

Statement: Jurisdiktionskonflikte in der EU*

Von Prof. Dr. Bernd Hecker, Trier

I. Entstehung von Jurisdiktionskonflikten

Jurisdiktionskonflikte resultieren daraus, dass mehrere Staaten nach Maßgabe ihres nationalen Strafanwendungsrechts hinsichtlich derselben Tat eines Täters die Strafgewalt für sich reklamieren. Diese Beanspruchung der Strafgewalt durch mehrere Staaten ist rechtlich an sich nicht zu beanstanden, solange jeder der staatlichen Strafansprüche durch ein völkerrechtlich anerkanntes Geltungsprinzip gedeckt ist, welches die Ausübung der Strafgewalt im konkreten Fall gestattet. Als völkerrechtlich legitimierende Anknüpfungspunkte kommen insbesondere der Begehungs- oder Erfolgsort einer Tat (Territorialitätsprinzip), die Staatsangehörigkeit des Täters bzw. Opfers (aktives und passives Personalitätsprinzip) oder der Schutz bestimmter inländischer Rechtsgüter (Schutzprinzip) bzw. von Interessen universellen Charakters (Weltrechtsgrundsatz) in Betracht. Im nationalen Strafanwendungsrecht der EU-Mitgliedstaaten finden alle genannten Prinzipien – zumeist in kombinierter Form – ihren spezifischen Ausdruck, freilich mit unterschiedlicher Gewichtung. Die Kombination dieser Prinzipien führt jedoch zu einem sich vielfach überschneidenden Netz von Strafgewalten, wie die folgenden Fallbeispiele deutlich machen:

- Ein Geldfälscherring stellt in einem Mitgliedstaat falsche Euro-Banknoten her. Die „Blüten“ werden sodann in mehreren anderen Mitgliedstaaten in Verkehr gebracht.
- Eine Autoschieberbande entwendet in einem Mitgliedstaat bestimmte Fahrzeuge, die später in anderen Mitgliedstaaten abgesetzt werden.

Denkt man sich realistischerweise hinzu, dass die in den beiden Beispielfällen agierenden Banden aus einem multinational zusammengesetzten Täterkreis (darunter auch Angehörige von Nicht-EU-Staaten) bestehen, so greift ein ganzes Bündel strafanwendungsrechtlicher Anknüpfungspunkte ein, die die Ausübung der Strafgewalt durch mehrere Staaten ermöglichen. Auf grenzüberschreitende Fallgestaltungen oder auf solche, an denen Täter bzw. Opfer mit unterschiedlicher Staatsangehörigkeit beteiligt sind, kommen somit regelmäßig für denselben strafrechtsrelevanten Vorgang die Strafgesetze mehrerer nationaler Rechtsordnungen zur Anwendung.

II. Problematik von Jurisdiktionskonflikten

Hierdurch wird die verdächtige Person dem Risiko ausgesetzt, von mehreren Staaten wegen derselben Tat strafrechtlich verfolgt oder sogar mehrfach bestraft zu werden. Eine anwaltliche Vertretung ist schwerer zu organisieren, wird komplizierter und zieht höhere Kosten nach sich. In einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (vgl. Art. 3 Abs. 2 EUV) sollten solche negativen Wirkungen nach

* Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine nachträglich gefertigte schriftliche Zusammenfassung des am 5.11.2010 ohne Redemanuskript vorgetragenen (ca. 15 Minuten langen) Statements.

