

# Richtlinien für die Entscheidung „Welcher Mitgliedstaat soll die Strafverfolgung durchführen?“



# Richtlinien für die Entscheidung „Welcher Mitgliedstaat soll die Strafverfolgung durchführen?“

## TEIL I: HINTERGRUND

Die Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität hat im Lauf der Jahre zu mehr Fällen geführt, in denen mehrere Mitgliedstaaten gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften dafür zuständig sind, diese Fälle strafrechtlich zu verfolgen und vor Gericht zu bringen.

Entsprechend seinem Mandat befasst sich Eurojust seit seiner Gründung mit der Frage, welcher Staat in der besten Position ist, in grenzüberschreitenden Fällen, in denen eine Strafverfolgung in zwei oder mehreren Rechtsordnungen eingeleitet wurde oder möglicherweise eingeleitet wird, die Strafverfolgung durchzuführen. Zur Verhinderung und zur Unterstützung der Beilegung von Zuständigkeitskonflikten, die zu einem Verstoß gegen das Prinzip des *Ne bis in idem* führen könnten, und um zu gewährleisten, dass in der Europäischen Union (EU) bei Strafverfahren die wirksamsten Methoden angewandt werden, hat Eurojust 2003 die *Guidelines for deciding 'Which jurisdiction should prosecute?'* (*Richtlinien für die Entscheidung „Welche Rechtsprechung sollte die Strafverfolgung durchführen?“*) veröffentlicht.

Die *Richtlinien* schlagen in Fällen, in die mehrere Staaten involviert sind, zu berücksichtigende Faktoren vor. Seit ihrer Annahme sind diese Richtlinien für die zuständigen nationalen Behörden hilfreich bei der Bestimmung, welches Hoheitsgebiet in der besten Position ist, um in grenzüberschreitenden Fällen die Strafverfolgung durchzuführen. Die *Richtlinien* unterstützen auch Eurojust, wobei Eurojust die zuständigen nationalen Behörden zu diesem Thema beraten kann. Zusätzlich werden die *Richtlinien* seit ihrer Veröffentlichung von einigen Mitgliedstaaten als Referenz bei der Ausarbeitung ihrer eigenen Rechtsvorschriften oder Richtlinien genutzt.

Unter Berücksichtigung der operativen Erfahrung, die Eurojust über mehr als ein Jahrzehnt hinweg gesammelt hat, sowie der Bedürfnisse der Praktiker gibt Eurojust nun hiermit eine überarbeitete Fassung seiner *Richtlinien* heraus.

Da die große Mehrheit der Mitgliedstaaten keine Kriterien zur Bestimmung des besten Orts für die Strafverfolgung im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Zuständigkeitskonflikten aufgestellt haben und hierfür kein „horizontales“ EU-Rechtsinstrument existiert, sollen die *Richtlinien* als flexibles Werkzeug zur Orientierung dienen, um die zuständigen Behörden auf die zu berücksichtigenden Faktoren hinzuweisen. Sie bieten einen gemeinsamen Ausgangspunkt, auf dessen Grundlage eine Entscheidung erreicht werden kann.

Die *Richtlinien* stellen keine verbindlichen Regeln dar und bestehen unbeschadet der geltenden nationalen, europäischen und internationalen Gesetze.

Der Begriff „Justizbehörden“ verweist in diesen *Richtlinien* auf Richter, Staatsanwälte oder sonstige, gemäß dem nationalen Recht zuständige Behörden.

## EU-Rechtsrahmen

Die *Richtlinien* berücksichtigen den einschlägigen EU-Rechtsrahmen, insbesondere:

- ▶ Der Rahmenbeschluss 2009/948/JI des Rates vom 30. November 2009 über die Verhütung und Beilegung von Konflikten bei der Ausübung der Gerichtsbarkeit in Strafverfahren ist derzeit das einzige Instrument der EU speziell zu dieser Frage. Er sieht einen Mechanismus für direkte Beratungen zwischen den zuständigen Behörden vor, um eine effektive Lösung zu erreichen und unerwünschte Folgen aus parallelen Verfahren zu vermeiden. Der Verweis auf einige relevante Faktoren, die von den zuständigen Behörden zu berücksichtigen sind, einschließlich der Faktoren in den Eurojust-Richtlinien von 2003, erfolgt in der Präambel (Erwägungsgrund 9).
- ▶ Andere Rechtsinstrumente im Bereich strafrechtlicher Angelegenheiten enthalten Bestimmungen mit Bezug auf die Faktoren, die mit dem Ziel der Zentralisierung der Verfahren in einem einzigen Mitgliedstaat zu berücksichtigen sind, wenn mehr als ein Mitgliedstaat auf der Grundlage der gleichen Sachverhalte zur strafrechtlichen Verfolgung befugt ist.

