie als Beklagte an einem Strafverfahren beteiligt sind.

Die Europäische Union hat eine Reihe von Instrumenten zur wirkungsvolleren Bekämpfung grenzübergreifender Kriminalität eingesetzt. Kriminelle Aktivitäten können sich auf das Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten erstrecken: Zum Beispiel kann die Straftat in einem Mitgliedstaat geplant werden, während ihre Durchführung in einem anderen Mitgliedstaat erfolgt; die Täter können in einem dritten Mitgliedstaat verhaftet und die Vermögenswerte in einen vierten Mitgliedstaat transferiert werden. Das führt zu Situationen, in denen theoretisch mehrere Mitgliedstaaten für die Durchführung von Ermittlungen und von Verfahren gegen die Beschuldigten zuständig sind. Daraus ergeben sich nicht nur Herausforderungen in Bezug auf die Koordinierung und Wirksamkeit der Strafverfolgung, sondern auch in Bezug auf die Achtung des Grundprinzips des Strafrechts, das ebenfalls in der Grundrechtecharta der Europäischen Union („die Charta“) verankert ist und besagt, dass eine Person nicht zweimal wegen derselben Straftat verfolgt und verurteilt werden darf.¹

Der Rahmenbeschluss 2009/948/JI vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren² zielt darauf ab, unnötige parallele Strafverfahren betreffend dieselben Tatsachen und dieselbe Person in der Europäischen Union zu vermeiden.

Es ist im Interesse einer wirksamen Strafjustiz innerhalb des europäischen Rechtsraums, sicherzustellen, dass Strafverfahren in dem am besten geeigneten Mitgliedstaat durchgeführt werden. Das ist zum Beispiel der Staat, in dem die Tatbegehung hauptsächlich erfolgt ist, der den größten Schaden zu verzeichnen hat oder in dem der Verdächtige oder Beschuldigte oder die Opfer maßgebliche Interessen haben. Diese Zuständigkeit muss objektiv und transparent festgelegt werden, um Rechtssicherheit für die Bürger zu gewährleisten und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen Behörden, die parallele Zuständigkeiten ausüben können, zu verbessern.

Bei diesem Rahmenbeschluss handelt es sich um den ersten bedeutenden Schritt zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten im EU-Recht.³ Vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Kriminalität innerhalb der Europäischen Union ist mit dieser Maßnahme insofern ein Mehrwert verbunden, als sie die Funktionsweise des

¹ Artikel 50 der EU-Charta („*Ne bis in idem*“): „*Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden*: Niemand darf wegen einer Straftat, derentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden.“

² Dieser Rahmenbeschluss geht auf die Initiative der Tschechischen Republik, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und des Königreichs Schweden zurück.

³ Das Übereinkommen des Europarats über die Übertragung der Strafverfolgung aus dem Jahr 1972 ist bisher erst in 13 Mitgliedstaaten in Kraft.

europäischen Rechtsraums verbessert. Sie trägt daher auch zu einer wirksamen Strafrechtspflege in den Mitgliedstaaten bei.

Zweck dieses Berichts ist es, eine vorläufige Bewertung der bei der Kommission bisher eingegangenen nationalen Umsetzungsvorschriften vorzunehmen.

Ab 1. Dezember 2014, an dem der fünfjährige Übergangszeitraum des Vertrags von Lissabon endet, gelten die justiziellen Befugnisse des Gerichtshofs und die Durchsetzungsbefugnisse der Kommission für alle Regelungen, die vor dem Vertrag von Lissabon zum Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit gehörten.

1.2. Grundrechtsschutz

Dieser Rahmenbeschluss steht im Einklang mit den Grundrechten und den in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundsätzen, die auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zum Ausdruck kommen. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Charta rechtlich bindend und das Recht, nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden, wurde gestärkt. In Artikel 50 der Charta ist der Grundsatz „ne bis in idem“ verankert, den die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 51 der Charta bei der Durchführung von EU-Recht einhalten, beachten und fördern müssen.