Möglichkeit vermieden und die Mehrfachverfolgung wegen ein und derselben Straftat begrenzt werden. Zwar legt der am 27.4.2009 in Kraft getretene Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten v. 26.2.2009¹ u.a. die Modalitäten fest, nach denen ein Mitgliedstaat, in dem eine Verurteilung gegen einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats („Urteilsmitgliedstaat“) ergangen ist, die diesbezüglichen Informationen dem Mitgliedstaat übermittelt, dessen Staatsangehörigkeit die verurteilte Person besitzt („Herkunftsmitgliedstaat“). Die Pflicht zum Informationsaustausch setzt jedoch erst nach der Verurteilung einer verfolgten Person ein. Auch steht das in Art. 54 SDÜ normierte transnationale Verbot der Doppelbestrafung der Durchführung paralleler Strafverfahren in mehreren Mitgliedstaaten gegen denselben Beschuldigten wegen derselben Tat nicht entgegen, solange im Erstverfolgerstaat keine Verfahrenserledigung erfolgt ist, die einen transnationalen Strafklageverbrauch bewirkt. Insoweit bietet Art. 54 SDÜ für die individualrechtliche Problematik der positiven Kompetenzkonflikte keine adäquate Lösung.

Die unkoordinierte Konkurrenz mehrerer nationaler Strafgewalten birgt aber auch ein nicht unbeträchtliches zwischenstaatliches Konfliktpotential. Eine parallele Strafverfolgung in mehreren Staaten kann zu einem konfliktträchtigen Wettlauf um die Erstsentscheidung nach dem Motto „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ führen. Der nicht zum Zuge kommende Staat hat seine polizeilichen und justiziellen Ressourcen letztlich nutzlos eingesetzt. Sein Strafverfahren läuft wegen des vom Erstverfolgerstaat geschaffenen Verfahrenshindernisses (Art. 54 SDÜ) ins Leere. Ein Gerechtigkeitsproblem entsteht, wenn sich die Aburteilung der Tat im Erstverfolgerstaat als unangemessen milde erweist, weil die Ermittlungen im anderen Staat gravierendere Tatumstände (z.B. schwerere Tatfolgen) zu Tage gefördert haben.

III. Bestehendes Rechtsinstrumentarium auf Unionsebene

Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden auf der Grundlage des ex-Art. 31 Abs. 1 lit. d EUV deliktsspezifische Regelungen geschaffen, die auf eine einvernehmliche Lösung von Jurisdiktionskonflikten zwischen den für die Strafverfolgung zuständigen Mitgliedstaaten abzielen. Hierzu zwei Beispiele:

1. Strafrechtlicher Schutz des Euro

Art. 7 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates v. 29.5.2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro² bestimmt:

„Steht mehreren Mitgliedstaaten die Gerichtsbarkeit zu und haben sie die Möglichkeit, eine Straftat, die auf denselben Tatsachen beruht, wirksam zu verfolgen, so arbeiten die

¹ ABl. EU 2009 Nr. L 93, S. 23.

² ABl. EU 2000 Nr. L 140, S. 1.

betreffenden Mitgliedstaaten zusammen, um darüber zu entscheiden, welcher von ihnen den oder die Straftäter verfolgt, um die Strafverfolgung nach Möglichkeit in einem einzigen Mitgliedstaat zu konzentrieren.“

Dieser Rahmenbeschluss sieht immerhin eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit vor. Die Mitgliedstaaten werden aber nicht dazu verpflichtet, die Zuständigkeit gegen ihren Willen abzutreten oder auszuüben. Auch benennt der Rahmenbeschluss keine Kriterien zur Auswahl der „besten“ Strafverfolgung.

2. Terrorismusbekämpfung

Art. 9 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates v. 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung³, geändert durch Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28.11.2008⁴, legt fest:

„Steht mehreren Mitgliedstaaten die Gerichtsbarkeit zu und ist jeder von ihnen berechtigt, eine Straftat aufgrund derselben Tatsachen wirksam zu verfolgen, so arbeiten die betreffenden Mitgliedstaaten zusammen, um darüber zu entscheiden, welcher von ihnen die Straftäter verfolgt, um die Strafverfolgung nach Möglichkeit in einem einzigen Mitgliedstaat zu konzentrieren. Zu diesem Zweck können sich die Mitgliedstaaten jeder Stelle oder jedes Mechanismus bedienen, die in der Europäischen Union zu dem Zweck eingerichtet wurden, die Zusammenarbeit zwischen ihren Justizbehörden und die Koordinierung ihres Vorgehens zu erleichtern. Nacheinander wird nachstehenden Anknüpfungspunkten Rechnung getragen:

- Es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen wurde;
- es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, dessen Staatsangehöriger der Täter ist oder in dem er gebietsansässig ist;
- es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, aus dem die Opfer stammen;
- es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, in dem der Täter ergriffen wurde.“

Im Gegensatz zu dem erstgenannten Rahmenbeschluss legt dieser Rahmenbeschluss die Entscheidungskriterien, noch dazu in einer vorgegebenen Rangfolge („nacheinander [...] wird [...] Rechnung getragen [...]“) verbindlich fest. Man wird diese Hierarchisierung dahingehend zu verstehen haben, dass bei der Auswahl des am besten geeigneten Staates für die Ausübung der Strafverfolgung lediglich eine Regelvermutung für den Tatortstaat besteht. Wenn beispielsweise Täter und Opfer die gleiche Staatsangehörigkeit haben, kann ermesensfehlerfrei vom Vorrang des Tatortstaates abgerückt und der Heimatstaat von Täter und Opfer als für die Durchführung des Strafverfahrens am besten geeigneter Staat bestimmt werden. Die Mitgliedstaaten werden aber auch durch diesen Rahmenbeschluss nicht dazu verpflichtet, die Zuständigkeit gegen ihren Willen abzutreten oder auszuüben.

³ ABl. EU 2002 Nr. L 164, S. 3.

⁴ ABl. EU 2008 Nr. L 330, S. 21.

3. Rahmenbeschluss zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren

Am 30.11.2009 nahm der Rat auf der Grundlage des ex-Art. 31 Abs. 1 lit. c, d EUV den Rahmenbeschluss 2009/948/JI zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren⁵ an, der am 15.12.2009 in Kraft getreten und spätestens bis zum 15.6.2012 in das nationale Recht der Mitgliedstaaten zu transferieren ist. Der Rahmenbeschluss sieht im Hinblick auf die angestrebte Vermeidung von Mehrfachverfolgungen den Weg über direkte Konsultationen und Informationsaustausch der betroffenen Strafverfolgungsbehörden vor, um Einvernehmen über eine „effiziente Lösung“ herbeizuführen, bei der die nachteiligen Folgen von parallel geführten Verfahren vermieden werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b, 2 Abs. 1 lit. b). Für die Behörde eines Mitgliedstaates wird eine Pflicht zur Kontaktaufnahme mit der Behörde eines anderen Mitgliedstaates statuiert, wenn hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass in dem anderen Mitgliedstaat wegen derselben Tat ein paralleles Verfahren geführt wird. Hinreichende Gründe für das Vorliegen eines Parallelverfahrens können sich daraus ergeben, dass eine verdächtige oder beschuldigte Person unter Angaben von Einzelheiten angibt, dass gegen sie in einem anderen Mitgliedstaat ein Verfahren wegen derselben Tat geführt wird. Entsprechende Anhaltspunkte können sich aber auch aus dem Rechtshilfeersuchen eines anderen Mitgliedstaates oder aus Erkenntnissen der Polizei ergeben. Des Weiteren begründet der Rahmenbeschluss im Falle, dass parallele Verfahren anhängig sind, eine Pflicht zur Aufnahme direkter Konsultationen (vgl. Art. 10 Abs. 1). Diese Konsultationen können ggf. „zu einer Konzentration der Strafverfahren in einem einzigen Mitgliedstaat“ führen (vgl. Art. 10 Abs. 1). Wenn kein Einvernehmen über eine effiziente Lösung erzielt werden konnte, besteht die Pflicht zur Einschaltung von Eurojust im Rahmen seiner Zuständigkeit (vgl. Art. 12 Abs. 2). Der Rahmenbeschluss verzichtet auf die Aufstellung eines Kriterienkatalogs für die Ermittlung des adäquaten Forums, wie er noch im Rahmenbeschlussvorschlag der Kommission enthalten war.