Solche strafrechtlichen Angelegenheiten betreffen insbesondere Texte zu bestimmten Kategorien von Straftaten, wie der Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (Artikel 9) und der Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Artikel 7).

- ▶ Die Bestimmungen zur Eurojust-Unterstützung bei der Erleichterung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den nationalen Behörden umfassen:
  - Artikel 85 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der EU;
  - Artikel 6, 7 (Eurojust-Empfehlungen und unverbindliche Stellungnahmen) und 13 Absatz 7 (Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Eurojust in Fällen, in denen die Zuständigkeitskonflikte entstanden sind oder wahrscheinlich entstehen, zu informieren) des Ratsbeschlusses 2002/187/JI über die Einrichtung von Eurojust (geändert durch Ratsbeschluss 2009/426/JI);
  - Artikel 12 und die Erwägungsgründe 4, 9, 10 und 14 des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI;
  - Artikel 7 des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI.

## TEIL II: PRAKTISCHE RICHTLINIEN

### Wichtige Grundsätze

- ▶ „*Ne bis in idem*“ ist ein grundlegendes Prinzip des Strafrechts, das auf nationaler, EU- und internationaler Ebene geregelt ist und demzufolge ein Angeklagter nicht mehr als einmal für die gleiche kriminelle Handlung strafrechtlich verfolgt werden darf, unabhängig davon, ob die erste Strafverfolgung zu einer Verurteilung oder einem Freispruch führte. Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind die wichtigsten rechtlichen Quellen dieses Prinzips die Artikel 54 bis 58 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ) und Artikel 50 der Charta der Grundrechte der EU, die im Licht der einschlägigen Rechtsprechung des EUGH ausgelegt werden. (Für einen Überblick über die Rechtsprechung des EUGH zum Prinzip *Ne bis in idem* siehe Eurojust-Dokument *The principle of ne bis in idem in criminal matters in the case-law of the Court of Justice of the European Union (Das Prinzip des Ne bis in idem in Strafsachen in der Rechtsprechung des EUGH)*.)

Diese *Richtlinien* halten das Prinzip *Ne bis in idem* im vollen Umfang ein und unterstützen es.

- ▶ Entsprechend dem Rahmenbeschluss 2009/948/JI (Erwägungsgrund 12) unterstützen diese *Richtlinien* voll und ganz den Gedanken, dass das Prinzip der Strafverfolgungspflicht, durch das das Recht der strafrechtlichen Verfahren in mehreren Mitgliedstaaten geregelt wird, in einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als erfüllt erachtet werden sollte, wenn ein Mitgliedstaat die Strafverfolgung einer bestimmten Straftat gewährleistet.
- ▶ Entscheidungen darüber, welcher Staat am besten geeignet ist, die Strafverfolgung vorzunehmen, sollten jeweils einzelfallbezogen getroffen werden. Dabei sollten alle relevanten Faktoren herangezogen werden.
- ▶ Im Falle einer Entscheidung sollten die Justizbehörden alle Faktoren, die sowohl für als auch gegen die Einleitung der Strafverfolgung im jeweiligen Hoheitsgebiet sprechen, sorgfältig und fair abwägen.
- ▶ Die Justizbehörden sollen hierbei berücksichtigen, in welchem Mitgliedstaat eine Strafverfolgung nicht nur möglich, sondern unter realistischer Betrachtungsweise auch erfolgreich erscheint.
- ▶ Im Rahmen der Gespräche zur Lösung dieser Fälle sollten die Justizbehörden alle Möglichkeiten erkunden, die durch die derzeitigen internationalen Konventionen und EU-Instrumente zur Verfügung gestellt werden, zum Beispiel die grenzüberschreitende Erlangung von Beweismitteln, Übertragung von Verfahren oder Übergabe von Personen.

- ▶ Die Entscheidung muss stets fair, unabhängig und objektiv sein sowie unter Berücksichtigung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der EU erfolgen, wodurch gewährleistet wird, dass die Verfahrensgarantien der Angeklagten oder potenziellen Angeklagten geschützt sind.