Der Grundsatz „ne bis in idem“ ist in den Artikeln 54-58 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ) enthalten, wie vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in mehreren Rechtssachen ausgelegt.⁴

1.3. Wichtigste Elemente des Rahmenbeschlusses

In dem Rahmenbeschluss wird das Verfahren festgelegt, nach dem die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten miteinander Kontakt aufnehmen sollen, wenn sie hinreichende Gründe zu der Annahme haben, dass in einem anderen Mitgliedstaat/anderen Mitgliedstaaten ein paralleles Strafverfahren geführt wird. In einem solchen Fall muss das Bestehen eines solchen parallelen Verfahrens von der zuständigen Behörde des anderen Mitgliedstaats bestätigt werden. Die kontaktierte Behörde muss unverzüglich oder innerhalb der von der kontaktierenden Behörde gesetzten Frist antworten.

Mit der Maßnahme wird im Falle eines parallelen Verfahrens auch der Rahmen der Aufnahme direkter Konsultationen zwischen den Behörden festgelegt, um zu einem tatsächlichen Einvernehmen darüber zu gelangen, welcher Mitgliedstaat für die Strafverfolgung am geeignetsten ist. Die Konsultation sollte vorzugsweise zur Konzentration der Verfahren in einem einzigen EU-Mitgliedstaat führen, etwa durch Übertragung der Strafverfolgung. Zur Erreichung eines Einvernehmens sollten die zuständigen Behörden alle einschlägigen Kriterien in Erwägung ziehen, zu denen auch die Kriterien gehören können, die in den im Eurojust-Jahresbericht 2003 veröffentlichten Leitlinien enthalten sind, und beispielsweise den Ort, an dem die Tatbegehung hauptsächlich erfolgt ist, den Ort, an dem der größte Schaden eingetreten ist, den Aufenthaltsort der verdächtigten oder beschuldigten Person und Möglichkeiten für ihre Überstellung oder Auslieferung an andere zuständige Staaten,

⁴ Siehe zum Beispiel EuGH, verbundene Rechtssachen C-187/01 und C-385/01, Gözütk und Brügger, C-436/04, Van Esbroeck, C-367/05, Kraaijenbrink, C-150/05, Van Straaten, C-297/07, Klaus Bourquain, C-261/09, Gaetano Mantello.

die Staatsangehörigkeit oder den Wohnsitz der verdächtigten oder beschuldigten Person, maßgebliche Interessen der verdächtigten oder beschuldigten Person, maßgebliche Interessen der Opfer und der Zeugen, die Zulässigkeit von Beweismitteln oder Verzögerungen, die eintreten können, berücksichtigen.

Wird kein Einvernehmen erzielt, so ist gegebenenfalls Eurojust mit dem Fall zu befassen, sofern er in die Zuständigkeit von Eurojust fällt. Da Eurojust besonders gut geeignet ist, Hilfestellung bei der Lösung von Kompetenzkonflikten zu leisten, sollte die Verweisung des Falles an Eurojust der übliche Schritt sein, wenn kein Einvernehmen herbeigeführt werden konnte.⁵

1.4. Stand der Umsetzung und Auswirkungen der Nichtumsetzung

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts hat die Kommission Mitteilungen über die nationalen Umsetzungsvorschriften folgender 15 Mitgliedstaaten erhalten: **AT, BE, CY, CZ, DE, FI, HU, HR, LV, NL, PL, PT, RO, SI** und **SK**.

Über ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist haben folgende 13 Mitgliedstaaten noch keine Maßnahmen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses übermittelt: **BG, DK, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, SE** und **UK**.

Sieben Mitgliedstaaten haben die Kommission mitgeteilt, dass die entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene in Vorbereitung sind (**BG, EL, ES, FR, LT, MT** und **SE**). Keiner dieser Mitgliedstaaten hatte jedoch die Maßnahmen vor April 2014 angenommen oder diese der Kommission mitgeteilt.

Eine Tabelle mit dem Stand der Umsetzung des Rahmenbeschlusses befindet sich im Anhang.

Rahmenbeschlüsse müssen wie alle anderen Rechtsakte der EU von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Sie sind hinsichtlich des zu erreichenden Ergebnisses für die Mitgliedstaaten verbindlich, doch bleibt die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung den Behörden der Mitgliedstaaten überlassen.

