

Tagungsbericht: Internationale Projekttagung 2011 „Jurisdiktionskonflikte bei grenzüberschreitender organisierter Kriminalität – ein Rechtsvergleich zum Internationalen Strafrecht“

Von Staatsanwältin **Diana Dittrich**, Chemnitz*

Mit der „Internationalen Projekttagung 2011“ fand im August 2011 ein von Prof. *Dr. Arndt Sinn* am Zentrum für Europäische und Internationale Strafrechtsstudien (ZEIS¹) initiiertes zweijähriges Forschungsprojekt seinen Abschluss.² Vom 4. bis 6.8.2011 trafen sich in Osnabrück zum zweiten Mal Wissenschaftler/-innen sowie Praktiker aus Justiz, Polizei und der Rechtsanwaltschaft, um die Ergebnisse ihrer gemeinsamen Forschung vorzustellen. Aus den Grundlagenreferaten, Länderberichten und den Berichten aus der Praxis wurden zwei Regelungsvorschläge zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten verabschiedet, die nach ihrer Publikation der Kommission der Europäischen Union sowie dem Europarat zugeleitet werden.

Strafrechtliche Jurisdiktionskonflikte entstehen dadurch, dass hinsichtlich derselben Straftat eines Täters mehrere Staaten aufgrund ihres nationalen Strafanwendungsrechts die Verfolgungszuständigkeit und die Geltung ihres materiellen Strafrechts für sich beanspruchen. In einem solchen Fall sieht sich der Täter unter Umständen einer mehrfachen Verfolgung oder gar Bestrafung durch die einzelnen Staaten ausgesetzt. Hinzu kommt ein erhöhter Aufwand an Ressourcen sowohl für den Täter als auch für den Staat, der letztlich nicht die Verfolgung übernimmt. Schließlich besteht die Gefahr, dass zwischen den zuständigen Staaten ein Wettlauf um die Aburteilung der Tat entsteht.

Während bei der Tagung 2010 eine Bestandsaufnahme zu den nationalen Strafanwendungsrechten sowie den Regelungen auf EU-Ebene und deren Möglichkeiten zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten stattfand, beschäftigte sich die Tagung 2011 mit den in der Zwischenzeit erarbeiteten Modellen zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten und deren Durchführbarkeit.

I. Die Modelle

1. Das Modell der vereinbarten Gerichtsbarkeit

Zunächst stellte Prof. *Dr. Bernd Hecker* (Universität Trier) ein Modell zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten vor. *Hecker* wies dabei zu Beginn seines Vortrags erneut darauf hin, dass insbesondere Art. 54 SDÜ keine adäquate Lösung zur Vermeidung der Konflikte biete. Das Problem der möglichen Mehrfachverfolgung des Täters wegen ein und derselben Tat durch mehrere Mitgliedstaaten müsse daher anderweitig geklärt werden. Dies könne erreicht werden, indem

* Die *Verf.* war zum Zeitpunkt der Tagung wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. *Dr. Arndt Sinn* am Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Straf- und Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht sowie Strafrechtsvergleichung, Universität Osnabrück.

¹ Informationen unter <http://www.zeis.uni-osnabrueck.de>.

² Vgl. den Tagungsbericht zur „Internationalen Projekttagung 2010“ *Rekate*, ZStW 122 (2010), 905.

