

Amtsblatt

der Europäischen Gemeinschaften

ISSN 0376-9461

C 191

40. Jahrgang

23. Juni 1997

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	<i>In Anwendung von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union erlassene Rechtsakte</i>	
97/C 191/01	Erläuternder Bericht zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften	1
97/C 191/02	Erläuternder Bericht über das Übereinkommen über den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zu dem am 19. Juni 1980 in Rom zur Unterzeichnung aufgelegten Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht sowie zu dem Ersten und Zweiten Protokoll über die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof	11
97/C 191/03	Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union	13
97/C 191/04	Schlußfolgerungen des Rates vom 27. Mai 1997 über die Anwendung des Dubliner Übereinkommens in der Praxis	27
97/C 191/05	Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) in den Jahren 1994 und 1995	29
97/C 191/06	Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) im Jahr 1996	33

(In Anwendung von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union erlassene Rechtsakte)

ERLÄUTERNDER BERICHT ZUM ÜBEREINKOMMEN ÜBER DEN SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

(vom Rat am 26. Mai 1997 gebilligter Text)

(97/C 191/01)

ÜBEREINKOMMEN

über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

I. RÜCKBLICK

Der Schutz der finanziellen Interessen ist ein vorrangiges Anliegen, dem die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sowie die Gemeinschaftsorgane seit Jahren besondere Aufmerksamkeit schenken. So wurden bereits in den 60er Jahren entsprechende Maßnahmen ergriffen. Am 10. August 1976 hat die Kommission den Entwurf für einen Vertrag⁽¹⁾ zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften zwecks Erlass einer gemeinsamen Regelung zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie zur Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften der genannten Verträge vorgelegt, der im Laufe der 80er Jahre eingehend erörtert wurde.

Seit Ende der 80er Jahre wurden die einschlägigen Aktionen verstärkt und erstmals Überlegungen zur Frage des rechtlichen Schutzes sowohl auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts als auch der des innerstaatlichen Rechts angestellt.

In seinem Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88⁽²⁾ hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Schutz der Gemeinschaftsinteressen dem ihrer eigenen finanziellen Interessen gleichzusetzen und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen.

Der Rat (Justiz) hat in seiner Entschließung vom 13. November 1991⁽³⁾ seinerseits erklärt, daß „es für die wechselseitige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Ahndung betrügerischer Praktiken zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften von Nutzen ist, wenn kompatible Normen in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sanktio-

nen für derartige Praktiken geschaffen werden“, und hat die Kommission ersucht, „eine rechtsvergleichende Untersuchung“, bekannt als „Delmas Marty“-Bericht, „über die vorstehend genannten Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten durchzuführen, um zu klären, ob Maßnahmen getroffen werden sollten, damit diese Vorschriften besser miteinander kompatibel werden“.

Zuvor hatte die Kommission bereits auf eigene Initiative eine vergleichende Untersuchung der Systeme der Verwaltungs- und Strafsanktionen der Mitgliedstaaten und der allgemeinen Grundsätze des gemeinschaftsrechtlichen Ahndungssystems durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Studien sind dem Rat und dem Parlament im Juli 1993 von der Kommission übermittelt worden⁽⁴⁾ und zeigen, daß in diesen beiden Bereichen ein normativer Handlungsbedarf besteht.

Im Oktober 1992 hat der britische Vorsitz der im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit eingesetzten Ad-hoc-Gruppe des Rates „Gemeinschaftsrecht und nationales Strafrecht“ den Entwurf einer Erklärung der Regierungen über die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vorgelegt.

Der Europäische Rat hatte auf seiner Tagung am 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen seinerseits eindeutig die Notwendigkeit einer Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften im Kontext der neuen Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union hervorgehoben und die Kommission ersucht, ihm entsprechende „Vorschläge spätestens im März 1994 vorzulegen“.

Mit der Entschließung über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, die am 29. und 30. November 1993 auf der ersten Tagung nach Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union⁽⁵⁾

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 222 vom 22. 9. 1976, S. 2.

⁽²⁾ Slg. 1989, S. 2965.

⁽³⁾ ABl. Nr. C 328 vom 17. 12. 1991, S. 1.

⁽⁴⁾ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: SEK(93) 1172 vom 16. Juli 1993.

⁽⁵⁾ ABl. Nr. C 224 vom 31. 8. 1992, S. 2.

angenommen worden ist, hat der Rat (Justiz und Inneres) (JI) die Ansicht vertreten, daß geprüft werden sollte, „welche Maßnahmen getroffen werden sollten, um eine größere Vereinbarkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung betrügerischer Praktiken, durch die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft geschädigt werden, zu erreichen“.

Die Gruppe „Gemeinschaftsrecht und nationales Strafrecht“, die im Anschluß an eine informelle Tagung der Justizminister, die im November 1990 in Rom stattfand, eingesetzt wurde, um sich insbesondere mit dem rechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften auseinanderzusetzen, hat die 17 in dem „Delmas Marty“-Bericht vorgeschlagenen Empfehlungen im ersten Halbjahr 1994 eingehend geprüft.

Zur gleichen Zeit haben sich die Bemühungen um einen rechtlichen Schutz der finanziellen Interessen gegen betrügerische Handlungen zum einen in Artikel 209a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), der den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft betrifft, und zum anderen in Titel VI des Vertrags über die Europäische Union über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres unmittelbar niedergelegt.

Das Vereinigte Königreich hat am 3. März 1994 auf der Grundlage von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union den Entwurf für gemeinsame Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vorgelegt, in dem die Gedanken des obengenannten Erklärungsentwurfs des britischen Vorsitzes vertieft werden.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 24. und 25. Juni 1994 in Korfu im Anschluß an den Bericht des griechischen Vorsitzes betreffend die Studie der Empfehlungen des Berichts von Frau Delmas Marty den Rat (JI) ersucht, „eine Einigung über die Behandlung der strafrechtlichen Aspekte von Betrügereien herbeizuführen und ihm auf seiner Tagung im Dezember in Essen Bericht zu erstatten“.

Parallel dazu hat die Kommission am 11. Juli 1994 den Entwurf eines Akts des Rates betreffend ein Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften⁽¹⁾ vorgelegt. Diesem Entwurf war für den Bereich des EG-Vertrags ein Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften beigelegt.

In seiner unter deutschem Vorsitz angenommenen Entschließung vom 6. Dezember 1994⁽²⁾ hat der Rat gefordert, daß ein Rechtsinstrument für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften durch

nationales Strafrecht auf der Grundlage des britischen Entwurfs für gemeinsame Maßnahmen und des Entwurfs der Kommission für ein Übereinkommen unter Berücksichtigung der von ihm festgelegten Leitprinzipien erstellt wird.

Auf der Grundlage dieser Entschließung hat der Europäische Rat in Essen am 9. und 10. Dezember 1994 den Rat (JI) ersucht, „seine Beratungen aktiv weiterzuführen, damit im ersten Halbjahr 1995 eine gemeinsame Maßnahme oder ein Übereinkommen in diesem Bereich beschlossen werden kann“.

Der Rat (JI) hat am 9. und 10. März 1995 eine politische Einigung darüber erzielt, daß es zweckmäßig ist, zunächst ein „eigenständiges Rechtsinstrument zu bestimmten Kernfragen auszuarbeiten“, „wobei die Arbeiten anschließend im Hinblick auf ein umfassenderes Rechtsinstrument fortgesetzt“⁽³⁾ werden. Dieses Instrument müsse folgende Elemente umfassen: Definition des Betrugs, Erfordernis der Strafbarkeit des Betrugs, Angemessenheit der Sanktionen, Regeln für die Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten, Auslieferung und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmensleiter.

Die Gruppe „Gemeinschaftsrecht und nationales Strafrecht“ hat ihre Beratungen unter dem griechischen, dem deutschen und dem französischen Vorsitz anhand der beiden obengenannten Entwürfe (britischer Entwurf für gemeinsame Maßnahmen, Übereinkommensentwurf der Kommission) sowie der vom deutschen und vom französischen Vorsitz vorgelegten Kompromißtexte fortgesetzt.

Im Anschluß an die auf der Tagung des Rates (JI) in Luxemburg vom 20. und 21. Juni 1995 erarbeiteten Kompromisse konnte auf der Tagung des Europäischen Rates in Cannes vom 26. und 27. Juni 1995 eine Einigung über den Text des Übereinkommens erzielt werden.

II. GRUNDZÜGE DES ÜBEREINKOMMENS

Dieses Übereinkommen geht auf die Feststellung zurück, daß der Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts immer besorgniserregendere Formen annimmt.

Beispielsweise hat die Kommission in ihrem Jahresbericht 1994 über die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften das Ausmaß dieser Betrügereien und den Umfang der Schäden für den Gemeinschaftshaushalt hervorgehoben. Der Haushaltsplan der Gemeinschaft für 1995 beläuft sich auf mehr als 70 Milliarden ECU. Im Jahre 1994 machten die anhand der vorgeschriebenen Mitteilungen und über andere Informations-

⁽¹⁾ KOM(94) 214 endg. vom 15. 6. 1994.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 355 vom 14. 12. 1994, S. 2.

⁽³⁾ Ein erstes Protokoll zu dem Übereinkommen wurde am 27. September 1996 ausgearbeitet (ABl. Nr. C 313 vom 23. 10. 1996, S. 1).

quellen ermittelten Betrügereien 1 Milliarde 33 Mio. ECU aus, d. h. 1,5 % des Gesamthaushaltsplans 1994.

Selbstverständlich obliegt die Betrugsbekämpfung in erster Linie den Mitgliedstaaten, die die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um in wirksamer Weise die Verhütung und die Strafverfolgung dieser Betrügereien sowie die Wiedereintreibung der durch Unregelmäßigkeiten und Betrügereien verlorengegangenen Gelder sicherzustellen.

So ist es Aufgabe der einzelstaatlichen Behörden, Gelder einzutreiben und die wichtigsten Ausgaben zu verwalten. Gemäß Artikel 5 des EG-Vertrags müssen die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht anwenden und für die Erfüllung der sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen Sorge tragen.