Die Nichtumsetzung von Rahmenbeschlüssen durch einige Mitgliedstaaten ist problematisch, da diejenigen Mitgliedstaaten, die die Rahmenbeschlüsse ordnungsgemäß umgesetzt haben, die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in ihren Beziehungen mit den Mitgliedstaaten, die sie nicht rechtzeitig umgesetzt haben, nicht nutzen können. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der Eckpfeiler des europäischen Raums des Rechts, der mit diesem Rahmenbeschluss erleichtert werden soll, kann in der Tat nicht funktionieren, wenn die Vorschriften nicht in allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt werden. Daher sind die Mitgliedstaaten, die sie rechtzeitig umgesetzt haben, bei der Zusammenarbeit mit einem Mitgliedstaat, der das nicht getan hat, auf die von Zufällen geleitete und oftmals langwierige Praxis der traditionellen Rechtshilfe in Strafsachen angewiesen,

⁵

Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Einrichtung von Eurojust, geändert durch den Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Stärkung von Eurojust. Der Jahresbericht 2012 von Eurojust hält fest, dass Eurojust beschränkten förmlichen Gebrauch von seinen Empfehlungsbefugnissen zur Verhinderung und zur Lösung positiver oder negativer Kompetenzkonflikte macht. Die Mitteilungen zeigen, dass die Mitgliedstaaten Artikel 12 (Zusammenarbeit mit Eurojust) mehrheitlich flexibel umgesetzt haben, indem sie im Prinzip feststellen, dass Eurojust zu befassen ist, wenn die Behörden kein Einvernehmen erzielen konnten. Nur ein Mitgliedstaat nahm explizit einen Verweis auf die „Leitlinien über die Zuständigkeit für die Strafverfolgung“ von Eurojust aus 2003 in seine Umsetzungsmaßnahme auf.

ohne eine verlässliche Garantie der rechtzeitigen Erkennung von „ne bis in idem“-Fällen zu haben, die bereits in der frühen Phase eines Strafverfahrens stattfinden sollte. Eine solche Praxis erhöht das Risiko der doppelten Strafverfolgung beträchtlich.

2. BEWERTUNG DER UMSETZUNG DES RAHMENBESCHLUSSES DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

2.1. Vorläufige Bewertung der eingegangenen Umsetzungsvorschriften⁶

Dieser Bericht konzentriert sich auf ausgewählte Artikel, die im Hinblick auf seine Zielsetzung den Kern des Rahmenbeschlusses bilden.

Allgemein ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten verschiedene Methoden und Ansätze für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses gewählt haben. Einige Mitgliedstaaten haben den Rahmenbeschluss in ihr nationales Strafrecht aufgenommen (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, LV, PT, RO, SI und SK), ein Mitgliedstaat (CY) in sein Verwaltungsrecht und zwei Mitgliedstaaten in ihr internes (Verwaltungs-)Verfahren (BE, NL).

Da es sich um eine vorläufige Bewertung handelt, können noch keine allgemeinen Schlussfolgerungen über die Qualität der Umsetzung gezogen werden. Dies liegt auch daran, dass viele Mitgliedstaaten ihrer Pflicht zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses noch nicht nachgekommen sind. Zudem haben die Mitgliedstaaten bisher wenig praktische Erfahrung mit der Anwendung dieses Rahmenbeschlusses.

2.2. Bewertung ausgewählter Schlüsselbestimmungen des Rahmenbeschlusses

2.2.1. Zuständige Behörden

Der Grundsatz des direkten Kontakts zwischen den zuständigen Behörden gemäß Artikel 4 ist eine unabdingbare Voraussetzung.

Gemäß Artikel 4 bestimmen die Mitgliedstaaten, welche nationalen Justiz- oder sonstige Behörden für die Zwecke dieses Rahmenbeschlusses zuständig sind. Als zusätzliches unterstützendes Element und wenn sich dies auf Grund seiner internen Organisation als erforderlich erweist, kann jeder Mitgliedstaat jedoch eine oder mehrere zentrale Behörden benennen, die für die administrative Übermittlung und Entgegennahme von Ersuchen und für die Unterstützung der zuständigen Behörden verantwortlich sind.