### Was ist zu tun?

- ▶ Sobald parallele Verfahren festgestellt werden, sollten die zuständigen Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten miteinander Kontakt aufnehmen. Innerhalb seines Mandats kann das Europäische Justizielle Netz (EJN) die zuständigen Behörden unterstützen, z. B. durch Erleichterung der Kommunikation und Ermittlung und Einholung der Daten der zu kontaktierenden zuständigen Behörden.
- ▶ In einem nächsten Schritt sollten die beteiligten Behörden mit der Zusammenarbeit und Koordinierung ihrer Maßnahmen beginnen, um die Verschwendung von Ressourcen oder die Gefahr eines Verstoßes gegen das Prinzip des *Ne bis in idem* zu vermeiden. In den meisten Fällen führen der Dialog, das gegenseitige Vertrauen und die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden zu einer erfolgreichen Lösung.
- ▶ Wenn parallele Verfahren koordiniert werden, sollten die zuständigen Behörden in Betracht ziehen, soweit als möglich alle Strafverfahren in einem einzigen Staat durchzuführen und hierbei die Auswirkungen berücksichtigen, die die Strafverfolgung von Angeklagten in einem Staat auf die Strafverfolgung in einem zweiten oder dritten Staat haben könnte. Es sollten alle Anstrengungen unternommen werden um zu verhindern, dass die Strafverfolgung in einem Staat die Strafverfolgung in einem anderen Staat unterbindet.
- ▶ Die Entscheidung, wer die Strafverfolgung übernimmt, sollte so früh wie möglich in vollkommener Abstimmung mit allen relevanten Behörden in den einzelnen Staaten getroffen werden.
- ▶ Eurojust hat eine privilegierte Position, um den betroffenen Behörden Unterstützung anzubieten und Lösungen zu finden. Dies bei allen vorher genannten Schritten und sogar bei der Identifizierung von Fällen in den Mitgliedstaaten, in welchen derartige Konflikte entstehen könnten (siehe unten).

### Hauptfaktoren

Beim Treffen der Entscheidung darüber, welcher Staat die Strafverfolgung durchführen sollte, sollte eine Reihe an Faktoren berücksichtigt werden. Diese können sich alle auf die endgültige Entscheidung auswirken. Die Priorität und das Gewicht, die jedem einzelnen Faktor gegeben werden sollten, sind von Fall zu Fall verschieden.

Einige der Faktoren, die berücksichtigt werden sollten:

**Territorialität** Vorläufig sollte angenommen werden, dass eine Strafverfolgung, wenn möglich, in dem Hoheitsgebiet durchgeführt werden sollte, in dem die Straftat vorwiegend ausgeführt wurde oder in dem der größte Schaden eingetreten ist. Daher sollten sowohl die quantitative als auch die qualitative Dimension angemessen berücksichtigt werden.

**Standort des (der) Verdächtigen/beschuldigten Person(en)** In Verbindung mit diesem Faktor kann eine Reihe an Elementen berücksichtigt werden:

- ▶ Ort, an dem der/die Verdächtige/Beschuldigte vorgefunden wurde;
- ▶ Staatszugehörigkeit oder gewöhnlicher Aufenthalt des/der Verdächtigen/Beschuldigten;
- ▶ mögliche starke persönliche Verbindungen zu einem Mitgliedstaat oder sonstige wesentliche Interessen des/der Verdächtigen/Beschuldigten;
- ▶ Möglichkeit der Sicherung der Übergabe oder Auslieferung des/der Verdächtigen/Beschuldigten an ein anderes Hoheitsgebiet und
- ▶ Möglichkeit der Übertragung des Verfahrens an das Hoheitsgebiet, in dem sich der/die Verdächtige/Beschuldigte befindet.

In Situationen, in denen mehrere Mitangeklagte identifiziert werden können, ist nicht nur deren Anzahl relevant, sondern sind gleichfalls ihre jeweiligen Rollen beim Begehen der Straftat und ihre jeweiligen Standorte von Belang. Auch hier kommt sowohl die quantitative als auch die qualitative Dimension zum Tragen.

Bei der Bewertung dieser Elemente sollten gleichfalls alle anwendbaren Rechtsinstrumente der EU berücksichtigt werden, insbesondere die Instrumente im Zusammenhang mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Deren Anwendung kann die Bewertung dieses Faktors und damit die endgültige Entscheidung darüber beeinflussen, wo die Strafverfolgung durchgeführt wird.

