



Brüssel, den 17. Mai 2019
(OR. en)

9317/19

JAI 522
CATS 73
COPEN 216
EUROJUST 96
EJN 43

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	8562/1/19 REV 1
Betr.:	Weiteres Vorgehen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen – Orientierungsaussprache

Unter österreichischem Vorsitz hat der Rat Schlussfolgerungen zum Thema "Förderung der gegenseitigen Anerkennung durch Stärkung des gegenseitigen Vertrauens" angenommen (ABl. C 449 vom 13.12.2018, S. 6).

Auf dieser Grundlage hat der rumänische Vorsitz eine Bewertung des derzeitigen EU-Rechtsrahmens im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vorgenommen, um zu ermitteln, was bisher erreicht wurde und ob es Mängel oder Lücken gibt, und um zu prüfen, wie Letztere wirksam behoben bzw. geschlossen werden können.

Zu diesem Zweck hat der Vorsitz ein Diskussionspapier (Dok. 6286/19) erstellt und Aussprachen in der Arbeitsgruppe und im CATS veranstaltet.

Der Bericht, den der Vorsitz auf der Grundlage der Beiträge ausgearbeitet hat, ist in der Anlage enthalten.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich um einen Bericht des Vorsitzes handelt, der somit die Standpunkte des Vorsitzes widerspiegelt. Nach den Aussprachen mit den Mitgliedstaaten, die zuletzt in der Sitzung des CATS vom 13. Mai 2019 geführt wurden, ist der Vorsitz jedoch zuversichtlich, dass eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten dem Bericht zustimmt. Ferner sei darauf hingewiesen, dass auch Minderheitenstandpunkte mit eingeflossen sind.

Der AStV wird um Zustimmung dafür ersucht, dass der Bericht dem Rat (Justiz und Inneres) übermittelt wird, damit dieser auf seiner Tagung am 6./7. Juni 2019 eine Orientierungsaussprache über dieses Thema führen kann.

**Bericht des Vorsitzes über das weitere Vorgehen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung
gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen**

I. Einleitung

• Hintergrund

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union hat deutlich zugenommen, seit der Europäische Rat auf seiner Tagung in Tampere (1999) beschlossen hatte, dass die gegenseitige Anerkennung in den Mittelpunkt dieser Zusammenarbeit gestellt werden sollte.

Heute verfügt die EU über einen umfassenden Rechtsrahmen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der sich auf gemeinsame Werte in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte stützt. Den Kern dieses Rechtsrahmens bilden Instrumente, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basieren.

Eines der wirksamsten Rechtsinstrumente in diesem Bereich ist nach wie vor der Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Es gibt noch verschiedene weitere Rechtsinstrumente, von denen einige relativ häufig genutzt werden (z. B. der Rahmenbeschluss 2008/909/JI über freiheitsentziehende Strafen), während andere seltener genutzt werden (z. B. der Rahmenbeschluss 2008/947/JI über Bewährungsmaßnahmen und der Rahmenbeschluss 2009/829/JI über Überwachungsmaßnahmen).

Durch die Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen wird die klassische Rechtshilfe durch einen Kooperationsmechanismus ersetzt, der auf der gegenseitigen Anerkennung basiert, insbesondere im Hinblick auf die Erhebung von Beweismitteln. Die Verordnung (EU) 2018/1805 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen und der neue Vorschlag für eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen ergänzen das EU-Instrumentarium für die gegenseitige Anerkennung im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

- **Zweck des Berichts**

Es schien an der Zeit, den derzeitigen EU-Rechtsrahmen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu bewerten, um zu ermitteln, was bisher erreicht wurde und ob es Mängel oder Lücken gibt, und um zu prüfen, wie Letztere wirksam behoben bzw. geschlossen werden können.

Unter dem vorangegangenen Vorsitz (Österreich) hat der Rat den Schwerpunkt auf das gegenseitige Vertrauen als Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung und damit zusammenhängende Aspekte gelegt. Zu diesem Zweck hat er am 7. Dezember 2018 Schlussfolgerungen zum Thema "Förderung der gegenseitigen Anerkennung durch Stärkung des gegenseitigen Vertrauens" angenommen (ABl. C 449 vom 13.12.2018, S. 6).

Auf seiner informellen Tagung vom 7./8. Februar 2019 in Bukarest hat der Rat (Justiz und Inneres) mehrere Aspekte im Zusammenhang mit der Zukunft der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen innerhalb des gemeinsamen Rechtsraums der Europäischen Union erörtert.

Als Beitrag zu den weiteren Beratungen über dieses Thema veröffentlichte der Vorsitz am 11. Februar 2019 ein Diskussionspapier zum weiteren Vorgehen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen in Anbetracht der Notwendigkeit, Straflosigkeit zu vermeiden und Verfahrensgarantien einzuhalten (Dok. 6286/19).

Viele Delegationen haben auf die Fragen, die der Vorsitz in dem Diskussionspapier aufgeworfen hat, positiv reagiert und sehr wertvolle Beiträge geleistet und interessante Denkanstöße gegeben, die den Weg für künftige Entwicklungen in diesem Bereich bereiten könnten.

Die schriftlichen Beiträge Bulgariens, Deutschlands, Estlands, Finnlands, Frankreichs, Griechenlands, Kroatiens, Lettlands, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals, der Slowakischen Republik, Sloweniens, Schwedens, Tschechiens und Ungarns wurden in Dokument WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2 zusammengestellt.

Auf der Grundlage der schriftlichen Antworten hat der Vorsitz am 12. März 2019 ein zusätzliches Dokument vorgelegt: Weiteres Vorgehen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen – Gedankenaustausch auf der Grundlage eines Vermerks des Vorsitzes (Dok. 6999/19); auf dieses Dokument stützten sich die Beratungen in der Sitzung der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" vom 18. März 2019.