Für die meisten Mitgliedstaaten sind die für die Wahrnehmung der Aufgaben gemäß des Rahmenbeschlusses zuständigen Behörden Justizbehörden wie Gerichte (CZ, PL, RO, SK) oder Staatsanwaltschaften (AT, BE, CZ, DE, FI, HR, NL, PL, RO, SK). Polizeibehörden, wie zum Beispiel mit der Ermittlung betraute Polizeibeamte, wurden nur in wenigen Mitgliedstaaten benannt (FI, CY⁷, LV). Zusätzlich

⁶ Wenn die Umsetzungsmaßnahme keine besonderen Bestimmungen zu einzelnen Elementen des Rahmenbeschlusses enthält, wird in diesem Bericht angeführt, dass der betreffende Mitgliedstaat diese Elemente nicht umgesetzt hat.

⁷ In CY wurde die Polizei benannt, und zwar die Direktion Polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union und auf internationaler Ebene (EU&IPCD).

unterscheiden CZ, LV⁸, RO und SI je nach Stufe des Verfahrens zwischen den zuständigen Behörden.

Eine zentrale Behörde mit unterstützender Rolle wurde nur in wenigen Mitgliedstaaten benannt, zum Beispiel in HU⁹, FI, PT¹⁰, RO und zum Teil in CZ.

Die Mitgliedstaaten, die zentrale Behörden für die Ausführung der Aufgaben auf der Grundlage dieses Rahmenbeschlusses benannt haben, müssen dafür sorgen, dass diese Behörden lediglich als untergeordnete Behörde fungieren und dass in der Regel der Grundsatz des direkten Kontakts zwischen den zuständigen Behörden einzuhalten ist.

2.2.2. Sprachenregelung

Um eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden im Rahmen dieses Rahmenbeschlusses zu garantieren, müssen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über die Sprachen informiert werden, die bei der Kontaktaufnahme zu verwenden sind.

Gemäß Artikel 14 erklären die Mitgliedstaaten, welche der Amtssprachen der Organe der Union bei dem Verfahren der Kontaktaufnahme verwendet werden können (*Kapitel 2*). Zusätzlich können die zuständigen Behörden vereinbaren, in ihren direkten Konsultationen eine beliebige Sprache zu verwenden.

Zum Beispiel schreibt SK die alleinige Verwendung des Slowakischen für die in Kapitel 2 vorgesehenen Verfahren vor. Einige Mitgliedstaaten (CY, NL, HU und SI) gestatten neben ihrer eigenen Amtssprache auch Englisch oder einige Sprachen, die in ihrem geografischen Umfeld verwendet werden (CZ, NL, FI).

Die meisten Mitgliedstaaten zeigen sich in gewisser Weise flexibel und geben an, dass die zuständige Behörde Kontaktersuchen zusätzlich auch in einer anderen Sprache als der angeführten auf gegenseitiger Basis (AT, PT), wenn kein Hindernis zu ihrer Verwendung besteht (FI, RO) oder beim mündlichen Kontakt, solange die Sprache von den an der Konsultation beteiligten Parteien verstanden und gesprochen wird (NL, BE, SI), zulassen kann.

Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Sprachenregelung für die Annahme von Ersuchen ordnungsgemäß mitgeteilt. 3 Mitgliedstaaten (DE, HR und LV) haben ihre Sprachenregelung nicht mitgeteilt.

2.2.3. Informationsaustausch über den Fall

(Artikel 5 – Pflicht zur Kontaktaufnahme, Artikel 6 – Pflicht zur Antworterteilung, Artikel 7 – Kommunikationsmittel, Artikel 8 – Mindestangaben im Ersuchen, Artikel 9 – Mindestangaben in der Antwort)

Im Hinblick auf Artikel 5 Absatz 1 dieses Rahmenbeschlusses, in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, einen anderen Mitgliedstaat zu kontaktieren, wenn sie „hinreichenden Grund“ zu der Annahme haben, dass in einem anderen Mitgliedstaat wegen derselben Tat ein paralleles Verfahren geführt wird, haben praktisch alle Mitgliedstaaten genau diesen Wortlaut in ihre Umsetzungsmaßnahme

⁸ Zusätzlich zur Polizei benannte LV auch die Generalstaatsanwaltschaft und das Justizministerium.

⁹ Für den Zweck des Artikels 4 benannte HU nur die Oberste Staatsanwaltschaft.

