EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 312 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/675/JI vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/675/JI vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren

1. Einleitung 3
1.1 Ziel und Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses 3
1.2 Grundrechtsschutz 4
1.3 Wichtigste Elemente des Rahmenbeschlusses 4
1.4 Stand der Umsetzung und Auswirkungen der Nichtumsetzung 5
2. Bewertung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten 6
2.1 Vorläufige Bewertung der eingegangenen Umsetzungsvorschriften 6
2.2 Bewertung ausgewählter Schlüsselbestimmungen des Rahmenbeschlusses 7
2.2.1 Definition von Verurteilung 7
2.2.2 Voraussetzungen für die Berücksichtigung ausländischer Verurteilungen 8
2.2.3 Gleichwertige Rechtswirkungen 9
2.2.3.1 Vor dem Strafverfahren 9
2.2.3.2 Im Strafverfahren 10
2.2.3.3 Bei der Strafvollstreckung 11
2.2.4 Beschaffung von Informationen über frühere Verurteilungen 11
3. Schlussfolgerung 11

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/675/JI vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren

1. EINLEITUNG

1.1. Ziel und Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses

In einem echten Raum des Rechts, der sich auf gegenseitiges Vertrauen stützt, hat die Europäische Union Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die Bürger vor Straftaten in der Europäischen Union geschützt sind, dass gleichzeitig aber auch ihre Grundrechte geachtet werden, wenn sie in ein Strafverfahren verwickelt sind – sei es als Opfer oder als Beklagte.

In der Europäischen Union, in der sich die Unionsbürger frei bewegen und niederlassen können, kann das Ziel der Erhaltung und Weiterentwicklung eines echten europäischen Rechtsraums nur erreicht werden, wenn die in einem Mitgliedstaat ausgesprochenen Verurteilungen auch in den anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Dies trägt auch zur Verhinderung künftiger Straftaten bei. Ebenso sollte, wenn ein Täter erneut straffällig wird, dieser verhaltensbedingte Faktor unter Wahrung der Fairness im Rahmen neuer Strafverfahren berücksichtigt werden.

Es liegt im Interesse einer wirksamen Strafverfolgung und des Opferschutzes innerhalb der Europäischen Union, dass alle Mitgliedstaaten über Regelungen verfügen, durch die in jeder Phase des Strafverfahrens berücksichtigt wird, ob es sich bei der betreffenden Person um einen Ersttäter handelt, oder ob sie bereits in einem anderen Mitgliedstaat verurteilt worden ist. Zur wirksamen Durchführung neuer Strafverfahren ist es äußerst wichtig, die strafrechtliche Vergangenheit des Täters bewerten zu können, insbesondere um sicherzustellen, dass die Untersuchungshaft oder Kautionszahlungen auf der Grundlage ausreichender Informationen angeordnet werden und dass zum Zeitpunkt der Verurteilung alle Informationen verfügbar sind.

Vor diesem Hintergrund wurde der Rahmenbeschluss 2008/675/JI vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren angenommen. Der Rahmenbeschluss ermöglicht Justizbehörden in einem Mitgliedstaat die Berücksichtigung von rechtskräftigen Entscheidungen in Strafsachen, die in anderen Mitgliedstaaten ergangen sind. Er regelt die Voraussetzungen, unter denen in einem Strafverfahren gegen eine Person frühere Verurteilungen, die gegen dieselbe Person wegen anderer Taten in anderen Mitgliedstaaten ergangen sind, von diesen Behörden zu berücksichtigen sind. Im Rahmen neuer Strafverfahren müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass frühere Verurteilungen aus anderen Mitgliedstaaten nach den gleichen Bestimmungen wie Verurteilungen im eigenen Staat berücksichtigt werden.

Der Rahmenbeschluss ersetzt die Bestimmungen über die Berücksichtigung strafrechtlicher Verurteilungen in Artikel 56 des Übereinkommens des Europarats vom 28. Mai 1970 über die internationale Geltung von Strafurteilen[1] in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind. Auskünfte über frühere Verurteilungen können über ein EU-System für den Austausch von Informationen aus dem Strafregister (ECRIS) eingeholt werden.[2]

Im vorliegenden Bericht soll eine vorläufige Bewertung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses, die bereits bei der Kommission eingegangen sind, vorgenommen werden.