Der Vorsitz hat sich um einen bereichsübergreifenden Ansatz bemüht und den Schwerpunkt auf vier Diskussionspunkte gelegt, die mit der Anwendung der Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung und dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens verknüpft sind:

- a) Schwierigkeiten bei der Anwendung der im *Aranyosi*-Urteil aufgestellten Kriterien oder bei der Anwendung der Gründe für eine Nichtanerkennung in den Instrumenten zur gegenseitigen Anerkennung;
- b) Schulungen und Leitlinien für die Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung;
- c) Ermittlung von Lücken bei der Anwendung der Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung und mögliche Lösungen zur Schließung dieser Lücken;
- d) Stärkung des institutionellen Rahmens im Interesse einer reibungslosen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf EU-Ebene und umfassende Nutzung dieses institutionellen Rahmens.

Es sei gleich zu Beginn darauf hingewiesen, dass es in diesem Bericht nicht darum geht, die Thematik erschöpfend zu behandeln, sondern Aspekte in den Mittelpunkt zu stellen, die die praktische Anwendung der Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung betreffen und die aus Sicht des Vorsitzes vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen bei der Zusammenarbeit in Strafsachen auf Unionsebene relevant sind. Ferner berührt dieser Bericht nicht die Inhalte der neunten Runde gegenseitiger Begutachtungen und greift den Ergebnissen dieser Begutachtungen in keiner Weise vor.

II. Zu erörternde Themen aus Sicht des Vorsitzes

A. Schwierigkeiten bei der Anwendung der im *Aranyosi*-Urteil aufgestellten Kriterien oder bei der Anwendung der Gründe für eine Nichtanerkennung

Bei dieser Fragestellung geht es um die Haltung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gründe für eine Nichtanerkennung oder andere Schwierigkeiten bei der Anwendung der Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung. Daher hat der Vorsitz die Mitgliedstaaten um Darlegung ihrer Standpunkte in Bezug auf Folgendes ersucht: praktische Anwendung der Gründe für eine Nichtanerkennung im Zusammenhang mit den Instrumenten zur gegenseitigen Anerkennung im Allgemeinen sowie potenzielle Gründe für eine Nichtanerkennung im Zusammenhang mit einer Verletzung von Grundrechten im Rahmen von Europäischen Ermittlungsanordnungen.

Nach Angaben der Mitgliedstaaten sind offenbar keine Fälle bekannt, in denen im Zusammenhang mit der Vollstreckung einer Europäischen Ermittlungsanordnung eine Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wurde. Was andere Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den Gründen für eine Nichtanerkennung angeht, so haben einige Delegationen um Klarstellungen in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Mindeststandards bei Abwesenheitsurteilen ersucht.

In der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" wird derzeit in der Hauptsache über die Haftbedingungen im Rahmen der Vollstreckung Europäischer Haftbefehle beraten.

Diesbezüglich ist die praktische Anwendung des *Aranyosi*-Urteils gegenwärtig das dringendste Problem.

Das *Aranyosi*-Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)¹ erging 2016. Die Auslegung dieses Urteils ließe sich auch auf den Rahmenbeschluss 2008/909/JI² ausdehnen, und in der Tat sind derartige Fälle in einigen Mitgliedstaaten bereits eingetreten.

In der Folge dieses Urteils wurde der EuGH mit mehreren weiteren Fragen im Zusammenhang mit Haftbedingungen befasst. In einigen Rechtssachen sind die Urteile des EuGH bereits ergangen (siehe z. B. Urteil in der Rechtssache C-220/18 PPU, *ML*), während andere noch anhängig sind (C-128/18 *Dorobanțu*).

In diesen Urteilen wird klargestellt, nach welchen Kriterien sich die vollstreckenden Justizbehörden bei Beschlüssen über Europäische Haftbefehle richten müssen. Für den Vorsitz war es interessant zu erfahren, wie die Mitgliedstaaten diese Kriterien auslegen und zu der Frage stehen, ob in Zukunft für diesen speziellen Bereich eine gemeinsame Arbeitsmethode/gemeinsame Leitlinien vorgesehen werden sollten.

Die Beiträge der Mitgliedstaaten waren sehr nützlich und haben gezeigt, dass weitere Vorgaben seitens des EuGH erwartet werden, insbesondere in seinem Urteil in der Rechtssache *Dorobanțu* (C-128/18 – noch anhängig).

¹ Verbundene Rechtssachen C-404/15(*Aranyosi*) und C-659/15 PPU (*Căldăraru*).

² Schlussanträge des Generalanwalts Bot in den Rechtssachen *Aranyosi* und *Căldăraru*, Randnr. 128.

Nach dem *Aranyosi*-Urteil stellen Haftbedingungen in der Regel keine Gründe für eine Nichtanerkennung dar, können aber eine Aufschiebung der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls rechtfertigen; eine Nichtvollstreckung kommt nur als letztes Mittel in Ausnahmefällen in Frage. Das Urteil sollte auch streng ausgelegt werden und nur unter außergewöhnlichen Umständen auf Einzelfallbasis anstatt auf alle anhängigen Europäischen Haftbefehle angewandt werden. Es sollte der in dem *Aranyosi*-Urteil vorgeschlagene zweistufige Ansatz verfolgt werden. Bei den Beratungen in der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" wurde die Frage aufgeworfen, wie die erste Stufe – d. h. die Bewertung der allgemeinen Mängel durch den Vollstreckungsstaat – in der Praxis durchgeführt werden sollte, damit in einem zweiten Schritt Einzelanfragen an den Ausstellungsstaat gerichtet werden können.