¹⁰ Für den Zweck des Artikels 4 benannte PT nur die Generalstaatsanwaltschaft.

übernommen (mit Ausnahme¹¹ von DE, HR, HU, LV, PL und PT). NL und RO haben in der Maßnahme ausführlich beschrieben, was sie für einen „hinreichenden Grund“ halten.¹²

Die Rolle des *Europäischen Justiziellen Netzes* (EJN) sollte in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Das Netz wurde hauptsächlich eingerichtet, um die Beziehungen zwischen den zuständigen Behörden in Bezug auf den Informationsaustausch zu verbessern. Dieses effiziente und informelle Mittel zum raschen Informationsaustausch trägt oft zu einem erhöhten Wissensstand in Bezug auf parallele Strafverfahren bei, die in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten hinsichtlich desselben oder eines zusammenhängenden Tatbestandes geführt werden.

Die Umsetzungsvorschriften von BE, FI, HR, HU, NL, PL, RO und SK nehmen auf das Europäische Justizielle Netz Bezug, das den direkten Kontakt zwischen Angehörigen der Rechtsberufe fördern kann.

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses antworten die kontaktierten Behörden auf ein Ersuchen innerhalb der von der kontaktierenden Behörde genannten „angemessenen Frist“ oder unverzüglich. BE, CZ, FI, HR, HU, RO, PL und SK haben Artikel 6 dieses Rahmenbeschlusses beinahe wörtlich in ihre nationalen Rechtsvorschriften/Maßnahmen übernommen. FI hat allerdings die Pflicht zu „unverzüglicher“ Information im Sinne von „sofort“ und LV im Sinne von „so bald wie möglich“ ausgelegt.

Auch die Umsetzungsvorschriften von NL und SI weichen hier ab: NL verwendete die Formulierung „mit der gebotenen Sorgfalt“, und SI hat die Vorschrift anscheinend in umgekehrter Reihenfolge umgesetzt, da hier die Antwort „unverzüglich oder spätestens innerhalb der im Ersuchen gesetzten Frist“ erfolgen muss. Ferner verlangt SI von seinen eigenen Behörden, eine „angemessene Frist“ für kontaktierende Behörden zu setzen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass AT, DE, LV, NL, PL, PT, RO und SK die Vorgabe des Artikels 6 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses, dass in Fällen, in denen sich eine verdächtige Person in Gewahrsam befindet, das Ersuchen dringlich zu bearbeiten ist, nicht umgesetzt haben.

NL weicht insofern von den übrigen Umsetzungsmaßnahmen ab, als es den *Internationalen Zentren für Rechtshilfe* (IRC) eine besondere Rolle zuweist.¹³

DE hat Artikel 6 dieses Rahmenbeschlusses nicht wörtlich in seine nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt. Stattdessen ist in § 59 des *Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen* lediglich allgemein sichergestellt, dass es

¹¹ Manche Mitgliedstaaten verwendeten eine leicht abweichende Terminologie, z. B. „wenn es gerechtfertigt ist oder wenn feststeht, dass ein paralleles Verfahren geführt wird.“

¹² Gemäß der Umsetzungsmaßnahme von NL besteht ein „hinreichender Grund immer, wenn ein Verdächtiger angibt, dass in einem anderen Mitgliedstaat ein Verfahren gegen ihn geführt wird, wenn aus einem Rechtshilfeersuchen der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaats hervorgeht, dass ein solches Verfahren geführt wird, wenn die Polizei- oder Justizbehörden Informationen übermitteln, aufgrund deren angenommen werden kann, dass ein paralleles Strafverfahren geführt wird oder wenn aus niederländischen strafrechtlichen Ermittlungen hervorgeht, dass ein paralleles Verfahren geführt wird.“

¹³ Ersuchen von zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten werden direkt an den Staatsanwalt geschickt oder von einem IRC weitergeleitet. Wenn ein Staatsanwalt ein Ersuchen direkt erhält, sollte er das IRC informieren.

bei der Ausübung von Ermessensbefugnissen zu berücksichtigen ist, wenn EU-Vorschriften eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit vorsehen.