Ab 1. Dezember 2014, an dem die fünfjährige Übergangsphase nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon endet, gelten die justiziellen Befugnisse des Gerichtshofs und die Befugnis der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren für alle Regelungen, die vor dem Vertrag von Lissabon zum Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gehörten.

1.2. Grundrechtsschutz

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 und Erwägungsgrund 12 wahrt dieser Rahmenbeschluss die Grundrechte und allgemeinen Rechtsgrundsätze, die in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Charta“) festgelegt sind.

In diesem Zusammenhang beziehen sich einige Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses hinsichtlich der Berücksichtigung früherer Verurteilungen in neuen Strafverfahren ausdrücklich auf den Schutz der Grundrechte und der allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts. In manchen Mitgliedstaaten werden frühere Verurteilungen nicht berücksichtigt, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass die Freiheit und die Rechte der in einem anderen Mitgliedstaat verurteilten Person verletzt werden könnten. Alternativ dazu haben einige Mitgliedstaaten die ausdrückliche Bedingung, dass die frühere Verurteilung mit dem Recht auf ein faires Verfahren im Sinne des Artikels 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention („EMRK“) vereinbar sein muss, in ihre nationalen Umsetzungsvorschriften aufgenommen (AT, DE, PL).

1.3. Wichtigste Elemente des Rahmenbeschlusses

Durch diesen Rahmenbeschluss soll gewährleistet werden, dass inländische Verurteilungen und Verurteilungen aus anderen Mitgliedstaaten ähnliche

---

1 http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=GER&CM=1&NT=070. Dieses Übereinkommen wurde von 11 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert: AT, BE, BG, CY, DK, EE, LT, LV, NL, RO und ES.

2 Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:093:0023:0032:DE:PDF. Beschluss 2009/316/JI des Rates vom 6. April 2009 zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:093:0033:0048:DE:PDF.

Rechtswirkungen entfalten. Nach Artikel 2 des Rahmenbeschlusses gilt als Verurteilung „jede rechtskräftige Entscheidung eines Strafgerichts, mit der eine Person einer Straftat schuldig gesprochen worden ist“.

Artikel 3 ist eine zentrale Bestimmung des Rahmenbeschlusses. Er stützt sich auf das Prinzip der einfachen Gleichstellung von Verurteilungen und sieht vor, dass ausländische und inländische Verurteilungen nach nationalem Recht grundsätzlich gleichwertige Rechtswirkungen entfalten müssen („Grundsatz der Gleichwertigkeit“).

Das bedeutet, dass ausländische Verurteilungen im Einklang mit dem nationalen Recht berücksichtigt werden müssen. Die Mitgliedstaaten müssen eine ausländische Verurteilung somit nur in dem Maße berücksichtigen, in dem auch eine inländische Verurteilung Berücksichtigung finden würde.

Frühere Verurteilungen sind im Stadium vor dem Strafverfahren, im Strafverfahren selbst und bei der Strafvollstreckung zu berücksichtigen (Artikel 3 Absatz 2). Besonders berücksichtigt werden sollten frühere Verurteilungen im Hinblick auf die anwendbaren Verfahrensvorschriften bezüglich:

Untersuchungshaft,

rechtlicher Einordnung des Tatbestands,

Art und Umfang der Strafe,

Vollstreckung der Entscheidung.

Die Berücksichtigung früherer, in einem anderen Mitgliedstaat ergangener Verurteilungen in einem neuen Verfahren hat nicht die Wirkung, dass diese früheren Verurteilungen dadurch abgeändert, aufgehoben oder überprüft werden. In Bezug auf die Straffestsetzung in einem neuen Verfahren sieht der Rahmenbeschluss Ausnahmen von der allgemeinen Regel vor.

Wurde die Straftat, die Gegenstand des neuen Verfahrens ist, begangen, bevor eine frühere Verurteilung durch einen anderen Mitgliedstaat erfolgte oder vollständig vollstreckt wurde, müssen die innerstaatlichen Vorschriften über die Verhängung von Strafen nicht angewandt werden, wenn die Anwendung dieser Vorschriften auf frühere im Ausland ergangene Verurteilungen das Gericht bei der Verhängung einer Strafe einschränken würde.