das Modell an gegenwärtig bestehende Rechtsinstrumente anknüpfe. *Hecker* schlägt daher vor, den Rahmenbeschluss 2009/948/JI zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren v. 30.11.2009³ zu erweitern und durch neue Instrumente zu ergänzen. Unter anderem soll ein materieller Kriterienkatalog in den Rahmenbeschluss aufgenommen werden, anhand dessen die betroffenen Mitgliedstaaten im konkreten Einzelfall die Verfolgungszuständigkeit ermitteln können. Diese Kriterien könnten bspw. der Ort, an dem der größte Schaden entstanden ist, erhebliche Interessen des Opfers oder des Beschuldigten oder der Ort, an dem sich wichtige Beweismittel befinden, sein. Weiterhin solle eine Regelvermutung für das Territorialitätsprinzip – das zentrale und von den Mitgliedstaaten als solches auch anerkannte Prinzip – sprechen. Diese Regelvermutung müsse indes im konkreten Einzelfall widerlegt werden können, wenn anderen Aspekten ein stärkeres Gewicht zukomme. Zudem spricht sich *Hecker* für die Aufnahme einer Missbrauchsklausel aus, durch welche ein willkürliches „forum shopping“ zum Nachteil des mutmaßlichen Täters verhindert werden soll. Schließlich schlägt er vor, die Entscheidungsgewalt bezüglich der Verfolgungszuständigkeit auf Eurojust zu übertragen, wobei die Entscheidungen von Eurojust wiederum der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterliegen sollen.

2. Modell der gesetzlich bestimmten Gerichtsbarkeit

Im Anschluss an das Modell von *Hecker* präsentierte Prof. *Dr. Arndt Sinn* (Universität Osnabrück) einen weiteren Lösungsvorschlag zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten. Zunächst erläuterte *Sinn*, dass er bei diesem Modell versucht habe, die Effektivität der Strafverfolgung und die Vorhersehbarkeit der Strafverfolgung in Synthese zu bringen. Sodann erklärte er die drei Annahmen, auf denen das Modell aufbaue. Die erste Annahme geht dahin, dass der Anwendbarkeit des Strafrechts die Strafgewalt und damit auch die Verfolgungszuständigkeit folgt. Zum zweiten beruhe die Strafgewalt vor dem Abschluss des Hauptverfahrens auf einem (Anfangs-) Verdacht und entsprechend der letzten Annahme würden mit jeder Beschränkung der Geltung des nationalen Rechts (verstanden als materielles Strafanwendungsrecht) gleichzeitig die Strafgewalt und damit auch die Verfolgungszuständigkeit beschnitten. Eine derartige Beschneidung der nationalen Strafanwendungsrechte sei indes wenig sinnvoll und widerspreche auch dem Netzgedanken der Mitgliedstaaten. *Sinn* führte aus, dass sich dieses Dilemma nur lösen lasse, indem die Verfolgungszuständigkeit (zunächst) von der Frage des materiellen Strafanwendungsrechts abgekoppelt werde. Die Verfolgungszuständigkeit müsse an die Spitze des Regelungsmechanismus gestellt werden. Kernpunkt des Modells soll sein, dass die Strafgewalt vor der Tat feststehe, d.h. es

³ ABl. EU 2009 Nr. L 328/42 v. 30.11.2009.

solle vor Begehung der Tat geklärt sein, welcher von den betroffenen Mitgliedstaaten für die Strafverfolgung zuständig sei. Dabei müsse die Verfolgungszuständigkeit – um dem Gedanken der Effektivität der Strafverfolgung Rechnung zu tragen – so eng wie möglich gefasst sein, also möglichst einem Staat übertragen werden. Sodann stellte *Sinn* die Eckpunkte des entwickelten Regelungsmechanismus in Rechtssätzen vor, anhand derer die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats unter mehreren bestimmt werden könne.

II. Beiträge aus der Praxis, Diskussionen und Länderreferate

Nach der Präsentation der Modelle erfolgte zum einen eine Supervision der Entwürfe, zum anderen kamen Vertreter aus der Praxis zu Wort. Schließlich nahmen auch die einzelnen Ländervertreter Stellung zu den Entwürfen.