BE, CZ, HR, HU, FI, NL, RO und SI lassen jede Form der Kommunikation zu, einschließlich elektronischer Kommunikationsmittel, solange sie einen schriftlichen Nachweis ermöglicht. SI betont, dass beim gewählten Kommunikationsmittel auf ausreichenden Schutz der personenbezogenen Daten geachtet werden sollte. Folgende Staaten haben ihre Kommunikationsmittel nicht genauer angeführt: AT, CY, DE, LV, PL, PT, RO und SK. Die Mitgliedstaaten, die kein Kommunikationsmittel, das einen schriftlichen Nachweis ermöglicht, eingeführt haben, erfüllen eine Schlüsselbestimmung des Kapitels 2 zum Informationsaustausch nicht.

AT, BE, CZ, FI, HR, HU, LV, NL, RO, SI und SK haben den Wortlaut der Artikel 8 und 9 des Rahmenbeschlusses über die Mindestangaben im Ersuchen oder in der Antwort (beinahe) wörtlich in ihre nationalen Vorschriften übernommen. Diejenigen Mitgliedstaaten, die die Anforderung der Mindestangaben gemäß Artikeln 8 und 9 weder in ihre nationalen Rechtsvorschriften noch in interne verpflichtende Vorschriften umgesetzt haben, erfüllen daher eine Schlüsselbestimmung aus dem Rahmenbeschluss nicht und werden aufgefordert, ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen zu ändern und sie an die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses anzupassen.

2.2.4. Direktes Konsultationsverfahren und Herstellung des Einvernehmens

(Artikel 10 – Pflicht zur Aufnahme direkter Konsultationen, Artikel 11 – Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens, Artikel 12 – Zusammenarbeit mit Eurojust)

2.2.4.1. Direktes Konsultationsverfahren

Die meisten Mitgliedstaaten verwendeten einen ähnlichen Wortlaut wie in Artikel 10 Absatz 1 dieses Rahmenbeschlusses, um diese Verpflichtung in nationale Rechtsvorschriften/Maßnahmen umzusetzen (AT, BE, CZ, FI, HR, HU, NL, PL, RO, SI, SK). Einige Mitgliedstaaten haben jedoch zusätzliche Verfahren oder Anleitungen als Teil des direkten Konsultationsverfahrens und der Herstellung des Einvernehmens aufgenommen. Zum Beispiel führt NL in seiner Maßnahme an, dass die IRC beim Kontakt zwischen den Mitgliedstaaten Hilfestellung leisten können. BE schreibt in seiner Umsetzung vor, dass für die Anwendung dieses Artikels alle relevanten Faktoren einschließlich der sachlichen und rechtlichen Gründe zu berücksichtigen sind.

Ferner soll die Staatsanwaltschaft im Rahmen der BE-Maßnahme im Falle einer parallelen Untersuchung oder eines gemeinsamen Ermittlungsverfahrens mit der zuständigen Behörde des anderen Mitgliedstaats in Bezug auf die strafrechtliche Verfolgung Kontakt aufnehmen und wenn möglich gemeinsame Fristen festsetzen, um Kompetenzkonflikte zu vermeiden und größere Effizienz bei der Strafverfolgung, den Gerichtsverfahren und der Urteilsvollstreckung zu ermöglichen.

Diese Umsetzung ist zwar keine wortgetreue Wiedergabe des Textes von Artikel 10 dieses Rahmenbeschlusses, entspricht jedoch dessen Intention. BE ist mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, direkte Konsultationen aufzunehmen, wenn eine Person, die über einen Europäischen Haftbefehl gesucht wird, in BE für eine Straftat

verfolgt wird, die Gegenstand des Europäischen Haftbefehls ist, über den Rahmenbeschluss hinausgegangen.¹⁴

Die Rechtsvorschriften von PL sehen vor, dass, „*wenn es im Interesse der Justiz liegt*“, das Gericht oder die Staatsanwaltschaft das zuständige Gericht oder eine andere Stelle des EU-Mitgliedstaats, in dem ein Strafverfahren in Bezug auf dieselbe Straftat und dieselbe Person begonnen wurde, konsultiert und darum ersuchen soll, die strafrechtliche Verfolgung zu übernehmen oder zu übertragen.