Zudem liefern die Erwägungsgründe 8 und 9, die in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 5 des Rahmenbeschlusses zu lesen sind, einige diesbezügliche Orientierungshilfen, indem sie das Verhältnis zwischen dem Strafmaß und den individuellen Umständen des Täters hervorheben. Interessanterweise nimmt keine Umsetzungsmaßnahme der Mitgliedstaaten Bezug auf Erwägungsgrund 8, nach dem, wenn im Zuge eines Strafverfahrens in einem Mitgliedstaat Informationen über eine in einem anderen Mitgliedstaat ergangene Verurteilung vorliegen, die betreffende Person möglichst nicht schlechter behandelt werden sollte, als wenn es sich bei der früheren Verurteilung um eine inländische gehandelt hätte.

Artikel 3 Absätze 1 und 2 befasst sich mit den z. B. in den Strafgesetzbüchern vorgesehenen allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen und Verfahren zur Berücksichtigung ausländischer, in einem anderen Mitgliedstaat ergangener

Verurteilungen im Rahmen neuer Strafverfahren. Die Umsetzung von Artikel 3 Absätze 4 und 5 muss unter Berücksichtigung nationaler strafrechtlicher Grundsätze und Verfahren, die konkret die Verhängung von Strafen (z.B. Gesamtstrafen) betreffen, bewertet werden.

1.4. Stand der Umsetzung und Auswirkungen der Nichtumsetzung

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatten die folgenden 22 Mitgliedstaaten die Kommission über ihre innerstaatlichen Umsetzungsvorschriften in Kenntnis gesetzt: **AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, HR, IE, LU, LV, NL, PL, RO, SE, SI, SK** und **UK**.

Mehr als drei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist haben sechs Mitgliedstaaten noch immer keine Maßnahmen zur Umsetzung der Verpflichtungen dieses Rahmenbeschlusses mitgeteilt: **BE, ES, IT, LT, MT** und **PT**.

Vier Mitgliedstaaten haben die Kommission in Kenntnis gesetzt, dass die entsprechenden Maßnahmen auf nationaler Ebene in Vorbereitung sind (**BE, ES, LT, MT**). Allerdings hatte bis April 2014 keiner dieser Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen erlassen bzw. die Kommission darüber in Kenntnis gesetzt.

Eine Tabelle über den Stand der Umsetzung des Rahmenbeschlusses findet sich im Anhang.

Rahmenbeschlüsse müssen von den Mitgliedstaaten ebenso wie jede andere nicht direkt anwendbare EU-Regelung in nationales Recht umgesetzt werden. Sie sind hinsichtlich des zu erreichenden Ergebnisses für die Mitgliedstaaten verbindlich, die Wahl der Form und der Mittel bleibt jedoch den Behörden der Mitgliedstaaten überlassen. Rahmenbeschlüsse haben keine unmittelbare Wirkung. Allerdings gilt der Grundsatz konformer Auslegung für Rahmenbeschlüsse, die unter Titel VI des früheren Vertrags über die Europäische Union fallen.

Auch wenn die fehlende Umsetzung in einem Mitgliedstaat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten hat, ist es im Interesse der Rechtspflege wichtig, dass ein Gericht in einem Mitgliedstaat in der Lage ist, die in anderen Mitgliedstaaten ergangenen rechtskräftigen Entscheidungen in Strafsachen zu berücksichtigen. Unterstützung leistet das dezentrale IT-System ECRIS, das einen effizienten Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen, die gegen Staatsangehörige in anderen Mitgliedstaaten ergangen sind, ermöglicht. Die korrekte Anwendung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit und die Notwendigkeit, dass ausländische Verurteilungen grundsätzlich eine gleichwertige Rechtswirkung wie inländische Verurteilungen entfalten sollten, sind im europäischen Rechtsraum von großer Bedeutung.

2. BEWERTUNG DER UMSETZUNG DES RAHMENBESCHLUSSES DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

2.1. Vorläufige Bewertung der eingegangenen Umsetzungsvorschriften

In diesem Bericht wird dargelegt, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses ergriffen haben. Bei der Beurteilung der Umsetzung dieses Instruments in einzelstaatliches Strafrecht

konzentriert sich die Kommission insbesondere auf die Verpflichtungen aus Artikel 3, d. h., dass der Grundsatz der Gleichwertigkeit ordnungsgemäß eingeführt wurde und im Einklang mit nationalem Recht frühere im Ausland ergangene Verurteilungen in den nationalen Strafrechtssystemen die Rechtswirkungen früherer Verurteilungen entfalten.