Ferner führt der Umstand, dass ergänzende Informationen zu den Haftbedingungen angefordert werden und das Eintreffen der entsprechenden Unterlagen abgewartet werden muss, zu einer weiteren Verzögerung der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls mit der Folge, dass die im Rahmenbeschluss 2002/584/JI festgelegten Fristen nicht eingehalten werden können.

Die beste Lösung für diese Probleme bei der Auslegung der jüngsten Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich wäre selbstverständlich die Beseitigung der Ursachen für potenzielle Verletzungen der Grundrechte, insbesondere in Bezug auf Haftbedingungen. Da die Überbelegung offenbar eines der größten Probleme im Zusammenhang mit Haftbedingungen darstellt, sollte in erster Line der Ausstellungsstaat dafür verantwortlich sein, Abhilfe zu schaffen, um wieder ein starkes gegenseitiges Vertrauen mit anderen Mitgliedstaaten herzustellen. In einigen Mitgliedstaaten, die in diesem Bereich mit Problemen konfrontiert sind, wurden bereits innerstaatliche Maßnahmen – legislativer oder politischer Art – getroffen, und es sind Fortschritte zu verzeichnen. Leider erfordert eine derart komplexe Problematik angemessene Strategien und Reaktionen, was wiederum sehr zeit- und ressourcenintensiv ist. Es finden jedoch verschiedene Bemühungen seitens einzelner Mitgliedstaaten und auf internationaler Ebene statt. Dazu gehört die Einhaltung des wesentlichen Besitzstands des Europarates in Bezug auf die Behandlung von Inhaftierten und die Verbesserung der Haftbedingungen. Viele Mitgliedstaaten haben auch an der vom rumänischen Vorsitz vom 1. bis 4. April 2019 in Sinaia veranstalteten Konferenz sowie an der hochrangigen Konferenz zum Thema "Maßnahmen gegen die Überbelegung von Haftanstalten" teilgenommen, die der Europarat und die EU am 24./25. April 2019 in Straßburg veranstaltet haben.

Vor diesem Hintergrund erscheint es daher kurzfristig wichtiger, klare gemeinsame Kriterien aufzustellen, damit jeder Vollstreckungsstaat dieselben Fragen stellt und jeder Ausstellungsstaat dieselben Informationen weitergibt, wobei den Besonderheiten der Strafvollzugssysteme der betroffenen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen ist. Wie wichtig derartige gemeinsame Kriterien sind, hat sich in Fällen gezeigt, in denen die Art der vom Vollstreckungsstaat angeforderten Informationen und die Verweise auf geltende Normen – des Europarates, der Vereinten Nationen oder aus anderen Quellen –, auf die sich die Beurteilung stützt (Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Berichte des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe usw.) von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich voneinander abweichen.

Zahlreiche Delegationen messen dieser Thematik nach wie vor große Bedeutung bei und sind der Auffassung, dass sich die Festlegung einiger gemeinsamer, unverbindlicher Leitlinien positiv auswirken könnte.

Aus Sicht des Vorsitzes sind folgende Aspekte anzusprechen:

1. **Korrekte Einschätzung der Größenordnung des Phänomens:** Dieser Prozess ist bereits angelaufen, da unlängst dazu aufgerufen wurde, die Anzahl der Fälle, in denen die Übergabe aufgrund eines Europäischen Haftbefehls aus Gründen der Haftbedingungen verweigert/verschoben wurde, statistisch zu erfassen;
2. **Zusammentragen des praktischen Fachwissens der Mitgliedstaaten** in Bezug auf die tatsächliche Anwendung der durch die jüngste Rechtsprechung des EuGH festgelegten Kriterien, was sowohl die Herausforderungen als auch die bewährten Verfahren in den Ausstellungs- und Vollstreckungsstaaten betrifft. Dieser Vorstoß könnte dazu beitragen, wiederkehrende Probleme und bestmögliche Lösungen zu ermitteln.
3. **Festlegung einer gemeinsamen Arbeitsmethode/gemeinsamer Leitlinien** hinsichtlich der Kriterien, die bei der praktischen Durchführung des durch das *Aranyosi*-Urteil eingeführten zweistufigen Ansatzes anzuwenden sind, insbesondere wenn es darum geht, Informationen über Haftbedingungen anzufordern. Diese gemeinsame Arbeitsmethode/gemeinsamen Leitlinien wären selbstverständlich nicht verbindlich, würden jedoch wertvolle Anhaltspunkte dafür bieten, wie die Urteile des EuGH ausgelegt werden können und welche Art von Informationen die Mitgliedstaaten in erster Linie anfordern und bereitstellen sollten.

Diese Initiativen sollten jedoch erst eingeleitet werden, nachdem das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Dorobanțu* ergangen ist, wodurch hoffentlich mehr Klarheit in dieser Angelegenheit geschaffen wird.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die vorgeschlagenen Maßnahmen in keiner Weise mit den Aktivitäten überschneiden, die für die anstehende neunte Runde gegenseitiger Begutachtungen geplant sind, nämlich eingehende Untersuchungen des Phänomens "vor Ort"; auch Überschneidungen mit anderen Entwicklungen auf Ebene der EU-Organe, insbesondere des Rates, sind auszuschließen. Die Vorschläge des Vorsitzes zielen vielmehr darauf ab, ein umfassendes Konzept dafür zu liefern, wie die Urteile des EuGH ausgelegt werden können, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu verbessern und das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

B. Schulungen und Leitlinien für die Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung

Der Vorsitz bat die Delegationen, dazu Stellung zu nehmen, ob es Möglichkeiten gibt, die Schulungsmaßnahmen und das Schulungsmaterial zu den Instrumenten zur gegenseitigen Anerkennung, einschließlich der derzeit verfügbaren Leitlinien, zu verbessern.