Gemäß den Rechtsvorschriften von CY sollten die Ermittler, wenn nötig, die Unterstützung der Direktion Polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union und auf internationaler Ebene in Anspruch nehmen. Diese kann wiederum gegebenenfalls die Rechtsabteilung um Unterstützung und /oder Anleitung ersuchen.

Als vorläufige Schlussfolgerung kann festgestellt werden, dass Artikel 10 Absatz 2 dieses Rahmenbeschlusses – der die Mitgliedstaaten verpflichtet, einander über alle wichtigen Verfahrensmaßnahmen, die sie in dem Verfahren ergriffen haben, zu unterrichten – von AT, BE, CZ, HR, HU, FI, NL, PL, RO, SI und SK direkt in nationale Rechtsvorschriften oder Maßnahmen umgesetzt wurde.¹⁵

Folgende Mitgliedstaaten führten bei der Verpflichtung, auf Ersuchen anderer zuständiger Behörden zu antworten, die Verwendung einer „Ausnahmeregelung aus Gründen der nationalen Sicherheit“¹⁶ an: AT, BE, CZ, FI, HR, HU, NL, PL, RO, SI und SK.

Einige Mitgliedstaaten betonten, dass ihre nationaler Staatsanwaltschaft nicht verpflichtet ist, als Teil dieser Konsultationen Verfahren einzustellen oder einzuleiten. Wenn in Bezug auf die Konzentration der Strafverfolgung in einem Mitgliedstaat kein Einvernehmen erzielt werden kann, auch nicht nach Einschaltung von Eurojust, so kann der Staatsanwalt das Strafverfahren für jede Straftat in seiner Zuständigkeit fortsetzen (BE, NL). SI fügte hinzu, dass direkte Konsultationen die Einleitung oder Durchführung von Vorverfahren in Strafsachen unberührt lassen.

2.2.4.2. Ergebnis der direkten Konsultationen und Herstellung des Einvernehmens gemäß Artikel 10 und 11

Die Mitgliedstaaten haben folgende Szenarien als mögliche Ergebnisse direkter Konsultationen angeführt, um den idealen Ort der Strafverfolgung und/oder des Gerichtsverfahrens zu bestimmen:

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:de:HTML>

¹⁵ Zum Beispiel sehen die Rechtsvorschriften von PL eine Übermittlung von verfahrensbezogenen Informationen zu vorbeugenden Maßnahmen vor, von anderen Informationen jedoch auf Ersuchen der zuständigen Stelle. In der Maßnahme von NL wird hinzugefügt, dass der Staatsanwalt auch aufgefordert ist, Einvernehmen mit der zuständigen Behörde über die Art des schriftlichen Nachweises der ausgetauschten Informationen und deren Verwendung im Strafverfahren zu erzielen. Die Rechtsvorschriften von HU sehen vor, dass je nach Fall die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen zu Beginn der Konsultationen einzustellen oder das Gericht das Verfahren auszusetzen hat. Der Generalstaatsanwalt informiert die zuständige Behörde des anderen Mitgliedstaats über die Aussetzung des Strafverfahrens.

¹⁶ Sollten die spezifischen Informationen, um die ersucht wird, wesentliche nationale Sicherheitsinteressen beeinträchtigen oder die Sicherheit von Personen gefährden, so ist die zuständige Behörde nicht verpflichtet, sie im Einzelfall zu erteilen.

- Konzentration/Übertragung der Ermittlungen oder Verfahren, um die strafrechtliche Verfolgung des Beklagten in einem Mitgliedstaat sicherzustellen (AT, BE, HR, HU, FI, RO, SI und NL): In PL soll eine Übernahme oder Übertragung einer strafrechtlichen Verfolgung nur stattfinden, „wenn dies im Interesse der Justiz liegt“.
- Führung von Strafverfahren in anderer angemessener Weise (FI)
- Einstellung der Ermittlungen (NL, HR): HR führte aus, „wenn ein Strafverfahren in einem anderen Mitgliedstaat mit einem rechtskräftigen Urteil abgeschlossen wurde, so stellt die Staatsanwaltschaft die strafrechtliche Verfolgung ein oder lässt die Anklage fallen und informiert das Gericht darüber“.
- Parallele Verfahren in beiden Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit und engem Kontakt (BE, NL).
- Einsetzung eines gemeinsamen Ermittlungsteams (BE, NL)