Ferner sieht Artikel 209a des Vertrags folgendes vor:

„Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.“

Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck mit Unterstützung der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer Behörden.“

In Artikel 209a ist somit der Grundsatz der Assimilation verankert, den der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 68/88 entwickelt hat, und ausdrücklich der Grundsatz der engen und regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien vorgesehen.

Im übrigen lauten der einleitende Satz und die Nummer 5 von Artikel K.1 wie folgt:

„Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse:

- die Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab, soweit dieser Bereich nicht durch die Nummern 7, 8 und 9 erfaßt ist“ (justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Zusammenarbeit im Zollwesen und polizeiliche Zusammenarbeit).

In Artikel K.1 Nummer 7 wird als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse auch die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen genannt.

Die transnationale Dimension eines Großteils der Betrügereien und die Entwicklung der Finanzkriminalität mittels krimineller Vereinigungen, die die Lücken zwischen den einzelnen Rechtssystemen auszunutzen und ihre illegale Tätigkeit in sämtlichen Mitgliedstaaten wie auch in den Drittländern zu organisieren und zu verteilen wissen, machen eine Verstärkung der repressiven Maßnahmen der Mitgliedstaaten erforderlich.

Zwar bestehen in den Mitgliedstaaten bereits in zahlreichen Bereichen strafrechtliche Bestimmungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, aber die durchgeführten vergleichenden Studien haben auch Lücken und Unvereinbarkeiten zutage treten lassen, die der Betrugsbekämpfung und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten abträglich sind.

Dieses Übereinkommen hat in Anbetracht der derzeitigen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaften zum Ziel, eine größere Kompatibilität zwischen den strafrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten durch Schaffung strafrechtlicher Mindestnormen sicherzustellen, um die Bekämpfung von Betrügereien zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften effizienter und noch abschreckender zu machen und die Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten zu intensivieren.

Ausgehend von einer einheitlichen Definition des Betrugs verpflichten sich die Mitgliedstaaten in diesem Übereinkommen, die im Hinblick auf den Gemeinschaftshaushalt als betrügerisch definierten Handlungen grundsätzlich zum Straftatbestand zu erheben (Artikel 1) und Strafen, darunter auch Freiheitsstrafen, vorzusehen, die zumindest in schweren Betrugsfällen zur Auslieferung führen können (Artikel 2).

Die Mitgliedstaaten müssen ferner die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit Leiter oder Entscheidungsträger von Unternehmen in bestimmten Fällen für strafrechtlich verantwortlich angesehen werden können (Artikel 3).

Dieses Übereinkommen enthält Bestimmungen über die Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten (Artikel 4) und sieht ferner neue Bestimmungen in bezug auf Auslieferung und Verfolgung vor (Artikel 5).

Im übrigen wird in Artikel 6 eindeutig der Grundsatz einer verstärkten justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten bekräftigt, insbesondere bei grenzüberschreitenden Betrugsfällen.

In Artikel 7 wird an die Einhaltung des Grundsatzes „ne bis in idem“ erinnert.

In Artikel 8 sind die Voraussetzungen aufgeführt, unter denen der Gerichtshof der Europäischen

Gemeinschaften zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zuständig ist.

In Artikel 9 wird der Grundsatz verankert, wonach dieses Übereinkommen die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, die über die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen hinausgehen.

Artikel 10 sieht die Einführung eines Informationssystems zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vor.

Wie bei Übereinkommen nach Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union sind keine anderen Vorbehalte als diejenigen zulässig, die in dem Übereinkommen ausdrücklich vorgesehen sind.

III. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ARTIKELN

1. *Artikel 1: Definition des Betrugs und Strafbarkeit*

Artikel 1 des Übereinkommens führt erstmals eine für die Mitgliedstaaten allgemeingültige Definition des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften (nachfolgend „Betrug“ genannt) ein. Die vorrangige Bedeutung dieser Neuerung wird noch dadurch hervorgehoben, daß die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften⁽¹⁾ hinsichtlich der Verwaltungsanktionen der Gemeinschaft in ihren Erwägungsgründen auf die Definition der verschiedenen Formen des Betrugs Bezug nimmt, wie sie in diesem Artikel enthalten ist.

Vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 2 verpflichtet Artikel 1 die Mitgliedstaaten generell, die in Absatz 1 definierten Formen des Betrugs als Straftaten auszugestalten, um eine minimale einheitliche Strafbarkeit der von Wirtschaftsteilnehmern in den einzelnen Mitgliedstaaten begangenen Betrügereien sicherzustellen. Die abschreckende Wirkung der Strafbarkeit des Betrugs wird damit in vollem Maße gewährleistet.

1.1. Absatz 1

Um den verschiedenen Erscheinungsformen des Betrugs Rechnung zu tragen, enthält Artikel 1 Absatz 1 zwei unterschiedliche, aber dennoch homogene Definitionen: eine für betrügerische Handlungen im Zusammenhang

mit Ausgaben und eine für betrügerische Handlungen im Zusammenhang mit Einnahmen.

Unter Ausgaben sind nicht nur die Subventionen und Beihilfen zu verstehen, die vom Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften unmittelbar verwaltet werden, sondern auch solche, die in denjenigen Haushaltsplänen vorgesehen sind, die von den Gemeinschaften oder für deren Rechnung verwaltet werden. Es handelt sich im wesentlichen um die Subventionen, die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft gewährt werden, aber auch um die Subventionen und Beihilfen der Strukturfonds: Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei und Kohäsionsfonds. Es handelt sich ferner um den von der Kommission verwalteten Entwicklungsfonds und um die Europäische Investitionsbank. Darüber hinaus geht es um einige nicht im Haushaltsplan erfaßte Fonds, die auf eigene Rechnung von Gemeinschaftsinstitutionen verwaltet werden, die nicht den Status eines Organs haben, wie das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung oder die Europäische Umweltagentur usw. Diese verschiedenen Beihilfen und Subventionen, die nicht zur persönlichen Verwendung bestimmt sind, zielen generell darauf ab, die gemeinsame Agrarpolitik zu finanzieren, zur strukturellen Erneuerung im Bereich der Wirtschaft, im sozialen Bereich und dem der Kultur beizutragen oder deren Kohäsion innerhalb der Union zu stärken.

Unter Einnahmen sind diejenigen Einnahmen zu verstehen, die zu den beiden ersten Eigenmittelkategorien nach Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses 94/728/EG des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften⁽²⁾ gehören, d. h. Abschöpfungen auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik sowie zum einen Abgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker und zum anderen Zölle auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten. Sie umfassen nicht die Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen MWSt.-Satzes ergeben, da die Mehrwertsteuer nicht zu den Eigenmitteln gehört, die unmittelbar für die Gemeinschaften erhoben werden. Sie umfassen auch nicht die Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf den Gesamtbetrag des BSP aller Mitgliedstaaten ergeben.

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 312 vom 23. 12. 1995, S. 1.

⁽²⁾ ABl. Nr. L 293 vom 12. 11. 1994, S. 9.

Gemeinsame Elemente der Definition des Betrugs sind in den beiden Bereichen der vorsätzliche Charakter der betrugsbegründenden Handlung oder Unterlassung und die wichtigsten Merkmale betrügerischen Handelns.

Der Vorsatz muß sich auf alle Tatbestandsmerkmale erstrecken, insbesondere auf die Handlung und den Erfolg.

Die hauptsächlichen Tatbestandsmerkmale des Betrugs sind im wesentlichen die Verwendung falscher Unterlagen, das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer aus besonderen rechtlichen Bestimmungen hervorgehenden spezifischen Pflicht sowie die mißbräuchliche Verwendung von Mitteln.

Die Unterschiede zwischen dem Betrug im Zusammenhang mit Ausgaben und dem Betrug im Zusammenhang mit Einnahmen betreffen in erster Linie deren Erfolg: „die unrechtmäßige Erlangung oder Zurückbehaltung von Mitteln“ im ersten Fall und „die rechtswidrige Verminderung von Mitteln“ im zweiten.

Im übrigen wird bei der mißbräuchlichen Verwendung der Mittel im Zusammenhang mit Ausgaben der Erfolg der unrechtmäßigen Erlangung oder Zurückbehaltung nicht gefordert; dies erklärt sich daraus, daß die mißbräuchliche Verwendung eine Zweckentfremdung von Mitteln ist, die, wenn auch zunächst legal gewährt, in der Folge verschwendet oder für andere Zwecke als für diejenigen eingesetzt wurden, für die sie ursprünglich gezahlt worden waren. Derartige mißbräuchliche Verwendungen können als mit einer unrechtmäßigen Zurückbehaltung identisch angesehen werden.

1.2. Absatz 2

Absatz 2 des Artikels 1 schreibt den Mitgliedstaaten vor, in ihrem innerstaatlichen Strafrecht die erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die in Absatz 1 definierten Handlungen als Straftaten auszugestalten. Die Mitgliedstaaten haben daher zu prüfen, ob ihre geltenden strafrechtlichen Bestimmungen alle in Absatz 1 definierten Formen des Betrugs abdecken. Sollte dies nicht der Fall sein, so müssen sie eine oder mehrere Tatbestände einführen, deren Merkmale mit den beschriebenen Handlungen übereinstimmen. Sie können entweder einen spezifischen oder einen ausdrücklichen Tatbestand einführen oder ihn in einen allgemeinen Tatbestand des Betrugs einbeziehen.

In minder schweren Betrugsfällen gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens steht es den Mitgliedstaaten frei, keinen Straftatbestand einzuführen.

1.3. Absatz 3

Gemäß Absatz 3 des Artikels 1 sind die Herstellung oder Bereitstellung falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit dem in Absatz 1 beschriebenen Erfolg mit Strafe zu bedrohen.

Die Handlungen sind grundsätzlich als solche unter Strafe zu stellen; dann werden Personen, die derartiger Handlungen oder Unterlassungen beschuldigt werden, als Täter oder Mittäter verfolgt.

Soweit diese Handlungen in den Mitgliedstaaten nicht als solche unter Strafe gestellt sind, müssen sie zumindest als Versuch des Betrugs, Beteiligung am Betrug oder Anstiftung zum Betrug strafbar sein. Dabei sind für Versuch, Beteiligung und Anstiftung die Definitionen anwendbar, die in den einzelstaatlichen strafrechtlichen Bestimmungen enthalten sind.