Die Antworten waren sehr ausführlich, und es gab viele Denkanstöße; dabei ist zu bedenken, dass die Strategie zur justiziellen Aus- und Fortbildung³ von 2011 derzeit bewertet wird und dass die Kommission die nächste Strategie auf der Grundlage dieser Bewertung ausarbeiten wird. Das Thema dürfte in Anbetracht der Tatsache, dass die justizielle Zusammenarbeit auf EU-Ebene eine immer wichtigere Rolle spielt, von großer Bedeutung sein.

Bei der Schulung in der Anwendung von Instrumenten zur gegenseitigen Anerkennung gibt es zwei Verfahren: auf EU-Ebene organisierte Schulungen und auf nationaler Ebene organisierte Schulungen. Die beiden Verfahren ergänzen einander und müssen deshalb gut aufeinander abgestimmt werden, um Doppelarbeit zu vermeiden und die verfügbaren Ressourcen optimal zu nutzen. Außerdem gibt es regionale Schulungen für Fachleute aus zwei oder mehr Nachbarländern. Diese Projekte sind vor dem Hintergrund der regionalen Zusammenarbeit in Strafsachen von großer Bedeutung, da sie sich maßgeblich auf das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen Fachleuten auswirken.

³ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Förderung des Vertrauens in eine EU-weite Rechtspflege – Eine neue Dimension der justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene", COM(2011)551 endg., Brüssel, 13.9.2011.

Die auf EU-Ebene insbesondere vom Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN), CEPOL und der Europäischen Rechtsakademie (ERA) durchgeführten Aktivitäten sowie die außerhalb des Rahmens der EU von der HELP-Plattform des Europarates durchgeführten Aktivitäten sind von hoher Qualität und fanden ein positives Echo seitens der Fachleute. Die Teilnehmer begrüßen auch die auf nationaler Ebene angebotenen Schulungen im Rahmen der Richter- und Staatsanwaltsausbildung und erachten sie als sehr nützlich und auf dem erforderlichen Niveau. Eurojust und das Europäische Justizielle Netz für Strafsachen (EJN) spielen bei der Verbreitung von Knowhow und Fachwissen ebenfalls eine wichtige Rolle, indem sie sich an Schulungsseminaren beteiligen, u. a. auch in Zusammenarbeit mit dem EJTN. Insbesondere die EJN-Kontaktstellen erfüllen ihre Aufgaben nach Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses 2008/976/JI des Rates über das Europäische Justizielle Netz⁴.

Trotz des positiven Feedbacks dürfte es Möglichkeiten geben, die Schulungen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene zu verbessern; dies gilt insbesondere in Bezug auf die derzeitigen Herausforderungen bei der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zur gegenseitiger Anerkennung und die bewährten Verfahren. Da es sich um einen sehr dynamischen Bereich handelt, ist es äußerst wichtig, die Schulungsformate und das Schulungsmaterial auf dem neuesten Stand zu halten. Die Mitgliedstaaten haben betont, dass es sowohl von nationaler Seite als auch seitens der EU entsprechender Anstrengungen bedarf.

Nach Ansicht des Vorsitzes sind folgende Aspekte anzusprechen:

1. Sensibilisierung

Wie können Fachleute überhaupt erfahren, dass es Schulungen zu den Instrumenten zur gegenseitigen Anerkennung gibt? Sie müssen wissen, *wo* man nach einer bestimmten Schulung oder bestimmtem Schulungsmaterial sucht, oder ihnen müssen diese Informationen systematisch zugeleitet werden. Unserer Ansicht nach spielen die nationalen Behörden hier eine wichtige Rolle, und es ist ihre Aufgabe, für eine ordnungsgemäße Abstimmung mit ihren europäischen Amtskollegen zu sorgen. Neben einer Grundausbildung sind regelmäßige Fortbildungen ebenfalls sehr wichtig.

⁴ ABl. L 348 vom 24.12.2008.

Es wäre auch sehr sinnvoll, alle einschlägigen EU-Schulungen zusammenzufassen, d. h. alle Informationen an einer Stelle zu sammeln. Die künftige Europäische Plattform für Berufsbildung (ETP) unter der Rubrik Aus- und Fortbildung des Europäischen Justizportals wird die Fragmentierung beseitigen und die Lücke schließen, die bisher bei der umfassenden und kohärenten Bereitstellung von Informationen über juristische Schulungen für alle Kategorien von Rechtsberufen in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bestand.

2. Straffung der Teilnehmerkategorien und der Themen

Im Rahmen der derzeitigen Strategie wird Richtern und Staatsanwälten Vorrang eingeräumt. Es scheint jedoch als notwendig angesehen zu werden, Richter noch stärker in die Schulungsaktivitäten einzubinden. In vielen Ländern ist eine Spezialisierung auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen auf Gerichtsebene nicht möglich, und da in einigen Ländern die Rechtssachen nach dem Zufallsprinzip verteilt werden, müssen alle Strafrichter in der Lage sein, eine große Zahl von EU-Instrumenten für die Zusammenarbeit in Strafsachen auf EU-Ebene anzuwenden.