Durch beispielsweise die Anwendung des Rahmenbeschlusses über die gegenseitige Anerkennung von Urteilen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe verhängt wird (2008/909/JI), in Kombination mit dem Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl (2002/584/JI) kann der Standort der verdächtigen/beschuldigten Person ein Kriterium von sekundärer Bedeutung werden, da die verurteilte Person in einer späteren Phase in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden kann, um die Freiheitsstrafe zu verbüßen.

#### **Verfügbarkeit und Zulässigkeit von Beweismitteln**

Die Justizbehörden können nur Fälle mit zuverlässigen, glaubwürdigen und zulässigen Beweismitteln weiter-

verfolgen. Der Standort und die Verfügbarkeit der Beweismittel in der richtigen Form sowie deren Zulässigkeit und Annahme durch das Gericht sollten berücksichtigt werden. Die Anzahl und Qualität der Beweismittel in den betreffenden Mitgliedstaaten sollten ebenfalls berücksichtigt werden, obwohl erwartet werden kann, dass der rechtliche Rahmen, der durch die Europäische Ermittlungsanordnung eingeführt wird (Richtlinie 2014/41/EU), das Sammeln von Beweismitteln über die Grenzen hinweg erleichtern wird.

**Erlangung von Beweismitteln von Zeugen, Experten und Opfern** Die Justizbehörden müssen die Möglichkeit der Beschaffung von Beweisen berücksichtigen, einschließlich des Erfordernisses, zur Erlangung der Beweise in ein anderes Hoheitsgebiet reisen zu müssen. Die Möglichkeit, die Beweismittel in schriftlicher Form oder auf anderem Weg wie etwa per Telefon oder Videokonferenz zu erlangen, sollte ebenfalls berücksichtigt werden.

**Zeugenschutz** Die Justizbehörden sollten stets versuchen zu gewährleisten, dass Zeugen oder diejenigen, die das Strafverfahren auf andere Weise unterstützen, nicht gefährdet werden. Bei der Entscheidung über die Zuständigkeit für die Strafverfolgung kann die Verfügbarkeit eines Zeugenschutzprogrammes einen zu berücksichtigenden Faktor darstellen.

**Interessen der Opfer** Gemäß der Richtlinie 2012/29/EU über die Rechte der Opfer müssen die Justizbehörden die wesentlichen Interessen der Opfer berücksichtigen, einschließlich deren Schutz, und ob diese beeinträchtigt würden, wenn die Strafverfolgung in einem anderen Hoheitsgebiet durchgeführt werden würde. Diese Erwägungen umfassen die Möglichkeit, dass Opfer Schadensersatz beanspruchen.

**Phase des Verfahrens** Der aktuelle Stand des Strafverfahrens im betreffenden Mitgliedstaat sollte berücksichtigt werden. Wenn sich Ermittlungen in einem Staat bereits in einem fortgeschrittenen Bereich befinden, ist die Übertragung des Falls auf einen anderen Staat gegebenenfalls ungeeignet.

**Dauer des Verfahrens** Zeit sollte bei der Bestimmung, welches Hoheitsgebiet die Strafverfolgung durchführen sollte, zwar nicht der ausschlaggebende Faktor sein. Wenn jedoch andere Faktoren abgewogen werden, sollten die Justizbehörden die Zeit berücksichtigen, die der Abschluss des Verfahrens in einem bestimmten Staat in Anspruch nimmt („verzögerte Rechtsprechung ist verzögerte Rechtsprechung“).

**Rechtliche Anforderungen** Es sollten der bestehende rechtliche Rahmen, einschließlich der Verpflichtungen und Anforderungen, die im jeweiligen Staat auferlegt werden, sowie alle möglichen Auswirkungen einer Entscheidung auf die Strafverfolgung in einem Staat im Vergleich zu den anderen in Frage kommenden Staaten berücksichtigt werden. Die Justizbehörden sollen jedoch nicht vereinbaren, die Strafverfolgung in einem



Staat durchzuführen, nur um rechtliche Verpflichtungen zu umgehen, die in dem anderen Staat gelten.

**Verurteilungsbefugnisse** Es sollte zwar sichergestellt werden, dass die verfügbaren potenziellen Strafen die Schwere der kriminellen Handlung, die Gegenstand der Strafverfolgung ist, widerspiegeln. Die Justizbehörden sollten jedoch nicht die Strafverfolgung lediglich in einem Staat durchführen, weil die potenzielle zu verhängende Sanktion strenger als in einem anderen Staat ist. Gleichmaßen sollten die Strafraumen in den verschiedenen Staaten nicht der bestimmende Faktor bei der Entscheidung sein, in welchem Staat ein Fall strafrechtlich verfolgt werden sollte.