Im Allgemeinen sind die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses in innerstaatliches Recht bzw. Strafrecht in weitgehend ähnlicher Weise vorgegangen. Die meisten Mitgliedstaaten mussten ihre Rechtsvorschriften in diesem Bereich kaum ändern, einige haben allerdings gesonderte Rechtsakte erlassen haben.

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses wird jedoch dadurch erschwert, dass sechs Mitgliedstaaten ihren Pflichten aus diesem Rahmenbeschluss noch nicht nachgekommen sind.

2.2. Bewertung ausgewählter Schlüsselbestimmungen des Rahmenbeschlusses

2.2.1. Definition von Verurteilung

Nicht alle Mitgliedstaaten haben die Definition einer „Verurteilung“ als „jede rechtskräftige Entscheidung eines Strafgerichts, mit der eine Person einer Straftat schuldig gesprochen worden ist“ formal umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben keine explizite Definition dessen vorgelegt, was sie unter einer „Verurteilung“ im Sinne des Rahmenbeschlusses verstehen (AT, BG, DK, EL, FR, IE, LU, LV, RO, SE, SI, SK und UK). Stattdessen wenden diese Mitgliedstaaten die allgemeinen Grundsätze und Definitionen ihres Strafrechts an. Beispielsweise beziehen sich LV und RO lediglich auf eine „Wiederholungstat“, anstatt frühere Verurteilungen explizit zu definieren.

Eine ungenaue Verwendung des Begriffs der „früheren Verurteilung“ kann zu Unterschieden im Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses – vor allem in Bezug auf rechtskräftige Entscheidungen – und somit zu mangelnder Rechtssicherheit für jeden Einzelnen führen. Darüber hinaus ist die Bestimmung des Rahmenbeschlusses, dass nur „rechtskräftige“ Entscheidungen zu berücksichtigen sind, vor dem Hintergrund verfahrensrechtlicher Garantien für Verdächtige und Beschuldigte in Strafsachen in der gesamten EU zu sehen. Durch die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf rechtskräftige Entscheidungen wird der Grundsatz der Unschuldsvermutung, der im Mittelpunkt des Schutzes der grundlegenden Verfahrensrechte in Strafverfahren steht, im Rahmenbeschluss uneingeschränkt respektiert und unterstützt.

In FI und UK zählen explizit auch Freiheitsstrafen ohne Bewährung, die Anordnung von gemeinnütziger Arbeit, Geldbußen oder ähnliche Strafen zu den Entscheidungen, bei denen frühere Verurteilungen berücksichtigt werden.

DK, FI, HR, LU, LV, SE und SI haben keine zusätzlichen Voraussetzungen für die Berücksichtigung früherer Verurteilungen festgelegt. In diesen Mitgliedstaaten können die Gerichte die in einem anderen Mitgliedstaat ergangenen Verurteilungen genauso gewichten wie die im eigenen Mitgliedstaat ergangenen Verurteilungen (Grundsatz des richterlichen Ermessens). Dieser Ansatz ist förderlich für das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, da er ein solides Vertrauen in die rechtskräftigen Verurteilungen und die Strafregistersysteme der anderen Mitgliedstaaten widerspiegelt.

2.2.2. Voraussetzungen für die Berücksichtigung ausländischer Verurteilungen

In den meisten Mitgliedstaaten müssen die zuständigen Behörden den Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit (entsprechend den nationalen Umsetzungsbestimmungen und -maßnahmen) anwenden, wenn sie in Einzelfällen frühere Verurteilungen berücksichtigen (AT, BG, CZ, CY, EL, FR, HU, NL, PL, RO, SK und UK). Das bedeutet, dass die Gerichte eine frühere Verurteilung nur dann berücksichtigen können, wenn die Verurteilung auf einer auch nach nationalem Recht anerkannten und strafbaren Straftat beruht.