Zu den weiteren Berufsgruppen, die von Schulungen mehr profitieren sollten, gehören Bewährungshelfer und Mitarbeiter des Strafvollzugs und soweit möglich Gerichtsbedienstete und die Angehörigen anderer Rechtsberufe. Die an den Schulungen beteiligten zuständigen nationalen Behörden und die Berufsverbände könnten die spezifischen Bedürfnisse dieser Gruppen unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten genauer beurteilen. Es wurde darauf hingewiesen, dass sowohl der Europarat – der Leitlinien für die Einstellung, die Auswahl sowie die Aus- und Fortbildung von Personal in den Bereichen Strafvollzug und Bewährung erlassen hat – als auch das Europäische Netz der Fortbildungsakademien der Justizvollzugsanstalten (EPTA) in diesem Bereich aktiv sind.

In Bezug auf Themen, die in Zukunft im Mittelpunkt der Schulungen stehen sollten, sind praktische Fragen, die sich bei der Anwendung von Bewährungs- und Überwachungsmaßnahmen ergeben (Rahmenbeschluss 2008/947/JI und Rahmenbeschluss 2009/829/JI), zu prüfen ebenso wie die jüngste Rechtsprechung des EuGH, insbesondere im Kontext der Anwendung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI. Nach Ansicht einiger Delegationen sollten die Schulungen in Bezug auf die Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) weiterhin systematisch organisiert werden. Außerdem wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Mitarbeiter des Strafvollzugs stärker für die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI sensibilisiert werden muss.

3. Ständige Aktualisierung des Schulungsmaterials und dessen Bereitstellung für ein breites Spektrum von Angehörigen der Rechtsberufe durch kontinuierliche Digitalisierung der Schulungscurricula

Dies ist ein immer wiederkehrendes Thema. Angesichts der kontinuierlichen Entwicklung der Rechtsprechung auf europäischer Ebene und auch angesichts der Einführung neuer Instrumente (zum Beispiel die Europäische Ermittlungsanordnung und in naher Zukunft der neue Regelungsrahmen über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen (Verordnung (EU) 2018/1805)) muss das Schulungsmaterial regelmäßig aktualisiert werden. Um ein breiteres Publikum zu erreichen, muss das EU-Schulungsmaterial in mehr Amtssprachen der EU als Französisch und Englisch übersetzt werden.

Die kontinuierliche Ausweitung von digitalen und Fern-Schulungsformaten könnte auch zu positiven Ergebnissen führen. Teilnehmer können solche Kurse in ihrem eigenen Tempo absolvieren, indem sie einfach einen Computer mit Internetanschluss benutzen, ohne dass sie reisen müssen (was meist zeit- und kostenaufwändig ist). Die Präsenzs Schulung ist jedoch nach wie vor von größter Bedeutung für den Austausch bewährter Verfahren, da sie die Vernetzung zwischen Fachleuten und letztendlich den Aufbau gegenseitigen Vertrauens erleichtert und die justizielle Zusammenarbeit verbessert.

Alle diese Maßnahmen würden eine umfassendere Weitergabe der Dokumentation an die Fachleute ermöglichen, die nicht fließend Englisch oder Französisch sprechen. Die Europäische Kommission, Eurojust und das EJM haben ebenfalls sehr nützliches Material und Handbücher zur Verfügung gestellt, die von den Fachleuten tagtäglich genutzt werden. Die Kommission wird demnächst ein neues Handbuch über den Rahmenbeschluss 2008/909/JI herausgeben. Spezialisten für die Zusammenarbeit in Strafsachen müssen regelmäßig auf den neuesten Stand der Entwicklungen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung und des gegenseitigen Vertrauens gebracht werden; die Kommission und Eurojust haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um eben dies zu erreichen. Beispiele für Dokumente, die von den Fachleuten zu diesem Zweck regelmäßig genutzt werden, sind unter anderem das von der Kommission erstellte "Handbuch mit Hinweisen zur Ausstellung und Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls", die Leitlinien über die Zuständigkeit für die Strafverfolgung, der Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und die von Eurojust erstellte aktualisierte Übersicht über die Rechtsprechung des EuGH. Die Kommission könnte mittelfristig in Erwägung ziehen, neue Handbücher für Europäische Ermittlungsanordnungen sowie Bewährungs- und Überwachungsmaßnahmen zu erstellen, sobald genügend Fälle bearbeitet wurden, die für die Einleitung einer solchen Initiative herangezogen werden können.

In diesen Zusammenhang wird die Europäische Plattform für Berufsbildung (ETP) über das Europäische Justizportal Angehörigen der Rechtsberufe einfachen (elektronischen) Zugang zu Schulungen zu Unionsrecht und nationalem Recht in ganz Europa sowie zu Schulungsmaterial einer Reihe von Schulungsanbietern, einschließlich des EJTN, ermöglichen. Die Angehörigen der Rechtsberufe werden zu ihren Recherchethemen nicht nur Schulungsangebote finden sondern auch Selbstlernmaterial/Schulungsmaterial für eigenständiges Lernen.

Schließlich ist es wichtig, dass zusätzlich zu den auf EU-Ebene erstellten Handbüchern auch die zuständigen nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ähnliche Handbücher oder Leitfäden herausgeben.