Der vorliegende Rahmenbeschluss stellt gegenüber der früheren Rechtslage insofern einen Fortschritt dar, als er erstmals einen deliktsübergreifenden Konfliktlösungsmechanismus bei parallel geführten Strafverfahren wegen derselben Tat einführt. Über die Einhaltung der in dem Rahmenbeschluss statuierten Informations- und Konsultationspflichten wacht die Kommission. Falls die Behörde eines Mitgliedstaates die ihr auferlegten Pflichten nicht erfüllt, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat wegen Verletzung der Pflicht zu unionstreuem Verhalten anstrengen.

⁵ ABl. EU 2009 Nr. L 328, S. 42.

IV. Diskussion: Weiterentwicklung der bestehenden EU-Instrumente

Die nachfolgenden Überlegungen des *Verf.* sind nicht als abschließende Stellungnahme zu verstehen, sondern lediglich als erste Anregungen für eine vertiefte Diskussion, in welche Richtung die bestehenden EU-Instrumente weiterentwickelt werden könnten. Sie werden im Folgenden thesenartig formuliert:

1. Übertragung von Strafverfahren

Auf Unionsebene sollte zügig über den bislang nicht aufgegriffenen Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Übertragung von Strafverfahren⁶ beraten und entschieden werden. Er sieht vor, dass ein Mitgliedstaat einen anderen Mitgliedstaat – fakultativ nach einer vorherigen Konsultation – dazu ersuchen kann, die Strafverfolgung einer strafbaren Handlung zu übernehmen, soweit dies eine effiziente und geordnete Rechtspflege verbessern würde. Der Erlass einer entsprechenden Richtlinie könnte zu einer weiteren Entschärfung der Problematik von Kompetenzkonflikten beitragen.

2. Kriterienkatalog zur Übertragung der Strafverfolgungszuständigkeit

Ferner sollte der Rahmenbeschluss 2009/948/JI zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren in Form einer auf Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b AEUV gestützten Richtlinie des EP und des Rates wie folgt geändert werden:

Es ist ein Kriterienkatalog in die Richtlinie aufzunehmen, anhand dessen die beteiligten Staaten (zuständigen Behörden) die Entscheidung zu treffen haben, welcher Staat die Strafverfolgung (Ermittlungsverfahren und gerichtliches Verfahren) im konkreten Einzelfall übernimmt. Hierbei bietet es sich an, eine generelle Rangfolge an Kriterien (Hierarchisierung) aufzustellen, die genügend Raum für eine flexible Einzelfalllösung lässt. Die klassischen Anknüpfungspunkte des Strafanwendungsrechts sollen mit qualitativen Kriterien kombiniert werden, z.B. wie folgt:

- (1) Regelvermutung für Territorialitätsprinzip (Handlungs- und Erfolgsort). Die Regelvermutung kann anhand der nachfolgenden Aspekte widerlegt werden, wenn diesen im konkreten Einzelfall eine höhere Bedeutung bzw. ein stärkeres Gewicht beizumessen ist.
- (2) Nachrangig gegenüber (1): aktiver und passiver Personalitätsgrundsatz, wobei wiederum der aktive dem passiven Personalitätsgrundsatz vorgeht.
- (3) Nachrangig gegenüber (1) und (2): Stellvertretende Strafrechtspflege und Weltrechtsgrundsatz

Entscheidend ist, wo der Schwerpunkt der Tat liegt, d.h. zu berücksichtigen sind die folgenden („qualitativen“) Kriterien:

- Ort, an dem der größte Schaden eingetreten ist (hohe Opferzahl, hohe materielle Schäden, gravierende Auswirkungen; Beunruhigung der Bevölkerung usw.); erhebliche Interessen von Opfern; erhebliche Interessen der Beschuldigten;
- Ort, an dem sich wichtige Beweismittel befinden;
- Schutz gefährdeter oder eingeschüchterter Zeugen, deren Aussage für das betreffende Verfahren wichtig ist;
- Wohnort der wichtigsten Zeugen und ihre Fähigkeit, sich in den Mitgliedstaat zu begeben, in dem die Straftat schwerpunktmäßig verübt wurde;
- erreichter Stand des Verfahrens wegen der betreffenden Tat;
- Bestehen eines laufenden Verfahrens in demselben Zusammenhang;
- Verfahrensökonomie.

Der Mehrwert eines Kriterienkatalogs besteht darin, dass mehr Transparenz bei der Auswahlentscheidung sowie Justiziabilität (sachgerechte, willkürfreie Ermessenentscheidung) gewährleistet wird.

3. Missbrauchsklausel

Man könnte überlegen, eine Missbrauchsklausel aufzunehmen, die es verbietet, die Verfolgung nur deshalb auf einen bestimmten Staat zu übertragen, weil eine Bestrafung nur in diesem einen Staat möglich ist (ansonsten überall Verjährungseintritt, Amnestie oder Unverwertbarkeit der Beweise usw.). Willkürliches „forum shopping“ zum Nachteil der verfolgten Person ist stets als rechtsmissbräuchlich einzustufen.

4. Übertragung der Entscheidungsgewalt auf Eurojust

Im Falle eines fehlgeschlagenen Einigungsprozesses zwischen den beteiligten Staaten sollte eine transnationale Instanz anhand des oben vorgestellten Kriterienkatalogs verbindlich über die Verfolgungszuständigkeit entscheiden. Hierfür bietet sich eine Übertragung der Entscheidungsgewalt auf Eurojust als „Keimzelle“ einer künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft an. Eurojust erscheint hierfür fachlich in besonderem Maße geeignet, da diese Behörde bereits heute die Mitgliedstaaten bei der Koordinierung paralleler Strafverfahren unterstützt und somit über einschlägige praktische Erfahrungen verfügt. Es sollten Fristen für die Entscheidungsfindung vorgesehen werden, die dem Beschleunigungsgebot Rechnung tragen, was vor allem bei Haftsachen von großer Bedeutung ist. Rechtstechnisch erfordert die Übertragung der Entscheidungsgewalt auf Eurojust zum einen eine Änderung des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren durch eine auf der Grundlage des Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b AEUV zu erlassende Richtlinie. Zum anderen müsste das Tätigkeitsfeld von Eurojust durch eine auf der Basis des Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c AEUV („Beilegung von Kompetenzkonflikten“) zu erlassende Verordnung entsprechend erweitert werden. Eurojust teilt seine schriftlich begründete Entscheidung den beteiligten Behörden sowie dem Rechtsbeistand der verfolgten Person mit.

⁶ Ratsdok. 16437/09 und 14934/09; vgl. BR-Drs. 655/09 und hierzu *Brodowski*, ZIS 2010, 376 (384).

5. Gerichtliche Kontrolle durch den EuGH

Die Entscheidung von Eurojust sollte durch den EuGH gerichtlich überprüfbar gestellt werden, allerdings nur im Hinblick darauf, dass Eurojust seine Auswahlentscheidung ermessensfehlerfrei getroffen hat. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Änderung der europäischen Verträge (Kompetenzzuweisung an den EuGH).

Antrags- bzw. klagebefugt sollte jedenfalls der von der Auswahlentscheidung unmittelbar betroffene (im konkreten Fall nicht ausgewählte) Mitgliedstaat sein. Es erscheint nach hier vertretener Meinung weder (menschen-)rechtlich geboten noch in der Sache zwingend, auch der verfolgten Person eine Klage- bzw. Antragsbefugnis einzuräumen.