Der Vorsatz muß sich auf alle Tatbestandsmerkmale einschließlich Handlung und Erfolg erstrecken.

1.4. Absatz 4

Der Nachweis des Vorsatzes kann sich aus objektiven Tatumständen ergeben; diese Formulierung, die Artikel 3 Absatz 3 des am 16. Dezember 1988 in Wien geschlossenen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen und Artikel 1 der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche⁽¹⁾ entnommen ist, bezieht sich auf die Beweiswürdigung.

2. Artikel 2: Strafen

Die strafrechtliche Sanktion zeichnet sich unter den verschiedenen denkbaren Sanktionen durch ihren exemplarischen und abschreckenden Charakter als das wirksamste Mittel zur Bekämpfung der Finanzkriminalität aus. Artikel 2 enthält somit einen der wesentlichen Grundsätze dieses Übereinkommens, nämlich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, strafrechtliche Sanktionen vorzusehen, um Handlungen zu ahnden, die den Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erfüllen, wie sie in Artikel 1 definiert sind.

Diese Verpflichtung besteht unbeschadet der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, darüber hinaus administrative Sanktionen zu verhängen.

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 166 vom 28. 6. 1991, S. 77.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften müssen diese Sanktionen angemessen, wirksam und abschreckend sein. Den Mitgliedstaaten bleibt jedoch ein Ermessensspielraum, um Höhe und Ausmaß dieser strafrechtlichen Sanktionen festzulegen.

So handelt es sich bei den geplanten Sanktionen nicht unbedingt in allen Fällen um Freiheitsstrafen; sie können insbesondere auch in Geldstrafen oder in der einen und anderen dieser Strafen bestehen.

Gemäß dem Übereinkommen müssen die Mitgliedstaaten allerdings zumindest bei schweren Betrugsfällen Freiheitsstrafen vorsehen, die zu einer Auslieferung führen können. Außer in Fällen des Betrugs in einer von den einzelnen Mitgliedstaaten festzusetzenden Mindesthöhe, die jedoch nicht über 50 000 ECU liegen darf, überläßt das Übereinkommen es den Mitgliedstaaten, ihrer rechtlichen Tradition entsprechend die Tatumstände festzulegen, bei deren Vorliegen bestimmte betrügerische Handlungen derart gewürdigt werden können, daß sie den Tatbestand des schweren Betrugs erfüllen.

Diese Umstände können beispielsweise, wenn auch nicht ausschließlich, vorliegen bei Rückfalltaten, bei einem entsprechend hohen Grad der Organisiertheit, bei der Begehung des Betrugs, bei der Zugehörigkeit des Täters zu einer kriminellen Vereinigung oder einer organisierten Bande, bei der Zugehörigkeit des Täters zu einem nationalen bzw. dem europäischen öffentlichen Dienst, bei Bestechlichkeit von Beamten, bei einem Schadensumfang über einen bestimmten ECU-Betrag hinaus. Jedoch steht es jedem Mitgliedstaat frei, in den anderen Fällen von Betrug Freiheitsstrafen vorzusehen.

Diese Sanktionen werden von den für Strafverfahren zuständigen Gerichten verhängt. In Österreich sind zwar in einigen beschränkten Fällen bestimmte administrative Behörden für die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen wie z. B. Freiheitsstrafen zuständig, doch kann beim österreichischen System insgesamt davon ausgegangen werden, daß es die Verpflichtung nach Artikel 2 Absatz 1 erfüllt.

Versuch, Beteiligung und Anstiftung im Zusammenhang mit derartigen betrügerischen Handlungen müssen ebenfalls durch Strafen geahndet werden können. Die Definition dieser drei Begriffe richtet sich nach den strafrechtlichen Bestimmungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Im allgemeinen fallen unter die Begriffe Beteiligung und Anstiftung die vorsätzliche Hilfeleistung zur Begehung einer Straftat und das Veranlassen einer Straftat.

Abweichend vom Grundsatz in Absatz 1 läßt Artikel 2 Absatz 2 ausnahmsweise eine gewisse Flexibilität zu, da die Mitgliedstaaten in minderschweren Betrugsfällen andere als strafrechtliche Sanktionen vorsehen können: dabei handelt es sich in erster Linie um Verwaltungssanktionen.

Um einen minderschweren Betrug im Sinne des Übereinkommens kann es sich nur dann handeln, wenn der Gesamtbetrag unter 4000 ECU liegt und keine erschwerenden Umstände vorliegen. Für die Würdigung „erschwerender Umstände“ sind die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und die rechtlichen Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten maßgeblich.

Die Mitgliedstaaten, die von der Ausnahmeregelung nach Absatz 2 Gebrauch machen, wonach sie für minderschweren Betrug lediglich administrative Sanktionen vorzusehen brauchen, sind im übrigen nicht verpflichtet, den Versuch, die Beteiligung und die Anstiftung im Zusammenhang mit minder schwerem Betrug zu ahnden.

3. *Artikel 3: Strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter*

Der in Artikel 3 verankerte Grundsatz besteht darin, Führungskräfte, die in einem Unternehmen eine gesetzliche oder faktische Entscheidungsbefugnis haben, nicht automatisch von jeglicher Form der strafrechtlichen Verantwortung freizustellen, wenn eine ihnen unterstellte Person für das Unternehmen einen Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften begangen hat.

Dieser Artikel sieht vor, daß die Mitgliedstaaten die von ihnen für erforderlich erachteten Maßnahmen treffen, damit die Unternehmensleiter und sonstigen Entscheidungsträger von Unternehmen für strafrechtlich verantwortlich erklärt werden können, sofern die Grundsätze des einzelstaatlichen Rechts der Mitgliedstaaten dies gestatten, beispielsweise wenn durch eine dem Unternehmensleiter unterstellte Person ein Betrug begangen worden ist.

Das Übereinkommen läßt den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum, um die strafrechtliche Verantwortung der Führungskräfte zu begründen.

Über die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter oder Entscheidungsträger wegen persönlichen Handelns (Täter, Mittäter, Gehilfe oder Anstifter des Betrugs) hinaus gestattet es Artikel 3 den Mitgliedstaaten, die strafrechtliche Verantwortung der Führungskräfte auch auf andere Grundlagen zu stellen.

So kann ein Mitgliedstaat gemäß Artikel 3 die strafrechtliche Verantwortung der Führungskräfte für den Fall vorsehen, daß diese einer Überwachungs- oder Kontrollpflicht nicht nachgekommen sind (*culpa in vigilando*).

Die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter könnte ferner auf einen sich vom eigentlichen Betrug unterscheidenden Tatbestand begründet werden, mit dem die Verletzung einer im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Überwachungs- oder Kontrollpflicht unter Strafe gestellt würde.

Fahrlässiges Handeln oder mangelnde Sachkenntnis könnten ebenfalls als Begründung für die strafrechtliche Verantwortung der Führungskräfte dienen.

Schließlich hindert Artikel 3 die Mitgliedstaaten nicht, eine objektive strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter und Entscheidungsträger für Handlungen Dritter vorzusehen, ohne daß ein Verschulden, fahrlässiges Handeln oder mangelnde Überwachung seitens des Unternehmensleiters oder Entscheidungsträgers nachgewiesen werden muß.

4. Artikel 4: Regeln für die Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten

Das Übereinkommen enthält Zuständigkeitsregeln, wonach die Gerichte der Mitgliedstaaten die Tatbestände des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, insbesondere solche, die nicht vollständig in ihrem Hoheitsgebiet begangen wurden, verfolgen und aburteilen können.

Gemäß Artikel 4 ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, die Zuständigkeit seiner nationalen Gerichte in folgenden drei Fällen vorzusehen:

1. Der Betrug, die Teilnahme am Betrug oder der versuchte Betrug ist ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen worden; dieser Fall schließt jene Fälle ein, in denen der aus dem Betrug stammende Vorteil in seinem Hoheitsgebiet erlangt worden ist.
2. In seinem Hoheitsgebiet hat eine Person einen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittstaats begangenen Betrug vorsätzlich unterstützt oder zu ihm angestiftet. Wie bereits in der Erläuterung zu Artikel 2 erwähnt, sind für die Auslegung der „Beteiligung“ und der „Anstiftung“ die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften maßgeblich.

Einige Mitgliedstaaten können jedoch eine weitergefaßte Definition vorsehen; das Vereinigte Königreich hat beispielsweise erklärt, daß es das Wort „unterstützt“ („assist“) im Lichte des ihrem innerstaat-

lichen Recht eigenen Begriffs der „conspiracy“ (Verabredung zur Begehung einer Straftat) auslegen würde.

Ferner sei darauf hingewiesen, daß einige Mitgliedstaaten für den Fall, daß der Betrug in einem Drittstaat begangen worden ist, die Anwendung des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit zur Verfolgung der Beteiligung am Betrug oder der Anstiftung dazu verlangen können: der Betrug muß dann auch nach dem Recht des Drittstaats strafbar sein.

Im übrigen wird eingeräumt, daß einige Mitgliedstaaten aus Gründen der Zweckmäßigkeit oder aus rechtlichen Überlegungen die Beteiligung am Betrug oder die Anstiftung dazu nur dann strafrechtlich verfolgen können, wenn der Betrug selbst mit rechtskräftigem Urteil des zuständigen Gerichts des Mitgliedstaats oder des Drittstaats festgestellt worden ist.

3. Der Täter ist Staatsangehöriger des betreffenden Mitgliedstaats, unabhängig vom Ort der Begehung der Straftat (Mitgliedstaat oder Drittstaat).

Die Mitgliedstaaten können zur Begründung ihrer Gerichtsbarkeit verlangen, daß die Voraussetzung der beiderseitigen Strafbarkeit erfüllt ist.

Diese extraterritoriale Zuständigkeit wird von einigen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Rechtstradition nicht akzeptiert. In Artikel 4 Absatz 2 ist daher die Möglichkeit vorgesehen, von dieser Bestimmung durch Abgabe entsprechender Erklärungen abzuweichen.