4. Ausbildung der Ausbilder und Wissensverbreitung auf nationaler Ebene

Die EU-Rechtsvorschriften der EU zur Zusammenarbeit in Strafsachen und die Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung sollten in die nationalen Schulungen einbezogen werden. Außerdem sollten Ausbilder nicht nur in diesen Rechtsvorschriften und Instrumenten geschult werden, sondern auch im Rechtssystem des Landes, in dem die Schulung stattfindet (bzw. im Fall internationaler Schulungen in dem/den Rechtssystem/en des/der Landes/Länder, die für die Teilnehmer von Belang sind), damit die Teilnehmer die spezifischen Charakteristika des/der betreffenden Rechtssystems/e besser verstehen. Es sollte zudem nach Lösungen gesucht werden, damit die Schulungsabsolventen in die Lage versetzt werden, ihr Wissen an interessierte Kollegen weiterzugeben, etwa durch die Erstellung von Zusammenfassungen, die Weitergabe von Schulungsmaterial und die Schulung von Kollegen auf lokaler Ebene. Es wäre auch sinnvoll, das Wissen dieser Fachleute, die im Bereich der Anerkennungsinstrumente äußerst kompetent sind, ihren Kollegen auf nationaler und europäischer Ebene zur Verfügung zu stellen (beispielsweise über Angehörigen der Rechtsberufe vorbehaltene Online-Foren, in denen rechtliche Optionen zu konkreten Fragen vorgestellt werden könnten).

C. Feststellung von Mängeln bei der Anwendung der Instrumente der gegenseitigen Anerkennung und entsprechende Abhilfemaßnahmen

In diesem Zusammenhang versuchte der Vorsitz, zwei verschiedene Aspekte anzusprechen, und zwar die rückläufige Anwendung der Rechtsinstrumente der gegenseitigen Anerkennung, insbesondere des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI (Bewährungsmaßnahmen) und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI (Überwachungsmaßnahmen), und die Frage, ob weitere Gesetzgebungsvorschlägen im Bereich der Verfahrensrechte in Strafverfahren und der Übertragung der Strafverfolgung erforderlich sind.

i) Rückläufige Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI

Die Mehrheit der Delegationen merkte an, dass die rückläufige Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI (Bewährungsmaßnahmen) und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI (Überwachungsmaßnahmen) in der 9. Runde der gegenseitigen Bewertungen geprüft würde und diesbezügliche Erörterungen jetzt nicht an der Zeit wären. Außerdem wurde dasselbe Thema in der 51. Plenarsitzung des Europäischen Justiziellen Netzes vom 21. - 23. November 2018 erörtert, deren Ergebnisse in Dokument 14574/18 vorliegen.

Da mehrere Delegationen jedoch wichtige Beiträge zu diesem Thema geleistet haben, erachtet der Vorsitz es doch als nützlich, sei es auch nur zwecks Abgleich, die Ansichten dieser Delegationen kurz vorzustellen, ohne damit den Ergebnissen der 9. Runde der gegenseitigen Bewertungen vorzugreifen. Wie im Folgenden aufgezeigt, stimmt das Fazit, zu dem der Vorsitz nach einer sorgfältigen Prüfung der Antworten der Delegationen gelangte, weitgehend mit den Ergebnissen der 51. Plenarsitzung des EJN überein.

Nach Ansicht des Vorsitzes sind folgende Aspekte anzusprechen:

- Es muss festgestellt werden, ob die rückläufige Anwendung der beiden Rahmenbeschlüsse 2008/947/JI und 2009/829/JI darauf zurückzuführen ist, dass die in diesem Bereich Tätigen sich der rechtlichen Möglichkeiten, die sie bieten, nicht bewusst sind, mit ihrer Anwendung nicht genug Erfahrung haben oder die beiden Rahmenbeschlüsse nicht als geeignete Mittel zur Zusammenarbeit betrachten, die ihren praktischen Bedürfnissen entsprechen könnten. Beispielsweise hat eine Delegation auf die Überwachungsmaßnahmen Bezug genommen, bei denen der Richter die Zuverlässigkeit der vom Beklagten vorgebrachten Angaben feststellen muss. Bis diese Angaben beim potenziellen Vollstreckungsstaat eingegangen sind, dürfte der Beklagte bereits verurteilt sein, wodurch das Ersuchen sich erübrigt. Somit zeigt sich, dass die Verfahren aufgrund der zusätzlichen Zeit, die für den Austausch weiterer Informationen erforderlich ist, in vielen Fällen erheblich verlängert werden müssen, sodass die in den betreffenden Rechtsakten festgesetzten Fristen überschritten werden und die Maßnahmen infolgedessen nicht mehr angewandt werden können.
- Des Weiteren muss ermittelt werden, ob die rückläufige Anwendung der beiden Rahmenbeschlüsse nicht schlicht und einfach auf eine unzureichende Harmonisierung wesentlicher Verfahrensvorschriften und unterschiedliche Umsetzungsprozesse zurückzuführen ist, durch die die Anerkennung der Entscheidungen in der Praxis unmöglich wird (z. B. wies eine Delegation besonders auf die Unterschiede zwischen den Rechtssystemen hin, die dazu führen, dass die Rechtsakte nicht angewandt werden können).

Nach Ansicht des Vorsitzes wird diese Arbeitshypothese während der 9. Runde gegenseitiger Bewertungen überprüft.

- ii) Zur Frage, ob weitere Rechtsvorschriften über die Verfahrensrechte in Strafverfahren erforderlich sind, wiesen mehrere Delegationen darauf hin, dass es im Strafprozessrecht noch stets erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt, sodass es gerechtfertigt wäre, eingehender zu prüfen, ob ein gesetzgeberisches Tätigwerden hier ratsam und erforderlich wäre. Einige andere Mitgliedstaaten stellten jedoch klar, dass in diesem Bereich zumindest in diesem Stadium weitere gesetzgeberische Maßnahmen nicht erforderlich sind. Nach Ansicht des Vorsitzes sollten die Erörterungen fortgesetzt werden.

iii) Etwaige Gesetzgebungsvorschläge zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Was die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen auf EU-Ebene und insbesondere die Instrumente der gegenseitigen Anerkennung anbelangt, ist die EU-Gesetzgebung nach Ansicht der in diesem Bereich Tätigen derzeit umfassend genug und deckt ein breites Spektrum von Aspekten ab. Die bestehenden Instrumente müssen jedoch häufiger angewandt werden, und die Kenntnisse der in diesem Bereich Tätigen müssen durch ständige Schulung und Sensibilisierung vertieft werden.