Die Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit ist im Sinne des Rahmenbeschlusses gerechtfertigt, da dieser lediglich regelt, dass in einem anderen Mitgliedstaat ergangene Verurteilungen in gleichem Maße wie frühere im Inland ergangene Verurteilungen zu „berücksichtigen" sind und dass diese „mit gleichwertigen Rechtswirkungen versehen werden". Wenn also bestimmte der früheren Verurteilung zugrunde liegende Handlungen in einem Mitgliedstaat nicht strafbar sind, können die Gerichte diese Verurteilung auch nicht „mit gleichwertigen Rechtswirkungen versehen", da keinerlei Rechtswirkungen entstanden wären, wenn es sich um einen rein inländischen Fall gehandelt hätte.[3]

Der Wortlaut des ungarischen Rechts weicht hiervon geringfügig ab: Durch eine Entscheidung eines ausländischen Gerichts verhängte Strafen oder Maßnahmen „dürfen nicht gegen ungarisches Recht verstoßen". Das niederländische Recht verwendet den Begriff der „vergleichbaren Straftaten". Dabei kann es sich um eine Straftat nach ausländischem Recht handeln, „die zwar unterschiedlich formuliert sein kann, aber die gleichen rechtlichen Interessen schützen soll und somit zur gleichen Kategorie von Straftaten wie die nach niederländischem Recht festgelegte Straftat gehört, auf die sich die Bestimmung zum erneuten Begehen einer Straftat bezieht". Im Unterschied dazu haben einige Mitgliedstaaten – darunter FR – einen Ansatz gewählt, der auf der rechtlichen Einordnung beruht. Bei der Überprüfung des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit in früheren Verurteilungen erfolgt die Einordnung der Tat in Bezug auf Straftaten, die nach französischem Recht definiert sind, und die Strafe wird anhand von entsprechenden nach französischem Recht vorgesehenen Strafen bemessen. Nach slowakischem Recht muss nur dann die beiderseitige Strafbarkeit vorliegen oder die von einem anderen Mitgliedstaat ergangene Entscheidung in Strafsachen in SK vollstreckt werden oder gleichwertige Rechtswirkungen haben, wenn dies durch ein internationales Abkommen oder ein Gesetz vorgesehen ist.

Einige Mitgliedstaaten haben weitere Bedingungen festgelegt, die neben der beiderseitigen Strafbarkeit erfüllt sein müssen. Dazu zählt die Bedingung, dass zusätzlich ausreichende Informationen über die frühere Verurteilung vorliegen müssen (CY, PL).[4] In PL kann eine frühere Verurteilung nicht berücksichtigt

---

[3] Siehe auch Erwägungsgrund 6 des Rahmenbeschlusses.

[4] Nach zyprischem Recht zählen zu diesen „ausreichenden Informationen" unter anderem der vollständige Name sowie Geburtsdatum und -ort der Person, gegen die die Verurteilung ergangen ist; das Datum der Verurteilung, der Name des Gerichts und das Datum, an dem die Entscheidung rechtskräftig wurde; Informationen bezüglich der Straftat, die zur Verurteilung geführt hat (insbesondere das Datum, an dem die Straftat begangen wurde), die Benennung und rechtliche Definition der Straftat und der Verweis auf die angewandten Rechtsvorschriften; Informationen

werden, wenn sie einer Maßnahme zum Straferlass mit der Rechtskraft einer Amnestie oder Begnadigung unterliegt.

Nach den slowakischen Bestimmungen werden frühere Verurteilungen außerdem berücksichtigt, wenn der Staat aufgrund eines internationalen Abkommens, dem er beigetreten ist, dazu verpflichtet ist. In IE muss ein Beklagter die Möglichkeit haben, jede frühere inländische oder ausländische Verurteilung zuzulassen oder abzulehnen. Werden frühere Verurteilungen vor Gericht aus einem „beliebigen Grund" berücksichtigt, müssen sie entweder rechtlich überprüft oder ausdrücklich von der beschuldigten Person zugelassen worden sein.

In HU werden ausländische Verurteilungen einem umfangreichen Anerkennungsverfahren unterzogen, bevor sie berücksichtigt werden können. Die zusätzlichen Anforderungen für die Berücksichtigung ausländischer Verurteilungen sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den Zwecken dieses Rahmenbeschlusses stehen.