5. Artikel 5: Bestimmungen über Auslieferung und Verfolgung

Die drei Auslieferungsbestimmungen des Artikels 5 sollen die Bestimmungen über die Auslieferung eigener Staatsangehöriger sowie über fiskalische Straftaten, die zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund bi- oder multilateraler Übereinkünfte über die Auslieferung in Kraft sind, im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ergänzen.

- a) Auslieferung der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats:

Eine Reihe von Mitgliedstaaten liefert eigene Staatsangehörige nicht aus. Mit Artikel 5 soll verhindert werden, daß Personen, die im Verdacht stehen, einen Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften begangen zu haben, aufgrund dieser grundsätzlichen Ablehnung völlige Straffreiheit genießen.

Der Begriff „Staatsangehöriger“ ist für die Zwecke des Artikels 5 im Licht der Erklärungen zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 auszulegen, die die Vertragsparteien dieses Übereinkommens abgeben konnten.

Artikel 5 verpflichtet zunächst die Mitgliedstaaten, die eigene Staatsangehörige nicht ausliefern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die in Artikel 1 und Artikel 2 Absatz 1 dieses Übereinkommens definierten und unter Strafe gestellten Handlungen auch dann ihrer Gerichtsbarkeit unterliegen, wenn sie außerhalb ihres Hoheitsgebiets von einem ihrer Staatsangehörigen begangen worden sind. Die Straftat kann in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat begangen worden sein.

Minder schwere Betrugsfälle, die gemäß Artikel 2 Absatz 2 in einigen Mitgliedstaaten lediglich mit Verwaltungssanktionen geahnet werden, fallen nicht unter diese Bestimmung.

Für den Fall, daß ein Betrug im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats von einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats begangen worden ist, der ausschließlich deshalb von diesem Mitgliedstaat nicht ausgeliefert werden kann, weil dieser eigene Staatsangehörige nicht ausliefert, ist der ersuchte Mitgliedstaat gemäß Artikel 5 ferner verpflichtet, den Fall seinen Justizbehörden zur Verfolgung zu unterbreiten. In Artikel 5 Absatz 2 wird somit eindeutig der Grundsatz „Aut dedere aut judicare“ festgeschrieben. Mit dieser Bestimmung sollen jedoch nicht die innerstaatlichen Vorschriften über die Strafverfahren angestastet werden.

Damit der genannte Grundsatz zur Anwendung kommt, ist der ersuchende Mitgliedstaat verpflichtet, die die strafbare Handlung betreffenden Akten, Unterlagen und Gegenstände dem Mitgliedstaat zu übermitteln, der die Verfolgung gegen seinen eigenen Staatsangehörigen einleiten wird. Der ersuchende Mitgliedstaat wird über die eingeleitete Verfolgung sowie über deren Ausgang auf dem laufenden gehalten.

Gemäß Artikel 5 ist die Verfolgung durch den ersuchten Staat an keine Vorbedingung geknüpft. Der ersuchende Staat braucht den ersuchten Staat nicht ausdrücklich um Einleitung der Strafverfolgung zu ersuchen, damit dieser die Strafverfolgung aufnehmen kann.

b) Fiskalische Straftaten:

Im Rahmen des Übereinkommens kann die Auslieferung nicht mit der bloßen Begründung abgelehnt werden, daß dem Auslieferungsersuchen ein Abgaben- oder Zolldelikt zugrunde liegt.

Für die Vertragsparteien des Europäischen Auslieferungsübereinkommens ergibt sich daraus eine entsprechende Einschränkung des Artikels 5 dieses Übereinkommens. Das Wort „Abgaben“ umfaßt die Einnahmen (Steuern, „duties“) im Sinne des Europäischen Auslieferungsübereinkommens.

6. *Artikel 6: Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten*

In Anbetracht des komplexen und grenzüberschreitenden Charakters bestimmter Betrugsfälle ist die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten soll es ermöglichen, die Aufdeckung und Bestrafung von Betrügereien zu erleichtern und die Strafverfolgung ein und desselben grenzüberschreitenden Betrugsfalls wann immer möglich in einem einzigen Staat zu konzentrieren.

Eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten soll vor allem in den Fällen, in denen zwei oder mehr Mitgliedstaaten von ein und demselben Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften betroffen sind, in allen Verfahrensabschnitten stattfinden, und insbesondere im Rahmen des Ermittlungsverfahrens, des Strafverfahrens sowie der Strafvollstreckung.

Die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit, die in Artikel 6 Absatz 1 vorgesehen sind, haben beispielhaften Charakter. Durch den Zusatz der Worte „zum Beispiel“ in dieser Bestimmung soll der Lage einiger Staaten Rechnung getragen werden, die nicht Mitglied aller einschlägigen europäischen Übereinkommen im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen sind. Es handelt sich um die Rechtshilfe in Strafsachen, die Auslieferung, die Übertragung der Strafverfolgung oder die Vollstreckung von im Ausland verhängter Strafen, die zur Erläuterung genannt werden; sie ermöglichen es, daß in jedem Einzelfall die geeignetsten Mittel der Zusammenarbeit gewählt werden. Die zwischen den Mitgliedstaaten geltenden einschlägigen Übereinkommen werden durch dieses Übereinkommen nicht berührt.

Absatz 2 betrifft den Fall, daß mehreren Mitgliedstaaten hinsichtlich einer identischen Straftat die Gerichtsbarkeit zusteht.

Mit diesem Absatz werden die Mitgliedstaaten in einem solchen Fall zur Zusammenarbeit bei der Entscheidung verpflichtet, welcher Staat für die Strafverfolgung zuständig sein müßte. Diese Bestimmung sollte es aus Gründen der Effizienz gestatten, die Strafverfolgung nach Möglichkeit in einem einzigen Mitgliedstaat zu konzentrieren.

Um derartige Zuständigkeitskonflikte zu lösen, können die Mitgliedstaaten beispielsweise folgende Kriterien heranziehen: Umfang des in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet begangenen Betrugs, Ort der Erlangung der unterschlagenen Mittel, Ort der Festnahme der Beschuldigten, deren Staatsangehörigkeit, zeitlicher Vorrang der Strafverfolgung usw.

7. Artikel 7: *Ne bis in idem*

Artikel 7 Absatz 1 enthält den Grundsatz „ne bis in idem“.

Besondere Bedeutung kommt diesem Grundsatz namentlich in Fällen transnationaler Betrügereien zu, hinsichtlich deren eine Gerichtsbarkeit mehrerer Mitgliedstaaten besteht und eine Konzentration der Strafverfolgung in einem einzigen Staat gemäß dem in Artikel 6 Absatz 2 genannten Grundsatz nicht möglich gewesen ist.

In Absatz 2 sind die möglichen einschränkenden Erklärungen aufgeführt, die in den zwischen einigen Mitgliedstaaten erarbeiteten bzw. anwendbaren Übereinkommen vorgesehen sind.

Gemäß Absatz 4 bleiben die zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Grundsätze und die in bi- oder multilateralen Übereinkünften enthaltenen Erklärungen unberührt.

Die Mitgliedstaaten, die derzeit Vertragsparteien der obengenannten Übereinkünfte sind, müssen die Erklärungen erneuern, die sie im Rahmen dieser Übereinkünfte bereits abgegeben haben.

Es sei ferner darauf hingewiesen, daß diese Staaten nicht die Möglichkeit haben, weitere Erklärungen als diejenigen abzugeben, die sie bereits im Rahmen dieser Übereinkünfte abgegeben haben.

Die Mitgliedstaaten, die den obengenannten Übereinkünften nicht angehören, geben ebenfalls, sofern sie dies wünschen, zum Zeitpunkt der Hinterlegung der Notifikationsurkunde nach Artikel 11 Absatz 2 Erklärungen ausschließlich zu den Ausnahmen nach Absatz 2 ab.

8. Artikel 8: *Zuständigkeit des Gerichtshofes*

In Artikel 8 Absatz 1 sind die Voraussetzungen aufgeführt, unter denen der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zuständig ist, um über Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten betreffend die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens zu entscheiden.

Dieser Absatz sieht vor, daß der Rat die Streitigkeit zunächst nach dem Verfahren des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union mit dem Ziel ihrer Beilegung erörtert. Konnte die Streitigkeit innerhalb einer Frist von sechs Monaten nicht beigelegt werden, so hat jeder der an der Streitigkeit beteiligten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu befassen, damit dieser über die Streitigkeit entscheidet.

Absatz 2 sieht seinerseits vor, daß bei allen Streitigkeiten zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der Kommission betreffend den Artikel 1 oder den Artikel 10 zunächst einmal versucht werden muß, eine Beilegung auf dem Verhandlungsweg herbeizuführen.

Sind die Verhandlungen erfolglos, so kann die Streitigkeit dem Gerichtshof vorgelegt werden.

Bei den Streitigkeiten zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der Kommission betreffend die Artikel 1 und 10, die dem Gerichtshof vorgelegt werden können, handelt es sich um diejenigen, bei denen es darum geht, wie ein Mitgliedstaat die erforderlichen Gesetze erlassen hat, um bestimmte Handlungen zu Straftatbeständen zu erheben, oder wie ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung, der Kommission bestimmte Informationen zu übermitteln, nachgekommen ist.

Der Gerichtshof hat keine Zuständigkeit, um die Entscheidungen der nationalen Gerichte (in Rechtssachen betreffend die Verletzung des Übereinkommens oder der nationalen Rechtsvorschriften zur Durchführung des Übereinkommens) in Frage zu stellen.

Die Hohen Vertragsparteien können, wenn sie dies wünschen, zu einem späteren Zeitpunkt in einem Zusatzprotokoll die Modalitäten festlegen, nach denen der Gerichtshof gegebenenfalls die Zuständigkeit für Vorabentscheidungen über die Auslegung der Bestimmungen des Übereinkommens erhält⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Auf der Tagung vom 28. und 29. November 1996 hat der Rat den Rechtsakt über die Ausarbeitung des Protokolls aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung (Dok. 11899/96 JUR 348 COUR 21 + COR 1 (d), COR 2 (en), REV 1 (gr)) angenommen.