Was die Übertragung der Strafverfolgung anbelangt, nehmen die EU-Mitgliedstaaten diese derzeit untereinander mithilfe von Europaratsübereinkommen oder auf der Grundlage der Gegenseitigkeit vor. Zwei Übereinkommen, nämlich das Europäische Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung, Straßburg, 1972, und das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, Straßburg, 1959, und dessen Artikel 21 ('Laying of information in connection with proceedings') werden oftmals von den Mitgliedstaaten als hilfreich in Fällen genannt, in denen die Strafverfolgung einem anderen Staat übertragen werden soll.

Auf den ersten Blick sollte die Verwendung dieser Rechtsakte ausreichen. In der Tat gibt es Mitgliedstaaten, denen zufolge der Rechtsrahmen umfassend genug ist und zufriedenstellend funktioniert. Andererseits macht die konkrete Fallbelastung mancher Mitgliedstaaten deutlich, dass dem mitunter nicht so ist. Außerdem sind nur 13 Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über die Übertragung der Strafverfolgung, und die andere gangbare Möglichkeit besteht darin, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit um die Übertragung der Strafverfolgung ersuchen, was nur möglich ist, wenn beide Staaten diese Zusammenarbeit im Rahmen einer Regelung der Gegenseitigkeit zulassen. Die Verwendung des Artikels 21 des Übereinkommens von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen hat auch ihre Grenzen. Ohne tiefer auf diesen Gegenstand eingehen zu wollen, vertritt der Vorsitz daher die Auffassung, dass ein eigener auf EU-Ebene anwendbarer Rechtsakt weiter gehen könnte als diese beiden vor langer Zeit angenommenen Übereinkommen; diese Auffassung wird auch von einigen Mitgliedstaaten geteilt. Ein solcher Rechtsakt könnte bessere Lösungen hinsichtlich des bisherigen Umfangs der Harmonisierung oder Annäherung auf EU-Ebene bieten, was zu besseren Ergebnissen als der derzeitige Rahmen des Europarates führen könnte.

Die Übertragung der Strafverfolgung kann in Fällen genutzt werden, in denen offensichtlich ist, dass das Ziel des Strafjustizsystems im Vollstreckungsstaat besser erreicht werden kann (wenn beispielsweise Beweismittel an den Vollstreckungsstaat übergeben werden sollten, weil die betreffende Person dort ansässig ist, oder weil die Straftat größtenteils im Hoheitsgebiet des Vollstreckungsstaates begangen wurde, oder weil sich die meisten Beweismittel bereits dort befinden). Die Übertragung der Strafverfolgung kann auch zum Einsatz kommen, wenn die auf den EuHb gestützte Überstellung nicht vollzogen werden kann. Die Anwendung des Grundsatzes *aut dedere aut judicare* (entweder ausliefern oder verfolgen) stellt in diesem Zusammenhang eine brauchbare Alternative dar, damit die Zwecke des Strafverfahrens erfüllt werden und das Konzept der verdienten Strafe vollständig zur Anwendung kommt.

Dieser Vorschlag ist nicht neu. Unter dem schwedischen Vorsitz von 2009 wurde auf Initiative von 15 Mitgliedstaaten ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Übertragung der Strafverfolgung vorgelegt, aber keine Einigung darüber erzielt.

Allerdings könnte nach Ansicht des Vorsitzes nunmehr die Zeit für eine Neubewertung gekommen sein. Damit könnte schrittweise begonnen werden, und zu einem späteren Zeitpunkt könnten die nächsten Aspekte mittelfristig angegangen werden:

- a) Vorzunehmen ist eine klare Bewertung der konkreten Anwendung des Grundsatzes *aut dedere aut judicare* auf EU-Ebene im Rahmen der EuHb-Verfahren zum Zwecke der Verhinderung von Straflosigkeit und in Bezug auf abgelehnte EuHb; außerdem ist zu bewerten, ob die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen der EuHb zwecks Strafvollstreckung ausgefertigt wurde, als Vollstreckungsstaaten in der Lage sind, vorbehaltlich des geltenden Rechtsrahmens die Vollstreckung der gegen die gesuchten Personen verhängten Strafe zu übernehmen.
- b) Mittelfristig muss weiter sondiert werden, ob ein Gesetzgebungsvorschlag über die Übertragung der Strafverfolgung in einem weiteren Zusammenhang, der die Bewertung der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI über Kompetenzkonflikte einschließt, eingebracht werden muss. Als Ausgangspunkt dafür könnte künftig eine eindeutige Bewertung der aktuellen Belastung durch Fälle von Übertragungen der Strafverfolgung und der praktischen Anwendung anderer (nicht EU-) Rechtsinstrumente vorgenommen werden.

D. Ausbau des institutionellen Rahmens, damit die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ordnungsgemäß funktionieren kann.

Wie aus der diesbezüglichen Aussprache hervorging, sind die Mitgliedstaaten sich darin einig, dass Eurojust und dem EJN eine ausschlaggebende Rolle bei der Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zukommt, was ihre wichtigsten Errungenschaften seit ihrer Errichtung unter Beweis stellen. Die Mitgliedstaaten betonten, dass die Beteiligung von Eurojust und des EJN an den Tätigkeiten der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" auf dem derzeitigen Niveau gehalten werden muss.