2.2.3. Gleichwertige Rechtswirkungen

Der rechtliche Kontext dieses Aspekts des Rahmenbeschlusses wird in Abschnitt 1.3 „Wichtigste Elemente des Rahmenbeschlusses" erläutert. Über die Einhaltung der Vorschrift, nach der die Rechtswirkungen früherer ausländischer Verurteilungen gemäß einzelstaatlichem Recht den Rechtswirkungen früherer inländischer Verurteilungen gleichwertig sein sollen, liegen allenfalls unzureichende Belege vor. Neun Mitgliedstaaten haben keine schlüssigen Informationen über die Einhaltung dieser Vorschrift vorgelegt. Aus den eingegangenen Mitteilungen geht hervor, dass sich neun Mitgliedstaaten lediglich auf die Anwendung des Gleichwertigkeitsprinzips (Artikel 3 Absatz 1) konzentrieren, ohne dabei weitere Angaben darüber zu machen, welche Art von Rechtswirkungen frühere ausländische Verurteilungen entfalten und in welcher Phase des Verfahrens (vor dem Strafverfahren, im Strafverfahren selbst, bei der Strafvollstreckung) diese Rechtswirkungen nach nationalem Strafrecht gelten (Artikel 3 Absatz 2): BG, CZ, EE, HU, FR, LU, PL, RO und SK.

Zur Stärkung des Grundsatzes der Rechtssicherheit und des gegenseitigen Vertrauens sollten Informationen über die einzelstaatlichen Rechtssysteme und die Rechtswirkungen früherer Verurteilungen für alle Mitgliedstaaten, insbesondere für beklagte Personen, zugänglich sein.

Die vorläufige Bewertung ergab, dass die Mitteilungen der folgenden 13 Mitgliedstaaten alle wichtigen Elemente des Rahmenbeschlusses (z. B. Grundsatz der Gleichwertigkeit, Rechtswirkungen) enthalten: AT, CY, DE, DK, FI, EL, HR, IE, LV, NL, SE, SI und UK.

2.2.3.1. Vor dem Strafverfahren

In einigen Mitgliedstaaten können frühere Verurteilungen bereits in der Phase vor dem Strafverfahren berücksichtigt werden. In HR können Daten aus Strafregistern und sonstige Daten über Verurteilungen von Straftätern als aktuellste Erkenntnisse dienen und nach Abschluss der Beweiserhebung und vor Anhörung des Beklagten

---

bezüglich des Inhalts der Verurteilung und vor allem der Straftat, jeglicher weiterer Sanktionen, Sicherheitsmaßnahmen und späterer Entscheidungen, die sich auf die Strafvollstreckung auswirken.

berücksichtigt werden. Nach schwedischem Recht spielen Vorstrafen bei Entscheidungen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens eine Rolle.

In EL werden gerichtliche Entscheidungen in sämtlichen Phasen des Strafverfahrens berücksichtigt, unabhängig davon, ob es sich um eine griechische oder ausländische Gerichtsentscheidung handelt, d. h. auch bei der Feststellung einer Wiederholungstat.

In einigen Mitgliedstaaten kann sich eine frühere Verurteilung auf Entscheidungen bezüglich der Untersuchungshaft auswirken: Sie kann bei schweren Straftaten dazu beitragen, dass das Gericht eine Freilassung gegen Kaution ablehnt (IE), oder, falls die Verurteilung nur wenige Jahre zurückliegt, zur Anordnung einer Untersuchungshaft führen (AT, EL, NL, SE). Eine weitere Möglichkeit besteht darin, frühere Verurteilungen in Strafverfahren vor dem Hintergrund des Opportunitätsprinzips[5] zu berücksichtigen (SE, SI).

Die Kommission ist der Auffassung, dass, wenn die Mitgliedstaaten frühere Verurteilungen bei ihrer Entscheidung für oder gegen die Anordnung von Untersuchungshaft berücksichtigen, die Kriterien aus dem Rahmenbeschluss und die in der Entscheidung über die Untersuchungshaft angewandten Kriterien des nationalen Rechts streng unter Berücksichtigung der einschlägigen Empfehlungen des Europarats[6] und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu gewichten sind. Die Gründe für die Anordnung der Untersuchungshaft sollten einen eindeutigen Bezug zu dem betreffenden Fall aufweisen und können nicht allein auf der Tatsache beruhen, dass eine Person bereits zuvor verurteilt worden ist.

2.2.3.2. Im Strafverfahren

In vielen Mitgliedstaaten werden frühere Verurteilungen bei der Entscheidung über Art, Höhe und Umfang der Strafe/Sanktion berücksichtigt (AT, CY, DE, DK, HR, HU, IE, LV, NL, SE, SI und UK), zum Beispiel als ausschlaggebender Faktor bei der Entscheidung über den Grad der Schuld (HR), den Zweck der Strafe (HR) oder bezüglich der Frage, ob erschwerende Umstände vorliegen (DK, LV, UK).