Im Anschluss an mein Statement wurde von einem Tagungsteilnehmer kritisiert, dass das von mir vorgeschlagene Verfahren zur Wahl des *forum conveniens* als rein zwischenstaatliche Angelegenheit strukturiert sei, in welcher der Betroffene keinen Status habe.⁷ Ich vermag diese Kritik schon deshalb nicht zu teilen, weil dem primären Interesse des Einzelnen, nicht von mehreren Staaten wegen derselben Tat verfolgt zu werden, bereits vollauf Rechnung getragen wird, wenn eine zwischenstaatlich-konsensuale oder von Eurojust herbeigeführte Lösung des Jurisdiktionskonflikts zustande kommt. Ihre strafprozessualen Beschuldigtenrechte kann die verfolgte Person in dem federführenden EU-Mitgliedstaat nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts wahrnehmen, welches im Einklang mit der EMRK und der seit 1.12.2009 verbindlichen EU-Grundrechtecharta stehen muss. Es würde m.E. zu weit gehen, dem Verfolgten ein Mitbestimmungsrecht darüber zuzugestehen, von welchem Staat er wegen einer bestimmten Tat verfolgt bzw. nicht verfolgt werden soll. Auch im rein innerstaatlichen Bereich können mehrere Gerichtsstände begründet sein. Niemand kommt hier auf den Gedanken, die verfolgte Person zu fragen, bei welchem Gericht sie angeklagt werden möchte. Man mag hiergegen einwenden, dass der Verfolgte im rein innerstaatlichen Bereich wenigstens einer einheitlichen Strafrechtsordnung untersteht, während er sich im Falle seiner Mehrfachverfolgung mit unterschiedlichen nationalen Justizsystemen konfrontiert sieht. Zu bedenken ist jedoch auch, dass der in transnationale Fallgestaltungen verstrickte Tatbeteiligte sich dem ihm bewussten Risiko aussetzt, dass er von den jeweils betroffenen Staaten strafrechtlich verfolgt wird. Soweit die von den beteiligten Staaten bzw. von Eurojust herbeigeführte Übertragung der Strafverfolgung dazu führt, dass ein Deutscher in einem anderen EU-Mitgliedstaat abgeurteilt wird, stellt auch dies nicht per se eine Verletzung seiner aus Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG abzuleitenden Garantien dar. Das BVerfG führte in seinem Beschluss v. 18.7.2005 (Nichtigerklärung des ersten Gesetzes zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls) überzeugend aus, dass sich derjenige, der sich in verbrecherische Strukturen wie namentlich den internationalen Terrorismus oder organisierten Drogen- oder Menschenhandel

einbindet, nicht in vollem Umfang auf den Schutz des Auslieferungsverbots berufen könne.⁸

Falls sich in dem weiteren (noch längst nicht abgeschlossenen) Diskussionsprozess die Auffassung durchsetzen sollte, auch der verfolgten Person eine Antragsbefugnis gegen die von den Mitgliedstaaten bzw. von Eurojust getroffenen Auswahlentscheidung einzuräumen, scheinen mir folgende Hinweise wichtig: Zum einen sollte die verfolgte Person nur geltend machen können, dass die getroffene Auswahlentscheidung ermessensfehlerhaft sei, weil ein individualschützender Aspekt nicht oder nicht gehörig in die Abwägung einbezogen worden sei. Zum anderen sollte die Ausübung ihres Antragsrechts im Hinblick auf das strafprozessuale Beschleunigungsgebot strikt befristet werden (z.B. eine Woche nach Zustellung der Auswahlentscheidung).

⁷ Diese Kritik wird in ähnlicher Form vorgetragen von *Anagnostopoulos*, in: Herzog/Neumann (Hrsg.), Festschrift für Winfried Hassemer zum 70. Geburtstag, 2010, S. 1121 (S. 1140).

⁸ BVerfG NJW 2005, 2289 (2292).