Die Webseite des EJN funktioniert nach Ansicht der meisten Delegationen sehr gut, und alle ihre elektronischen Tools (z. B. der Justizielle Atlas, die *Fiches Belges*, die Justiz-Bibliothek) sind für Richter, Staatsanwälte und Vertreter der zentralen Behörden äußerst nützlich und benutzerfreundlich. In der Tat wurde die EJN-Webseite als die beste Stelle für Angehörigen der Justizberufe in der EU hervorgehoben, um relevante Informationen über auf EU-Ebene anwendbare Instrumente der gegenseitigen Anerkennung zu finden.

Viele Delegationen wiesen insbesondere auf Eurojust und das EJN als Erfolgsgeschichten hin.

Es seien jedoch mehrere Aspekte genannt, durch die sich weitere Verbesserungen bei den Tätigkeiten von Eurojust und des EJN erzielen ließen:

1. Zu Eurojust und dem Europäischen Justiziellen Netz:

- Eurojust und das EJN sollten weiterhin aktiv an der Beseitigung von Hindernissen und der Herausarbeitung bewährter Vorgehensweisen bei der Anwendung der Instrumente der gegenseitigen Anerkennung mitwirken.
- Die von Eurojust und vom EJN angefertigten Unterlagen über die praktische Anwendung der Instrumente der gegenseitigen Anerkennung sind für die Angehörigen der Rechtsberufe sehr nützlich. Insbesondere wurden hierbei die Zusammenfassung der Rechtsprechung des EuGH über den EuHb-Rahmenbeschluss und der Bericht über die Vermögensabschöpfung sowie die Schlussfolgerungen des EJN zur Europäischen Ermittlungsanordnung genannt.

2. Zu Eurojust:

- Es sollte gewährleistet sein, dass Eurojust als solche Zugang zu bestehenden und künftigen Plattformen wie der von der Kommission angelegten sicheren Plattform für den Austausch elektronischer Beweise hat.
- Ferner sollte Eurojust über angemessene Finanzmitteln (d. h. einen eigenen Haushalt) verfügen, damit es künftig mindestens innerhalb derselben Parameter wie derzeit funktionieren kann.

3. Zum Europäischen Justiziellen Netz:

- Es ist wichtig, dass das Generalsekretariat die Schlussfolgerungen der Plenarsitzungen des EJN regelmäßig an die Delegationen der Mitgliedstaaten weiterleitet. Diese Schlussfolgerungen müssen auch von den einzelnen Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene weiter verteilt werden, sodass ein breites Spektrum von Angehörigen der Justizberufe diese Informationen nutzen kann.
- Im Hinblick auf ein reibungsloses Weiterfunktionieren des EJN müssen Eurojust angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden.

4. Zur Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen":

Nach der Konsultation des Vorsitzes über die Rolle der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" brachten die an diesem lebhaften Dialog beteiligten Mitgliedstaaten mehrere gute Ideen in Umlauf:

- In den Beratungen der Gruppe sollte regelmäßig berücksichtigt werden, in welchem Umfang die Instrumente der gegenseitigen Anerkennung angewandt werden;
- Eurojust und das EJN und erforderlichenfalls andere justizielle Netze sollten zu den Gruppensitzungen eingeladen werden, wenn im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Aspekte von unmittelbarem Interesse für sie erörtert werden;

- es sollten neue Herausforderungen und bewährte Vorgehensweisen ermittelt und mögliche Fragen, die sich aus neuen Urteilen des EuGH ergeben, und wiederkehrende praktische Probleme erörtert werden;
- es sollten spezielle praxisbezogene Themen im Zusammenhang mit den Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung auf die Tagesordnungen für (allgemeine) Sitzungen der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" gesetzt und diesbezügliche Lösungen gefunden werden.

5. Zur Kommission:

Mehrere Delegationen kamen auf den wertvollen Beitrag zu sprechen, den die Kommission auf institutioneller Ebene insbesondere durch die Veranstaltung von Treffen von Experten für EU-Instrumente und vor allem über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf EU-Ebene leistet. Ihrer Ansicht nach sollten künftig systematisch derartige Treffen abgehalten werden, um jedes Instrument der gegenseitigen Anerkennung vor und nach seiner Umsetzung zu erörtern.

Aus der Sicht des Vorsitzes sind in diesem Zusammenhang folgende Aspekte anzusprechen:

1. Eurojust und das EJP sollten sich weiterhin auf ihre praktischen und operativen Tätigkeiten konzentrieren, und damit sie dies mit aller Kraft tun können, sollte Eurojust mit angemessenen Haushaltsmitteln ausgestattet werden, und zwar im Rahmen des geltenden Finanzrahmens, der Eurojust und somit das EJP keineswegs Beschränkungen für ihre täglichen Arbeiten auferlegen sollte. Sie sollten nach wie vor auch im Rahmen des nationalen Eurojust-Koordinierungssystems (ENCS) daran arbeiten, festzulegen, welche der beiden Stellen einen konkreten Fall besser behandeln kann. Hinsichtlich künftiger Gesetzgebungsvorschläge, zu denen Rückmeldungen von den Angehörigen der Rechtsberufe erforderlich wären, könnten Eurojust und das EJP oder ein anderes einschlägiges justizielles Netz auf Einzelfallbasis in einem frühen Stadium zu Sitzungen der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" eingeladen werden, um frühzeitig im Rahmen des Konsultationsprozesses Stellung zu nehmen.
2. Die Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" sollte ihre derzeitige Arbeitsmethode beibehalten, jedoch ausgehend von der konkreten aktuellen Lage regelmäßig prüfen, ob allgemeine Sitzungen häufiger als einmal im Halbjahr abgehalten werden sollten.