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Albin Eser* (Freiburg) übernahm die Supervision der bisherigen Forschungsergebnisse. Aus seiner Sicht müsse man von dem derzeit vorhandenen reaktiven Verbot der Mehrfachverfolgung zu einer präventiven Vermeidung positiver Kompetenzkonflikte gelangen. Sodann arbeitete *Eser* sowohl die Vor- als auch die Nachteile, die mit den beiden Modellen verbunden sein können, heraus. Zunächst führte er aus, dass die Berücksichtigung des staatlichen Interesses an der Vermeidung von Doppelarbeit sehr ausgeprägt sei. Auch würden Kollisionen im Modell der gesetzlich bestimmten Gerichtsbarkeit ausgeschlossen, weshalb dieses Modell nicht zuletzt dadurch günstig für den Beschuldigten sei. Zu bedenken gab *Eser* allerdings den Fall, dass der Staat des Handlungsorts bspw. desinteressiert an der Strafverfolgung ist oder sie aus politischen Gründen nicht ausführt und dass nicht ganz klar sei, welche Konsequenz daraus folge. Gegen das Modell der vereinbarten Gerichtsbarkeit spricht nach *Eser*s Meinung, dass es eine weitgehende Aufrechterhaltung des status quo bedeuten würde. Darüber hinaus würde wenig Rücksicht auf das Kriterium der Vorhersehbarkeit genommen und das Modell könne eine Quelle von Streitigkeiten zwischen den zuständigen Verfolgerstaaten sein. Zu begrüßen an dem Modell sei indes, dass andere Anknüpfungspunkte subsidiär bestehen blieben, so dass keine Strafflosigkeit zu befürchten sei, falls der primär zuständige Staat nicht tätig werde. Auch würden die Interessen des Opfers Berücksichtigung finden. Abschließend wies *Eser* noch auf das Problem der politischen Durchsetzbarkeit beider Modelle hin.

Mgr. Bc. *Denisa Fikarová*, LL.M. (Brüssel) sprach aus erster Hand über die Initiative und die Beratungen zum Rahmenbeschluss 2009/948/JI zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren.⁴ *Fikarová* zeigte auf, wie schwierig es war, zu einem Konsens zu gelangen. Dieser Beitrag machte die Komplexität der Situation sehr deutlich und zeigte, wie problematisch es sein kann, etwaige Ideen zur Lösung von Jurisdiktionskonflikten umzusetzen und wie eng die Grenzen des politisch Machbaren dabei gesteckt sind.

Einen Einblick in die Praxis gewährte Dr. *Hans-Holger Herrfeld* (Den Haag), der als nationales Mitglied für Deutschland bei Eurojust tätig ist. *Herrfeld* klärte auf, dass Eurojust pro Jahr mit zwei bis zehn Fällen befasst sei, in denen ein Kompetenzkonflikt in Betracht komme. In nur zwei bis drei Fällen ergehe eine formelle Entscheidung über diesen Konflikt. *Herrfeld* machte außerdem darauf aufmerksam, dass klar sein müsse, was überhaupt unter dem Begriff der Jurisdiktionskonflikte zu verstehen sei und dass dies eine Frage der Definition sei. Er arbeitete diesbezüglich heraus, dass es u.a. um den Gegensatz zwischen konkurrierenden und formellen Kompetenzstreitigkeiten, positiven und negativen Kompetenzkonflikten oder parallelen Ermittlungsverfahren und der Konzentration der Strafverfolgung gehen könne. Schließlich gab *Herrfeld* zu bedenken, es müsse stets auf den Kommunikationsprozess zwischen den Strafverfolgungsorganen geachtet werden, um bspw. einen Strafklageverbrauch durch eine Verurteilung wegen kleinerer Takteile zu vermeiden, so dass wegen des gewichtigeren Takteils nicht mehr verurteilt werden könne.