In SE kann nach einem vorausgegangenen Gerichtsverfahren keine bedingte Verurteilung ausgesprochen werden. Nach dänischem und schwedischem Recht muss zur Einordnung einer früheren Verurteilung als erschwerender Umstand außerdem die Bedingung erfüllt sein, dass die der früheren Verurteilung zugrunde liegende Straftat für die neue Straftat relevant ist. Nach slowenischem Recht müssen die Gerichte bei der Bewertung der Höhe des Strafmaßes insbesondere berücksichtigen, ob die frühere Straftat derselben Art wie die neue Straftat ist, ob beide mit demselben Motiv begangen wurden und wie viel Zeit seit der Zustellung der früheren Verurteilung, dem Straferlass oder der Verjährung vergangen ist.

In manche Mitgliedstaaten wird berücksichtigt, wie viel Zeit seit der Verkündung oder Zustellung der früheren Verurteilung, dem Straferlass oder der Verjährung vergangen ist (DK, NL, SE, SI). Die Berücksichtigung früherer Verurteilungen ist auch dann möglich, wenn Gerichte eine Anordnung erlassen, um die Anwesenheit

---

5 Durch dieses Prinzip wird dem Staatsanwalt ein Ermessensspielraum bei der Entscheidung über eine Fortführung der Ermittlungen oder eine Einstellung des Verfahrens eingeräumt.

6 Siehe auch Entschließung (65)11 des Ministerkomitees des Europarates vom 9. April 1965: https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=582145&SecMode=1&DocId=626216&Usage=2 (in englischer Sprache).

des Beschuldigten sicherzustellen oder eine erneute Straffälligkeit zu verhindern, insbesondere bei Entscheidungen zur Anordnung von Untersuchungshaft oder alternativen Maßnahmen, durch die die Anwesenheit des Beschuldigten sichergestellt werden soll (SI).

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass eine frühere Verurteilung die rechtliche Einordnung der neuen Straftat nach dem Strafgesetzbuch beeinflusst (HU, NL, UK), zum Beispiel bei der Beurteilung der Schwere der Straftat (UK).

2.2.3.3. Bei der Strafvollstreckung

In einigen Mitgliedstaaten werden frühere Verurteilungen bei der Strafvollstreckung berücksichtigt (DE, HR, NL und SE): zum Beispiel bei der Entscheidung über eine Bewährungsstrafe (DE, SE) oder eine bedingte vorzeitige Haftentlassung (DE) sowie beim Widerruf der Aussetzung zur Bewährung (AT, DE). In einigen Ländern müssen die Gerichte frühere Verurteilungen auch berücksichtigen, wenn sie über die Unterbringung einer verurteilten Person in einem Hochsicherheitsbereich (SE) oder einer Einrichtung für Wiederholungstäter (NL) entscheiden. Häufig wird betont, dass Gerichte die Aussetzung zur Bewährung widerrufen sollen, wenn eine Person während dieser Zeit eine Straftat begeht (DE, SE). In SE fließen frühere Verurteilungen auch in die Entscheidung ein, ob eine lebenslängliche Freiheitsstrafe in eine Freiheitsstrafe auf bestimmte Zeit umgewandelt wird.

2.2.4. Beschaffung von Informationen über frühere Verurteilungen

Einige Mitgliedstaaten haben die Kommission über einzelstaatliche Rechtsakte oder Vorschriften zur Organisation ihrer Strafregister informiert (EE, HU und LV).