9. *Artikel 9: Innerstaatliche Rechtsvorschriften*

Das Übereinkommen enthält lediglich Minimalbestimmungen. Daher sieht Artikel 9 grundsätzlich vor, daß keine Bestimmung des Übereinkommens die Mitgliedstaaten daran hindert, im Rahmen ihrer innerstaatlichen Vorschriften strengere Bestimmungen zu erlassen, die über die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen hinausgehen, oder Übereinkünfte gemäß Artikel K.7 des Vertrags über die Europäische Union zu schließen.

So können die Mitgliedstaaten beispielsweise vereinbaren, daß das in Artikel 1 Absatz 1 enthaltene subjektive Tatbestandsmerkmal auf die grobe Fahrlässigkeit ausgedehnt wird oder daß der Eintritt des in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Erfolgs für die Strafverfolgung der vollendeten Tat nicht verlangt wird.

Im übrigen können die Mitgliedstaaten, was die Sanktionen betrifft, beschließen, daß der Betrug in allen Fällen mit Freiheitsstrafe bedroht wird.

10. *Artikel 10: Unterrichtung*

In Artikel 10 wird ein System zur Unterrichtung der Kommission durch die Mitgliedstaaten eingeführt. Gemäß Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission die Texte übermitteln, mit denen ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

Absatz 2 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten unbeschadet ihrer Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsverordnungen unter Anwendung von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union untereinander oder mit der Kommission Informationen über die Anwendung des Übereinkommens austauschen und daß vom Rat festgelegt wird, welche Informationen auszutauschen sind und nach welchen Modalitäten die Übermittlung zu erfolgen hat.

Es wurde beschlossen, daß Beschlüsse hierüber von den Hohen Vertragsparteien mit Zweidrittelmehrheit gefaßt werden. Insbesondere kann den nationalen Vorschriften über die Vertraulichkeit der Ermittlungen, das Berufsgeheimnis und den Schutz personenbezogener EDV-Daten Rechnung getragen werden.

11. *Artikel 11: Inkrafttreten*

Artikel 11 regelt das Inkrafttreten des Übereinkommens im Einklang mit den vom Rat aufgestellten Normen. Das Übereinkommen tritt neunzig Tage nach der Notifikation gemäß Artikel 11 Absatz 2 durch den Mitgliedstaat, der diese Formalität als letzte erfüllt, in Kraft.

12. *Artikel 12: Beitritt*

Artikel 12 sieht vor, daß das Übereinkommen allen Staaten, die Mitglied der Europäischen Union werden, zum Beitritt offensteht, und regelt ferner die Modalitäten dieses Beitritts.

Wenn das Übereinkommen zum Zeitpunkt des Beitritts eines neuen Mitgliedstaats bereits in Kraft ist, tritt es für diesen neunzig Tage nach Hinterlegung seiner Beitrittsurkunde in Kraft. Wenn das Übereinkommen beim Ablauf dieses Zeitraums von neunzig Tagen jedoch noch nicht in Kraft ist, so tritt es für diesen Mitgliedstaat zu dem in Artikel 11 vorgesehenen Zeitpunkt des allgemeinen Inkrafttretens in Kraft.

Es sei darauf hingewiesen, daß das Übereinkommen für den Fall, daß ein Staat vor dem allgemeinen Inkrafttreten des Übereinkommens Mitglied der Europäischen Union wird und diesem Übereinkommen nicht unmittelbar beitrifft, dennoch in Kraft tritt, sobald alle Staaten, die zu dem Zeitpunkt, zu dem der Rat den Rechtsakt über die Ausarbeitung des Übereinkommens angenommen hat, Mitglied der Union waren, ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben.

ERLÄUTERNDER BERICHT

über das Übereinkommen über den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zu dem am 19. Juni 1980 in Rom zur Unterzeichnung aufgelegten Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht sowie zu dem Ersten und Zweiten Protokoll über die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof

(vom Rat am 26. Mai 1997 gebilligter Text)

(97/C 191/02)

EINLEITUNG

Das am 19. Juni 1980 in Rom zur Unterzeichnung aufgelegte Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Übereinkommen von Rom von 1980) legt in seinem sachlichen Geltungsbereich einheitliche Kollisionsnormen fest. Diese stellen eine wichtige Ergänzung zu dem Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckbarkeit gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelsachen vom 27. September 1968 (Übereinkommen von Brüssel von 1968) dar. Nach Artikel 28 des Übereinkommens von Rom von 1980 kann es (nur) von Vertragsparteien des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichnet werden.

Um die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die die Verpflichtung zum Beitritt zum Übereinkommen von Rom von 1980 eingegangen sind, in die so vereinheitlichte Regelung einzubinden, ist der Ausschuß der Ständigen Vertreter am 1. Februar 1996 übereingekommen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die den Beitritt der drei neuen Mitgliedstaaten zu den Übereinkommen von Brüssel von 1968 und von Rom von 1980 und den Protokollen dazu in der durch die späteren Beitrittsübereinkommen angepaßten und geänderten Fassung vorberichten sollte. Die Arbeitsgruppe hat in zwei Sitzungen die für den Beitritt der drei betroffenen Staaten erforderlichen technischen Änderungen erarbeitet.

Das am 19. Dezember 1988 unterzeichnete Erste Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, im folgenden als „Erstes Protokoll von 1988“ bezeichnet, wird durch Aufzählung der höchsten Gerichte der neuen Mitgliedstaaten technisch angepaßt.

Das Erste Protokoll von 1988 sowie das am 19. Dezember 1988 unterzeichnete Protokoll zur Übertragung bestimmter Zuständigkeiten für die Auslegung des Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht auf den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, im folgenden als „Zweites Protokoll von 1988“ bezeichnet, regeln die einheitliche Auslegung des Übereinkommens von Rom von 1980 (beide werden auch als „Auslegungsprotokolle“ bezeichnet). Sie sind noch nicht in Kraft getreten.

Der Vorschlag Österreichs, das Beitrittsübereinkommen zum Anlaß zu nehmen, die Verbraucherschutzregelung des Artikels 5 des Übereinkommens von Rom von 1980 auszuweiten, wurde mit Interesse in der Gruppe aufgenommen. Es zeigte sich jedoch, daß die Prüfung einer solchen Frage relativ komplex ist und eine eingehende Erörterung erforderlich machen und somit den Abschluß der Arbeiten verzögern würde. Die Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten hat daher bei der Annahme des Beitrittsübereinkommens am 29. November 1996 eine Erklärung der österreichischen Delegation gebilligt, in der auf das Interesse einer baldigen Prüfung dieser Frage hingewiesen wird. Diese Erklärung ist dem Konferenzprotokoll beigefügt worden.

Das Beitrittsübereinkommen enthält Schlußbestimmungen. Schließlich beinhaltet das Beitrittsübereinkommen eine Änderung des dem Übereinkommen von Rom von 1980 beigefügten Protokolls, durch die es Schweden und Finnland ebenso wie bereits Dänemark ermöglicht wird, die nationalen Kollisionsnormen für die Güterbeförderung zur See beizubehalten.

TITEL I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

In dieser Bestimmung wird der Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zu den drei betreffenden Instrumenten, nämlich dem Übereinkommen von Rom von 1980 sowie dem Ersten und dem Zweiten Protokoll von 1988 ausdrücklich erklärt.

Das Übereinkommen von Rom von 1980 wurde durch zwei vorangehende Beitrittsübereinkommen geändert, nämlich durch das am 10. April 1984 in Luxemburg unterzeichnete Übereinkommen über den Beitritt der Griechischen Republik, im folgenden als „Beitrittsübereinkommen von 1984“ bezeichnet, und das am 18. Mai 1992 in Funchal unterzeichnete Übereinkommen über den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik, im folgenden als „Beitrittsübereinkommen von 1992“ bezeichnet. Auf die so geänderte Fassung des Übereinkommens von Rom von 1980 bezieht sich der Beitritt der drei neuen Mitgliedstaaten.

TITEL II

**Anpassungen des dem Übereinkommen von Rom
von 1980 beigefügten Protokolls***Artikel 2*

Artikel 21 des Übereinkommens von Rom von 1980 erlaubt den Mitgliedstaaten, abweichendes nationales Recht beizubehalten, wenn es auf einem internationalen Übereinkommen beruht, zu dessen Vertragsparteien sie gehören. Die dänische Kollisionsregelung für die Güterbeförderung zur See weicht vom Übereinkommen von Rom von 1980 ab, stimmt aber mit dem Recht der anderen nordischen Länder überein. Die in diesem Bereich unter den nordischen Ländern erzielte Rechtsvereinheitlichung beruht allerdings (herkömmlicherweise) nicht auf einem internationalen Übereinkommen, sondern wurde durch die gleichzeitige Verabschiedung gleichlautender Gesetze durch die Parlamente dieser Länder bewirkt, so daß Artikel 21 in diesem Fall nicht anwendbar ist, obwohl diese Art der Rechtsvereinheitlichung im Ergebnis jener auf Grund eines internationalen Übereinkommens sehr ähnlich ist. Um Dänemark die Beibehaltung dieser gemeinsamen Bestimmungen zu ermöglichen, wurde dem Übereinkommen von Rom von 1980 ein entsprechendes Protokoll beigefügt.

Da Schweden und Finnland an der nordischen Rechtsvereinheitlichung teilgenommen haben und diese Länder dieselbe Behandlung erfahren müssen wie Dänemark, weitet Artikel 2 die Anwendung dieses Protokolls auf Schweden und Finnland aus. Aus diesem Anlaß wurden die Bezugnahmen auf die betroffenen dänischen Rechtsvorschriften aktualisiert.

Die Mitgliedstaaten hielten es jedoch für zweckmäßig, eine gemeinsame Erklärung zu dem Übereinkommen abzufassen, in der sie zur Kenntnis nehmen, daß sich Dänemark, Finnland und Schweden bereit erklären zu prüfen, inwieweit es ihnen möglich sein wird, bei künftigen Änderungen ihres innerstaatlichen Rechts, das auf

Fragen im Zusammenhang mit der Güterbeförderung zur See anzuwenden ist, das Verfahren des Artikels 23 des Übereinkommens von Rom von 1980 einzuhalten.