SI hat genau festgelegt, welche Umstände während der direkten Konsultationen zur Herstellung des Einvernehmens berücksichtigt werden sollten: „Alle Sachverhalte und Beweise im Zusammenhang mit dem Fall und alle wichtigen Umstände zur Herstellung des Einvernehmens sollen geprüft werden.“ Dabei ist es besonders wichtig, „die Interessen des Strafverfahrens, die Kostenwirksamkeit der Strafverfolgung, die Verfügbarkeit von Beweisen, den Schutz des Familienlebens und auch die bisher angefallenen oder anfallenden Kosten der Vorverfahren in Strafsachen oder Strafverfahren, jedoch nicht die Haftdauer zu berücksichtigen.“¹⁷

3. SCHLUSSFOLGERUNG

- Dieser Rahmenbeschluss stellt den ersten wichtigen Schritt zur Verhinderung der Verletzung des „ne bis in idem“-Grundsatzes während eines Strafverfahrens und zur Vermeidung des Risikos einer unangemessenen Kompetenzausübung durch die Mitgliedstaaten dar. Der Umsetzungsstand dieses Rahmenbeschlusses variiert beträchtlich. Die Bemühungen der 15 Mitgliedstaaten, die den Rahmenbeschluss bereits umgesetzt haben, sind anzuerkennen, doch die Umsetzung dieser wichtigen Regelung lässt zu wünschen übrig, da 13 weitere Mitgliedstaaten sie nicht umgesetzt haben.
- Die teilweise und unvollständige Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses behindert die wirksame Funktionsweise des europäischen Rechtsraums. Darüber hinaus kann sie die legitimen Erwartungen der EU-Bürger in bestimmten Fällen enttäuschen. Die nationalen Umsetzungsvorschriften aus 12 Mitgliedstaaten scheinen im Allgemeinen zufriedenstellend zu sein, insbesondere in Bezug auf die wichtigsten Punkte wie den Mechanismus zum

¹⁷ In HU sollen die Parteien im Zuge der Konsultationen alle wichtigen Aspekte berücksichtigen, um zu entscheiden, welcher Mitgliedstaat das Strafverfahren fortsetzen soll. Solche wichtigen Aspekte schließen insbesondere Folgendes ein: die bisher erreichte Stufe des Strafverfahrens, die Frage, in welchem Mitgliedstaat es mehr Beweise gibt, ob die laufenden Strafverfahren in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit anderen Strafverfahren in demselben Staat zusammenhängen, den Ort, an dem der Beschuldigte festgehalten wird oder die Staatsangehörigkeit des Beschuldigten.

Informationsaustausch und das Konsultationsverfahren (AT, BE, CY, CZ, FI, HR, HU, NL, PL, RO, SI, SK).

- Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, genaue statistische Daten zu den einzelnen Fällen zu übermitteln, die an andere Mitgliedstaaten übertragen werden, damit beurteilt werden kann, inwieweit dieser Rahmenbeschluss in der Praxis wirksam angewandt wird.
- Die verspätete Umsetzung ist bedauerlich, da dieser Rahmenbeschluss das Potenzial hat, durch Verringerung des Zeitaufwands und Einsparung personeller und finanzieller Ressourcen die Effizienz der Strafjustiz bei grenzübergreifenden Fällen zu erhöhen.
- Es ist für alle Mitgliedstaaten von äußerster Wichtigkeit, diesen Bericht zu beachten und der Kommission alle weiteren wichtigen Informationen zu übermitteln, um ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zu erfüllen. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten, die eigenen Angaben zufolge an einschlägigen Rechtsvorschriften arbeiten, aufgefordert, diese so bald wie möglich zu erlassen und mitzuteilen. Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten, die dem Rahmenbeschluss noch nicht nachgekommen sind, nachdrücklich auf, unverzüglich Maßnahmen zur weitestgehenden Umsetzung des Rahmenbeschlusses zu ergreifen. Ferner ersucht sie die Mitgliedstaaten, die nicht korrekt umgesetzt haben, ihre nationalen Umsetzungsvorschriften zu ändern und mit den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses in Einklang zu bringen.