Nur zwei Mitgliedstaaten (EE, IE) haben Angaben zum Austausch von Informationen aus dem Strafregister (ECRIS) gemacht. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass das ECRIS-System zum Zeitpunkt der Annahme des Rahmenbeschlusses noch nicht in Kraft war. ECRIS wird seit April 2012 von den Mitgliedstaaten genutzt. Mittlerweile tauschen die zentralen Behörden von 25 Mitgliedstaaten Informationen aus ihren Strafregistern über dieses System aus. ECRIS unterstützt die erfolgreiche Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses. Bisher sind jedoch noch nicht alle zentralen Behörden miteinander verbunden.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

- In diesem Rahmenbeschluss wird der zentrale Grundsatz der Gleichwertigkeit ausländischer und inländischer Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren festgelegt. Dadurch wird der Grundsatz bekräftigt, dass eine in einem anderen Mitgliedstaat nach innerstaatlichem Recht ergangene Verurteilung mit gleichwertigen tatsächlichen bzw. verfahrens- oder materiellrechtlichen Wirkungen versehen werden sollte wie diejenigen, die das innerstaatliche Recht den im Inland ergangenen Verurteilungen zuerkennt. Erwägungsgrund 5 des Rahmenbeschlusses zufolge ist eine „Harmonisierung der in den verschiedenen Rechtsordnungen für frühere Verurteilungen vorgesehenen Rechtswirkungen durch diesen Rahmenbeschluss [...] jedoch nicht beabsichtigt

und in anderen Mitgliedstaaten ergangene frühere Verurteilungen müssen nur in dem Maße berücksichtigt werden wie im Inland nach innerstaatlichem Recht ergangene Verurteilungen."

Der Rahmenbeschluss trägt erheblich zur Förderung des gegenseitigen Vertrauens in strafrechtliche Vorschriften und gerichtliche Entscheidungen im europäischen Rechtsraum bei, da er eine Rechtskultur unterstützt, in der frühere in anderen Mitgliedstaaten ergangene Verurteilungen grundsätzlich berücksichtigt werden.

- Die Kommission erkennt die Bemühungen der 22 Mitgliedstaaten, die den Rahmenbeschluss bislang umgesetzt haben, an, stellt jedoch große Unterschiede fest, was Geist und Inhalt des Rahmenbeschlusses anbelangt. Die nationalen Umsetzungsvorschriften der folgenden 13 Mitgliedstaaten sind im Allgemeinen zufriedenstellend: AT, CY, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LV, NL, SE, SI und UK.

- Die übrigen neun Mitgliedstaaten, von denen die Kommission Mitteilungen erhalten hat, haben keine schlüssigen Informationen hinsichtlich der Umsetzung der mit früheren ausländischen Verurteilungen verbundenen Rechtswirkungen in ihr jeweiliges Strafrechtssystem übermittelt. Die Einhaltung der Vorschriften durch diese Mitgliedstaaten kann daher nicht beurteilt werden.

- Die Nichtumsetzung oder die nur teilweise und unvollständige Umsetzung des Rahmenbeschlusses beeinträchtigt das reibungslose Funktionieren des europäischen Rechtsraums. Sie kann ferner die berechtigten Erwartungen der europäischen Bürger verletzen, da diese nicht von diesem Instrument, das der Verringerung der Rückfallgefahr von Straftätern dient, profitieren können.

- Die verspätete Umsetzung des Rahmenbeschlusses ist zu bedauern, da er durch die Bereitstellung rechtlicher Mittel zur Beurteilung der strafrechtlichen Vergangenheit eines Täters die effiziente Verwaltung der Strafjustiz verbessern und folglich zum Opferschutz betragen kann.

- Die Kommission wird die Einhaltung der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten weiterhin aufmerksam verfolgen. Insbesondere wird die Kommission überprüfen, ob die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Gleichwertigkeit ordnungsgemäß anwenden und die Rechtswirkungen ausländischer Verurteilungen in den Strafrechtssystemen der Mitgliedstaaten grundsätzlich denen inländischer Verurteilungen gleichwertig sind.

- Es ist für alle Mitgliedstaaten von äußerster Wichtigkeit, diesen Bericht zu beachten und der Kommission sämtliche weiteren einschlägigen Informationen zu übermitteln, um ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zu erfüllen. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten, die eigenen Angaben zufolge an einschlägigen Rechtsvorschriften arbeiten, aufgefordert, diese so bald wie möglich zu erlassen und die Kommission darüber zu informieren. Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten, die dem Rahmenbeschluss noch nicht nachgekommen sind, nachdrücklich auf, unverzüglich Maßnahmen zur weitestgehenden Umsetzung des Rahmenbeschlusses zu ergreifen. Außerdem

sollten diejenigen Mitgliedstaaten, die den Rahmenbeschluss nicht korrekt umgesetzt haben, ihre nationalen Umsetzungsvorschriften überprüfen und den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses anpassen.