**Erträge aus Straftaten** Die geltenden EU- und internationalen Rechtsinstrumente und insbesondere die EU-Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung zum Einfrieren und zur Einziehung sollten bei der Bewertung der verfügbaren Möglichkeiten, Erträge aus Straftaten zu

beschränken, abzuschöpfen, zu beschlagnahmen und einzuziehen, berücksichtigt werden. Die Justizbehörden sollten jedoch nicht entscheiden, die Strafverfolgung in einem Hoheitsgebiet anstatt in einem anderen durchzuführen, nur weil diese Strafverfolgung zu einer effektiveren Einziehung der Erträge aus Straftaten führen würde.

**Kosten und Ressourcen** Die Justizbehörden sollten die Kosten und Ressourcen zwar bedenken, die Kosten der Strafverfolgung oder die Auswirkungen auf die Ressourcen einer Staatsanwaltschaft sollten jedoch keine Faktoren bei der Entscheidung sein, in welchem Staat eine Strafsache verfolgt wird. Etwas anderes gilt, wenn alle anderen Faktoren gleichmäßig ausgewogen sind.

**Prioritäten der Mitgliedstaaten** Die Justizbehörden sollten sich nicht weigern, einen Fall zur Strafverfolgung in ihrem Staat anzunehmen, weil er nicht als Priorität erachtet wird.

## DIE UNTERSTÜTZUNG VON EUROJUST

- ▶ Die Unterstützung von Eurojust kann jederzeit von allen beteiligten Justizbehörden angefordert werden.
- ▶ Im Rahmen seines Mandats und vorzugsweise in einem frühen Stadium kann Eurojust dazu beitragen, erste Kontakte und Beratungen zwischen den zuständigen Behörden zu erleichtern, deren Maßnahmen zu koordinieren, den Informationsaustausch zu fördern und zu beschleunigen, um ein vollständiges Bild der Fälle zu gewinnen. Des Weiteren kann Eurojust eine reibungslose Anwendung der Instrumente für die justizielle Zusammenarbeit gewährleisten und Verbindungen zwischen verschiedenen kriminellen Netzwerken aufklären, um letztlich die Entscheidungen zu erleichtern, in welchem Staat die Strafverfolgung durchgeführt werden sollte. In den Fällen, in denen Eurojust noch nicht beteiligt war und bei denen die zuständigen Behörden keinen Konsens über eine effektive Lösung im Kontext der direkten Beratungen gemäß dem Rahmenbeschluss 2009/948/JI erreichen konnten, sollte die Sache gegebenenfalls von einer der zuständigen Behörden an Eurojust verwiesen werden.
- ▶ Eurojust kann frühzeitig parallele Verfahren feststellen und den nationalen Behörden dank der von den Mitgliedstaaten gemäß dem Eurojust-Ratsbeschluss erhaltenen Informationen proaktiv seine Unterstützung zu Fällen anbieten, in denen Zuständigkeitskonflikte entstanden sind oder wahrscheinlich entstehen.
- ▶ Bei von Eurojust organisierten Koordinierungstreffen können die zuständigen Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten die anstehenden Probleme mit der Unterstützung der nationalen Mitglieder besprechen. Darüber hinaus können gemeinsame Ermittlungsgruppen (JITs) ein nützliches Werkzeug sein, um Zuständigkeitskonflikte zu verhindern und beizulegen, da die zuständigen Behörden im Rahmen eines JIT gleichfalls vereinbaren können, welches Hoheitsgebiet die Strafverfolgung für welche Straftaten durchführen sollte.
- ▶ Darüber hinaus kann Eurojust durch seine nationalen Mitglieder (einzeln oder gemeinsam) oder als Kollegium Empfehlungen und unverbindliche Stellungnahmen abgeben, in denen die zuständigen Behörden gebeten werden zu akzeptieren, dass eine von ihnen gegebenenfalls besser geeignet ist, Ermittlungen oder die Strafverfolgung bestimmter Handlungen durchzuführen.



**Eurojust**, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands  
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: [info@eurojust.europa.eu](mailto:info@eurojust.europa.eu) - Website: [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-DE-C • *ISBN* 978-92-9490-189-7 • *doi* 10.2812/02558  
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-DE-N • *ISBN* 978-92-9490-137-8 • *doi* 10.2812/92807