TITEL III

Anpassungen des Ersten Protokolls von 1988*Artikel 3*

In Artikel 2 Buchstabe a) des Ersten Protokolls von 1988 werden die höchsten Gerichte der Vertragsstaaten aufgeführt, die dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Auslegungsfrage zur Vorabentscheidung vorlegen können. Diese Liste wird durch die Aufzählung der höchsten Gerichte in den neuen Mitgliedstaaten ergänzt.

TITEL IV

Schlußbestimmungen*Artikel 4 bis 8*

Die Schlußbestimmungen, die ihr Vorbild in den Beitrittsübereinkommen von 1984 und 1992 finden, stellen die finnische und schwedische Fassung des Übereinkommens von Rom von 1980 sowie des Ersten und des Zweiten Protokolls von 1988 sowie der Beitrittsübereinkommen von 1984 und 1992 den anderen Sprachfassungen gleich, stellen das Erfordernis der Ratifikation des Beitrittsübereinkommens durch die Signatarstaaten fest, regeln sein Inkrafttreten und enthalten schließlich eine Bestimmung über die Verbindlichkeit des Beitrittsübereinkommens in allen zwölf Vertragssprachen.

Anläßlich der Unterzeichnung des Beitrittsübereinkommens wurden das Übereinkommen von Rom von 1980, das Erste und das Zweite Protokoll von 1988 sowie die sich aus den späteren Beitritten ergebenden Änderungen in finnischer und schwedischer Sprache erstellt.

ÜBEREINKOMMEN

über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

ERLÄUTERNDER BERICHT

(vom Rat am 26. Mai 1997 gebilligter Text)

(97/C 191/03)

1. ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

- a) Auf der Ministertagung vom 28. September 1993 in Limelette haben sich die Justizminister der Mitgliedstaaten über eine — anschließend vom Rat (Justiz und Inneres) auf seiner Tagung am 29. und 30. November 1993 angenommene — Erklärung geeinigt, wonach der Rat die zuständigen Gremien der Europäischen Union ermächtigt, die Frage zu prüfen, ob es sinnvoll ist, daß die Mitgliedstaaten untereinander ein Auslieferungsübereinkommen zur Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens des Europarats von 1957 und zur Änderung verschiedener Bestimmungen des genannten Übereinkommens schließen.

Zu diesem Zweck wurde ein Arbeitsprogramm vorgegeben, wonach sowohl die Auslieferungsverfahren als auch die materiellrechtlichen Auslieferungsbedingungen mit dem Ziel überprüft werden sollten, diese zu vereinfachen und zu beschleunigen und damit die Bewilligung der Auslieferung zu erleichtern.

Am 10. Juni 1994 beschloß der Rat unter Berücksichtigung des damaligen Beratungsstands, daß zunächst die speziellen Fragen geprüft werden sollten, die sich bei Verfahren stellen, in denen die betreffenden Personen ihrer eigenen Auslieferung zustimmen. Daher wurde das Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren, das die Auslieferung von Personen betrifft, die ihrer Auslieferung zustimmen, vom Rat ausgearbeitet und am 10. März 1995 von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet⁽¹⁾.

Anschließend wurden die Beratungen über die noch verbleibenden Punkte des ursprünglichen Programms auf der Grundlage eines Papiers mit Artikelentwürfen fortgesetzt, das letztlich verschiedene Bestimmungen sowohl verfahrensrechtlicher als auch materiellrechtlicher Art enthielt. Vor allem die letztgenannten Bestimmungen erforderten eine politische Intervention des Rates, der den an der Ausarbeitung des Textes beteiligten Gremien wiederholt genaue Weisungen erteilte.

Am 27. September 1996 wurde das Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitglied-

staaten der Europäischen Union mit einem Rechtsakt des Rates festgestellt und am gleichen Tag von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet⁽²⁾.

Das Übereinkommen besteht aus einer Präambel, zwanzig Artikeln und sechs Erklärungen, die in einem Anhang enthalten sind, der Bestandteil des Übereinkommens ist.

- b) Die Gründe, die zu der Ausarbeitung des Übereinkommens geführt haben, werden in der Präambel in deutlicher Form dargelegt.

Wie aus der 1993 angenommenen Erklärung hervorgeht, hat der Rat — seit Aufnahme der Arbeiten zur Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union — die Auffassung vertreten, daß der Auslieferung bei der Erleichterung der Ausübung der Strafgerichtsbarkeit durch die Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle zukommt.

Gleichzeitig war man einhellig der Auffassung, daß aufgrund der weitgehend übereinstimmenden Strafrechtspolitiken der Mitgliedstaaten und vor allem aufgrund ihres gegenseitigen Vertrauens in das ordnungsgemäße Funktionieren der nationalen Rechtssysteme und im besonderen in die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, daß in Strafverfahren die Verpflichtungen aus der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingehalten werden, eine Überprüfung auch der grundlegenden Aspekte der Auslieferung (Bedingungen für die Auslieferung, Gründe für die Ablehnung der Auslieferung, Grundsatz der Spezialität usw.) gerechtfertigt ist.

Im übrigen zeigte sich bei den im Rahmen des Titels VI des Vertrags durchgeführten Arbeiten in bezug auf verschiedene schwerwiegende Formen der Kriminalität immer deutlicher, daß nur ein entschlossenes, die materiellrechtlichen Bedingungen der Auslieferung berührendes Vorgehen eine wesentliche Verbesserung der Zusammenarbeit bei den wichtigsten Strafverfahren — wie bei der Verfolgung von terroristischen Straftaten oder der organisierten Kriminalität — bewirken würde.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 78 vom 30. 3. 1995, S. 1.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 313 vom 23. 10. 1996, S. 11.

Auf dieser Grundlage war es daher möglich, diejenigen Artikel des Übereinkommens — nämlich die Artikel zur beiderseitigen Strafbarkeit, zu den politischen strafbaren Handlungen, zur Auslieferung eigener Staatsangehöriger und zu den den Grundsatz der Spezialität betreffenden Fragen — auszuarbeiten, die (mehr noch als die anderen Bestimmungen, wie wichtig diese auch sein mögen) bewirken, daß das Übereinkommen eine echte Neuerung im Bereich des Auslieferungsrechts darstellt und somit dem generellen Bestreben der Europäischen Union entspricht, den gesamten Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen an die Erfordernisse der Gegenwart und der Zukunft anzupassen.

Die gewünschte Anpassung bringt Veränderungen mit sich, die eine Überprüfung der nationalen Rechtsvorschriften und teilweise sogar der Verfassungsbestimmungen der Mitgliedstaaten erforderlich machen. Das Ziel wird in den einzelnen Artikeln vorgegeben. Einige dieser Artikel sehen die Möglichkeit der Einlegung von Vorbehalten vor. Diese Möglichkeit wurde jedoch so restriktiv wie möglich gehalten. Die wichtigsten Vorbehalte weisen entweder eine inhaltliche Beschränkung auf (wie der in Artikel 5 vorgesehene Vorbehalt in bezug auf politische strafbare Handlungen), oder sie ermöglichen zwar ein vollständiges Abgehen von dem neuen Prinzip, begründen aber eine alternative Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, die diese Vorbehalte einlegen (dies gilt für die beiderseitige Strafbarkeit in Artikel 3), oder aber sie unterliegen einer Sonderregelung, die eine befristete Geltungsdauer vorsieht, um die erneute Prüfung der Angelegenheit durch den Staat, der den Vorbehalt eingelegt hat, zu erleichtern (dies gilt für den Vorbehalt zu Artikel 7 über die Auslieferung eigener Staatsangehöriger). Ferner ist in der im Anhang zu dem Übereinkommen enthaltenen Erklärung des Rates zu den Folgemaßnahmen die Möglichkeit einer regelmäßigen Überprüfung aller Vorbehalte, einschließlich derjenigen, die der genannten Regel der befristeten Geltungsdauer nicht unterliegen, vorgesehen.

- c) Der Rat vertritt bereits in seiner Erklärung von 1993 die Auffassung, daß das neue Übereinkommen die geltenden Übereinkommen nicht ersetzen, sondern sie ergänzen soll. Dieser ergänzende Charakter des neuen Übereinkommens wird in Artikel 1 zum Ausdruck gebracht und zum Teil bereits in der Präambel angesprochen, die vorsieht, daß die Bestimmungen der geltenden Übereinkommen für alle Fragen, die nicht in dem vorliegenden Übereinkommen geregelt sind, weitergelten. Dieses Übereinkommen enthält daher keine Verpflichtung zur Auslieferung. Diese Verpflichtung wird durch die „Mutterübereinkommen“ begründet.

Dieser Ansatz — wonach der Text auf die wirklich änderungsbedürftigen Punkte abstellt —, hat zur Folge, daß das Europäische Auslieferungssystem künftig aus einem Geflecht verschiedener komplexer Vertragswerke — deren Bestimmungen nicht

für alle Staaten gelten — besteht, das mit den nationalen Rechtsvorschriften verzahnt ist. Unter anderem aus diesem Grund kündigte der Rat in seiner Erklärung zu den Folgemaßnahmen an, daß er künftig nicht nur das Funktionieren des vorliegenden Übereinkommens, sondern auch „die Auslieferungspraxis der Mitgliedstaaten generell“, d. h. unter Einbeziehung der anderen Übereinkommen und der nationalen Praktiken, regelmäßig überprüfen werde.

2. KOMMENTARE ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Artikel 1 — Allgemeine Bestimmungen

Zweck des Übereinkommens ist es, verschiedene völkerrechtliche Übereinkommen im Bereich der Auslieferung, bei denen einige oder alle Mitgliedstaaten Vertragspartei sind, — unter anderem im Einklang mit Artikel 28 Absatz 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens — zu ergänzen und deren Anwendung zu erleichtern. Diese Übereinkommen werden in Artikel 1 Absatz 1 des vorliegenden Übereinkommens aufgeführt.

Bei den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Übereinkommen handelt es sich zum Teil um „Mutterübereinkommen“ (Europäisches Auslieferungsübereinkommen und Benelux-Übereinkommen) und zum Teil um ergänzende Übereinkommen zu diesen Übereinkommen (Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus und Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (Schengener Durchführungsübereinkommen)).