Die anschließende Podiumsdiskussion wurde unter der Moderation von Polizeioberrat *Matthias Wörner* (Gießen) von der Polizeipräsidentin *Heike Fischer* (Osnabrück), Prof. Dr. *Norbert Gatzweiler* (Köln), Prof. Dr. *Mark A. Zöller* (Universität Trier), Generalstaatsanwalt a.D. *Dieter Anders* (Frankfurt a.M.) und Akad. Rat Dr. *Pierre Hauck*, LL.M. (Universität Gießen) geführt. *Anders* erklärte, Jurisdiktionskonflikte würden bilateral zwischen den Staatsanwaltschaften geregelt, wobei in den letzten Jahren eine zunehmende Unterstützung durch das Europäische Justizielle Netzwerk (EJN) erfolgen würde. Darüber hinaus lenkte *Gatzweiler* als Strafverteidiger den Fokus noch mehr auf den Beschuldigten und rief ins Bewusstsein, dass jede transnationale Strafverfolgung für den Beschuldigten noch mehr Risiken berge als ein rein innerstaatliches Strafverfahren. Auch kritisierte er, dass Kompetenzkonflikte häufig machtpolitisch entschieden würden und dadurch nicht immer sicher gestellt sei, dass die Rechte des Beschuldigten gewahrt würden. Nicht zuletzt durch die Schilderungen *Fischers*, die von der deutsch-niederländischen Kooperation der Polizei im Grenzgebiet berichtete, wurde deutlich, wie sehr die Praxis auf einen persönlich guten Kontakt zu den ausländischen Strafverfolgungsbehörden angewiesen ist.

Schließlich wurden auch die einzelnen Referate und Anmerkungen der 16 teilnehmenden Nationen gehört. Hierbei nahmen neben der Vertreterin für das Gastgeberland Deutschland auch Vertreter für die Länder Brasilien, Dänemark, England/Wales, Estland, Frankreich, Italien, Japan, Österreich, Polen, Russland, Spanien, Taiwan, Türkei, Ungarn und die USA zu den vorgeschlagenen Modellen Stellung und bewerteten deren Übertragbarkeit auf das jeweilige Land. Dadurch wurde deutlich, wie schwierig es ist, die Interessen vieler Staaten ausreichend berücksichtigen zu können. Die weitere Diskussion führte schließlich zur Verabschiedung von zwei überarbeiteten, ergänzten und aufeinander abgestimmten Regelungsmechanismen, die von allen beteiligten Wissenschaftler/-innen getragen werden.

⁴ ABl. EU 2009 Nr. L 328/42 v. 30.11.2009.

Zum Abschluss der Tagung hatte Prof. *Dr. Walter Gropp* (Universität Gießen) die Aufgabe, alle Vorträge und Diskussionsbeiträge zusammenzufassen und ein Fazit zu ziehen. Dabei gelang es ihm, in seinem Resümee auf jeden Beitrag einzugehen und dessen Besonderheiten hervorzuheben. Auch stellte *Gropp* die Gemeinsamkeiten der Modelle, die sich im Laufe der Tagung durch die immerwährende Diskussion und Weiterentwicklung der Modelle ergeben hatten, vor. Als Gemeinsamkeiten zählte *Gropp* folgende vier Punkte auf: das Primat des Territorialitätsprinzip, die Formulierung einer Missbrauchsklausel, die Einbeziehung von Eurojust und die Anrufung des EuGH. Beide Modelle sind als Stufen gedacht, so *Gropp*, um zur optimalen Vorhersehbarkeit des für die Strafverfolgung zuständigen Staates zu gelangen.

III. Resümee und Ausblick

Abschließend kann festgehalten werden, dass die gemeinsame Forschungsarbeit überaus produktiv und gewinnbringend war. Insbesondere durch die Beteiligung vieler verschiedener Länder und der Einbeziehung anderer juristischer Disziplinen sowie von Praktikern können demnächst rechtsvergleichend abgesicherte Ergebnisse vorgestellt werden. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Lösungsvorschläge zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten auch ausreichend Gehör finden werden. Der Grundstein hierfür wurde jedenfalls durch die Tagung eindrucksvoll gelegt. Die Forschungsergebnisse werden im Frühjahr 2012 in einem Forschungsband des ZEIS veröffentlicht. Begleitend dazu wird eine Datenbank mit den Strafanwendungsrechten der beteiligten Staaten dreisprachig online verfügbar sein.