Bei dem vorliegenden Übereinkommen handelt es sich um ein ergänzendes Übereinkommen zu all diesen Übereinkommen. Es kann daher nicht als einzige Rechtsgrundlage für eine Auslieferung herangezogen werden. Wie bereits in den allgemeinen Erwägungen zu diesem erläuternden Bericht ausgeführt, hat die Tatsache, daß das Übereinkommen sich in den Rahmen des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und der anderen obengenannten Übereinkommen einfügt, außerdem zur Folge, daß die Bestimmungen dieser Übereinkommen für alle nicht in dem vorliegenden Übereinkommen geregelten Fragen weitergelten. Ebenso gelten alle Vorbehalte und Erklärungen zu diesen Übereinkommen in den Beziehungen zwischen jenen Mitgliedstaaten, die Parteien des vorliegenden Übereinkommens sind, insofern weiter, als sie Fragen betreffen, die im vorliegenden Übereinkommen nicht geregelt sind.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang die dem vorliegenden Übereinkommen beigefügte Erklärung Portugals, die den Vorbehalt Portugals zu Artikel 1 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens in bezug auf die Auslieferungersuchen enthält, denen eine mit einer lebenslangen Freiheitsstrafe oder Maßregel der Sicherung und Besserung bedrohte strafbare

Handlung zugrunde liegt. In dieser Erklärung kündigt Portugal an, daß es die Auslieferung bei derartigen strafbaren Handlungen nur dann bewilligen wird, wenn es die von dem ersuchenden Mitgliedstaat gegebenen Zusicherungen, alle Vollstreckungserleichterungen zu fördern, die zugunsten der auszuliefernden Person vorgesehen werden können, für ausreichend erachtet. In der Erklärung wird darauf hingewiesen, daß Portugal die Auslieferung unter dieser Bedingung nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der portugiesischen Verfassung in der Auslegung durch das portugiesische Verfassungsgericht bewilligen wird. Gleichzeitig bekräftigt Portugal in der Erklärung, daß Artikel 5 des Übereinkommens über den Beitritt Portugals zum Schengener Durchführungsübereinkommen gültig bleibt.

Der ergänzende Charakter des vorliegenden Übereinkommens bedeutet auch, daß dessen Bestimmungen Vorrang haben, wenn in diesem Übereinkommen Fragen geregelt sind, die auch in den in Absatz 1 genannten Übereinkommen geregelt sind, und die betreffenden Bestimmungen einander widersprechen. Dies gilt selbst dann, wenn zu den genannten anderen Übereinkommen Erklärungen abgegeben oder Vorbehalte eingelegt worden sind, es sei denn, daß in dem vorliegenden Übereinkommen ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist. Soweit erforderlich, wird das Verhältnis zwischen dem vorliegenden Übereinkommen und den anderen Übereinkommen in diesem Bericht erläutert.

Des weiteren gibt es — wie in der Präambel vermerkt — eine Verbindung zwischen dem vorliegenden Übereinkommen und dem Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, obwohl auf diese Verbindung in Artikel 1 nicht ausdrücklich Bezug genommen wird. Wenn beide Übereinkommen in Kraft getreten sind, wird es Situationen geben, in denen beide Übereinkommen gleichzeitig zur Anwendung gelangen, da einige der in dem vorliegenden Übereinkommen behandelten Fragen sich auch in den Fällen stellen können, in denen die auszuliefernde Person ihrer Auslieferung zustimmt.

Für diesen Artikel des Übereinkommens wurde eine andere Formulierung als für den entsprechenden Artikel 1 des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren gewählt, da sich die beiden Übereinkommen in Art und Inhalt voneinander unterscheiden, obwohl sie beide der Ergänzung von bestehenden Übereinkommen dienen. In dem vorliegenden Übereinkommen werden insbesondere die Bedingungen für die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grad geändert, indem das geltende Auslieferungsrecht, wie es sich aus den Mutterübereinkommen ergibt, geändert wird. In dem Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren werden hingegen die verfahrensrechtlichen Aspekte einiger Auslieferungsfälle geregelt, mit denen sich die Mutterübereinkommen nicht befassen.

Absatz 2, der in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 3 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens zu

sehen ist, besagt, daß Absatz 1 weder die Anwendung günstigerer Bestimmungen von zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen oder multilateralen Übereinkünften noch Auslieferungsvereinbarungen aufgrund einheitlicher Rechtsvorschriften (wie dies z. B. im Verhältnis zwischen den nordischen Ländern der Fall ist) noch Auslieferungsvereinbarungen aufgrund wechselseitiger Rechtsvorschriften, wonach im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats Haftbefehle zu vollstrecken sind, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats erlassen worden sind (wie dies z. B. im Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland der Fall ist), berührt.

Artikel 2 — Auslieferungsfähige Handlungen

In Absatz 1 ist festgelegt, welche Handlungen auslieferungsfähig sind. Mit der Anwendung dieses Artikels wird die Anzahl der auslieferungsfähigen Handlungen höchstwahrscheinlich erheblich zunehmen.

Dieser Absatz sieht vor, daß die Handlungen sowohl nach dem Recht des ersuchenden Mitgliedstaats als auch nach dem Recht des ersuchten Mitgliedstaats strafbar sein müssen, und bestätigt somit den bereits in den Mutterübereinkommen enthaltenen Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit (eine spezielle Ausnahme zu dieser Regel ist in Artikel 3 vorgesehen). Außerdem ändert er das für die Auslieferung erforderliche Mindeststrafmaß, welches eine Freiheitsstrafe oder eine die Freiheit beschränkende Maßregel der Sicherung und Besserung im Höchstmaß von mindestens 12 Monaten nach dem Recht des ersuchenden Mitgliedstaats ist. Dieses wird in bezug auf das Recht des ersuchten Mitgliedstaats auf sechs Monate herabgesetzt.

Die Schwelle von einem Jahr ist die normale, im Europäischen Auslieferungsübereinkommen festgelegte Schwelle, zu der einige Staaten bei der Ratifizierung allerdings Vorbehalte angemeldet hatten. Aus Artikel 17 des vorliegenden Übereinkommens ergibt sich, daß gegen diese Schwelle keine Vorbehalte eingelegt werden dürfen. Diese Einjahresschwelle entspricht auch der in Artikel 61 des Schengener Durchführungsübereinkommens gewählten Lösung. Artikel 2 Absatz 1 des Benelux-Übereinkommens sieht eine Schwelle von sechs Monaten in bezug auf das Recht des ersuchenden Staates vor und genießt wegen seiner günstigeren Auslieferungsbestimmungen mithin Vorrang gegenüber diesem Übereinkommen, soweit es sich um Auslieferungsvereinbarungen zwischen den Vertragsparteien des Benelux-Übereinkommens handelt.

Die Schwelle von sechs Monaten in bezug auf den ersuchten Mitgliedstaat stellt eine Neuerung für die meisten Mitgliedstaaten dar.

Was Absatz 2 anbelangt, so ist es bereits vorgekommen, daß einige Mitgliedstaaten die Bewilligung der Auslieferung abgelehnt haben, da ihre Rechtsordnung

keine Maßregeln der Sicherung und Besserung vorsieht, die in ihrer Art mit den Maßregeln vergleichbar wären, auf deren Grundlage die Auslieferung beantragt wurde, obwohl diese Mitgliedstaaten keinen Vorbehalt gegen Artikel 25 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens eingelegt hatten. Mit Absatz 2 soll die Rechtslage in den Mitgliedstaaten dahingehend geklärt werden, daß die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten aus derartigen Gründen nicht verweigert werden darf.

Absatz 3 regelt die sogenannte akzessorische Auslieferung und enthält eine ähnliche Bestimmung wie Artikel 1 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen. Aufgrund dieses Absatzes ist der ersuchte Mitgliedstaat berechtigt, die Auslieferung auch wegen Handlungen zu bewilligen, die zwar nicht die Auslieferungsbedingungen nach Absatz 1 erfüllen, die aber mit einer Geldstrafe bedroht sind. Es wurde die Auffassung vertreten, daß die Gründe für die Nichtauslieferung hinfällig werden, wenn die auszuliefernde Person wegen einer schweren Straftat auszuliefern ist, die die Bedingungen nach Absatz 1 erfüllt. In diesem Fall sollte die betreffende Person nicht die Möglichkeit haben, sich der strafrechtlichen Verfolgung wegen weniger schwerer Straftaten zu entziehen, und die Gerichte des ersuchenden Mitgliedstaats werden in der Lage sein, alle Straftaten dieser Person abzuurteilen.

Ein weiterer Aspekt der Frage der mit einer Geldstrafe bedrohten nichtauslieferungsfähigen Handlungen ist in Artikel 10 Absatz 1 geregelt, bei dem es um Fälle geht, in denen das Auslieferungsersuchen sich nicht auf derartige Handlungen erstreckt, der ersuchende Mitgliedstaat aber wegen dieser Handlungen tätig werden darf, nachdem die Person ausgeliefert wurde.

Artikel 3 — Verabredung einer strafbaren Handlung und Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung

Seit 1993 vertritt die Europäische Union im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung der schwerwiegendsten Formen der Kriminalität insbesondere die Ansicht, daß den schwerwiegendsten Formen der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus hohe Priorität einzuräumen ist. In diesem Zusammenhang ist oft festgestellt worden, daß im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten einheitliche Bestimmungen fehlen, die den Zusammenschluß von zwei oder mehr Personen zwecks Begehung von Straftaten unter Strafe stellen. Dies ist auf unterschiedliche Rechtstraditionen zurückzuführen, läuft jedoch nicht auf Unterschiede in der Strafrechtspolitik hinaus. Durch diese Unterschiede kann die justitielle Zusammenarbeit erschwert werden.

Insbesondere hat sich gezeigt, daß die Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen von kriminellen Vereinigungen, die von den strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten erfaßt sind, und die Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Verabredung einer strafbaren Handlung — und mehr

noch die Unterschiede zwischen den Straftatbeständen der kriminellen Vereinigung einerseits und den Straftatbeständen der Verabredung einer strafbaren Handlung andererseits — sich ganz besonders empfindlich auf dem Gebiet der Auslieferung auswirken, da sie die Auslieferung für Straftaten, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung jeglicher Form der organisierten Kriminalität von Bedeutung sind, verhindern können, wenn die Voraussetzung der beiderseitigen Strafbarkeit nicht erfüllt ist.

Mit Artikel 3 soll Abhilfe für dieses Problem geschaffen werden, indem eine Ausnahme vom Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit vorgesehen wird, womit von Artikel 2 Absatz 1 dieses Übereinkommens und dem entsprechenden Artikel 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens sowie Artikel 2 des Benelux-Übereinkommens abgewichen wird. Zu diesem Zweck ist in Absatz 1 vorgesehen, daß die Auslieferung, wenn die dem Auslieferungsersuchen zugrunde liegende Handlung nach dem Recht des ersuchenden Mitgliedstaats den Straftatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung oder der Verabredung einer strafbaren Handlung erfüllt, nicht ausschließlich mit der Begründung abgelehnt werden darf, daß diese Handlung nach dem Recht des ersuchten Mitgliedstaats keinen Straftatbestand darstellt. Es versteht sich von selbst, daß die anderen in diesem Übereinkommen oder in anderen geltenden Übereinkommen genannten Ablehnungsgründe weiterhin gültig bleiben.

Diese wichtige Bestimmung gilt jedoch nur unter zwei Bedingungen, die beide in Absatz 1 angegeben sind. Zum einen muß die Straftat nach dem Recht des ersuchenden Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer die Freiheit beschränkenden Maßregel der Sicherung und Besserung im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedroht sein. Aus Gründen größerer Klarheit wird die bereits in Artikel 2 genannte Schwelle nochmals ausdrücklich bekräftigt.

Zum anderen muß mit der kriminellen Vereinigung oder der Verabredung einer strafbaren Handlung das Ziel verfolgt werden,

- a) „eine oder mehrere strafbare Handlungen nach den Artikeln 1 und 2 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus“ oder
- b) „jede andere mit einer Freiheitsstrafe oder einer die Freiheit beschränkenden Maßregel der Sicherung und Besserung im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedrohte strafbare Handlung auf dem Gebiet des unerlaubten Verkehrs mit Suchtstoffen und anderer Formen der organisierten Kriminalität oder anderer Gewalttaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder Freiheit einer Person oder Gewalttaten, die zu einer Gemeingefahr für Personen führen“, zu begehen. In Absatz 2 sind die Unterlagen angegeben, auf deren Grundlage der ersuchte Mitgliedstaat entscheidet, ob diese zweite Bedingung erfüllt ist.

Die Bedingungen zeigen auf, daß die ausnahmsweise Abweichung vom Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit gerechtfertigt ist und nur für besonders schwerwiegende Fälle von kriminellen Vereinigungen oder Verabredungen von Straftaten gilt und daß bei der Beurteilung der Schwere des Falles von der Art der Straftaten ausgegangen werden muß, zu deren Begehung Personen eine strafbare Handlung verabreden bzw. eine kriminelle Vereinigung bilden oder sich daran beteiligen. Die strafbaren Handlungen, die nach dem Übereinkommen in diesem Zusammenhang als schwerwiegend angesehen werden, gehören drei Kategorien an: terroristische Handlungen, Straftaten im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität, darunter Drogenhandelsdelikte, und Gewalttaten.

Allerdings enthält Absatz 1 keine Definition der Begriffe „kriminelle Vereinigung“ oder „Verabredung einer strafbaren Handlung“, da es ausreicht, daß die einem Auslieferungsersuchen zugrunde liegende Handlung nach den Rechtsvorschriften des ersuchenden Mitgliedstaats als entsprechender Straftatbestand eingestuft wird.

Da der Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit im Auslieferungsrecht vieler Mitgliedstaaten fest verankert ist, hielt man es jedoch für angezeigt, eine Alternativlösung zu Absatz 1 anzubieten. Die Absätze 3 und 4 sehen daher ein Verfahren vor, bei dem ein Vorbehalt zu Absatz 1 mit einer Verpflichtung kombiniert wird, wonach das in Absatz 4 beschriebene Verhalten als auslieferungsfähig im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 anzusehen ist.

Nach Absatz 3 kann ein Mitgliedstaat sich das Recht vorbehalten, Absatz 1 nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen, die im Vorbehalt im einzelnen anzugeben sind, anzuwenden. Der Mitgliedstaat, der einen Vorbehalt einlegt, kann den Inhalt dieser Bedingungen selbst bestimmen.

Ist ein — gegebenenfalls mit Bedingungen versehener — Vorbehalt eingelegt worden, so gilt Absatz 4. In diesem Absatz ist das Verhalten beschrieben, das die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften als auslieferungsfähige Handlung ansehen. Zu diesem Zweck wird — ohne daß Begriffe wie „kriminelle Vereinigung“ oder „Verabredung einer strafbaren Handlung“ verwendet werden — eine Reihe objektiver Straftatbestandsmerkmale angeführt:

- Es muß sich um das Verhalten einer Person handeln, die zur Begehung einer oder mehrerer strafbarer Handlungen der in Absatz 4 genannten Arten durch eine Gruppe von Personen, die einen gemeinsamen Zweck verfolgen, beiträgt.
- Hierbei kann es sich um einen Beitrag in jedweder Form handeln und es wird im Einzelfall objektiv zu prüfen sein, ob das Verhalten zur Begehung einer oder mehrerer Straftaten beiträgt. Wie in diesem Absatz dargelegt, muß das Verhalten nicht in der Beteiligung der Person an der tatsächlichen

Ausführung der betreffenden Straftat(en) bestehen. Es kann sich nämlich um eine Hilfestellung handeln (nur materielle Vorbereitung; logistische Unterstützung für die Beförderung oder die Beherbergung von Personen und ähnliche Handlungen). In dem Absatz ist nicht vorgesehen, daß die zur Begehung einer strafbaren Handlung beitragende Person ein „Mitglied“ der Gruppe sein muß. Trägt daher eine Person, die nicht als Mitglied einer straff organisierten kriminellen Gruppe fungiert, entweder gelegentlich oder ständig zu den kriminellen Tätigkeiten dieser Gruppe bei, so fällt auch ein Beitrag dieser Art unter die betreffende Bestimmung, sofern die anderen Merkmale eines Beitrags gemäß Absatz 4 gegeben sind.

- Wie in Absatz 4 vorgesehen, muß der Beitrag „vorsätzlich und entweder in Kenntnis des Ziels und der allgemeinen kriminellen Tätigkeit der Gruppe oder in Kenntnis des Vorsatzes der Gruppe, die betreffende strafbare Handlung oder die betreffenden strafbaren Handlungen zu begehen, geleistet werden“. In diesem Text wird der Beitrag in zweierlei Hinsicht qualifiziert: Erstens muß er vorsätzlich geleistet werden; nicht vorsätzlich geleistete Beiträge sind daher ausgenommen. Zweitens müssen — da die Art der kriminellen Gruppen und die Umstände, unter denen der Beitrag geleistet wird, unterschiedlich sind — entsprechende Kenntnisse gegeben sein. Der Text sieht in diesem Zusammenhang vor, daß es sich dabei um die Kenntnis des Ziels und der allgemeinen kriminellen Aktivität der Gruppe oder um die Kenntnis des Vorsatzes der Gruppe, eine oder mehrere der betreffenden Straftaten zu begehen, handeln muß.
- Bei den Straftaten einer Gruppe, zu deren Begehung eine Person beiträgt, handelt es sich um die in Absatz 1 Buchstabe a) und b) genannten strafbaren Handlungen. Auch in diesem Fall ist die besondere Verpflichtung der betreffenden Bestimmung im Lichte der Schwere der von der Gruppe begangenen oder geplanten Straftaten gerechtfertigt.

Artikel 4 — Anordnung des Freiheitsentzugs an einem anderen Ort als einer Haftanstalt

Nach Artikel 12 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens ist ein Auslieferungsersuchen auf ein einen Freiheitsentzug beinhaltendes verurteilendes Erkenntnis, auf eine Maßregel der Sicherung und Besserung oder — im Falle der Auslieferung zum Zweck der Strafverfolgung — auf einen Haftbefehl oder jede andere Urkunde mit gleicher Rechtswirkung zu stützen. Aufgrund dieser Urkunden ist der Freiheitsentzug gewöhnlich in einer Haftanstalt vorgesehen.

Allerdings sind neue Arten freiheitsbeschränkender Maßnahmen im Hinblick auf das Strafverfahren oder sogar statt Strafverbüßung entwickelt worden oder dürften in Zukunft entwickelt werden. In einigen Mitgliedstaaten können die Justizbehörden aufgrund

der Rechtslage Hausarrest verhängen oder auf jeden Fall — unabhängig von der Bezeichnung der Maßnahme — den Freiheitsentzug an einem anderen Ort als einer Haftanstalt vorsehen.

Da nach diesen Rechtsvorschriften der Freiheitsentzug an einem anderen Ort als einer Haftanstalt seinem Ziel und der rechtlichen Regelung nach einem Freiheitsentzug in einer Haftanstalt gleichkommt — wobei lediglich der Ort, an dem die Person in Gewahrsam gehalten wird, ein anderer ist — wurde die Auffassung vertreten, daß sich dieses unterschiedliche Verfahren nicht negativ auf die Auslieferung auswirken sollte.

Um zu verhindern, daß eine enge Auslegung des genannten Artikels des Europäischen Auslieferungsübereinkommens oder des entsprechenden Artikels 11 des Benelux-Übereinkommens ein Auslieferungshindernis darstellen könnte, ist in Artikel 4 vorgesehen, daß die Auslieferung nicht mit der Begründung abgelehnt werden darf, daß die dem Ersuchen zugrunde liegende Maßnahme einen Freiheitsentzug an einem anderen Ort als einer Haftanstalt vorsieht.

Aufgrund dieser Bestimmung ist eine Änderung der einzelstaatlichen Vorschriften über die Haft und den Freiheitsentzug nicht einmal im Hinblick auf die Auslieferung erforderlich; auch die anderen Bedingungen für die Bewilligung der Auslieferung oder deren Ablehnung werden hierdurch nicht geändert.

Bei einem Auslieferungsersuchen kann es im Interesse des ersuchenden Mitgliedstaats sinnvoll sein, Tragweite und Rechtsnatur des Hausarrests oder einer ähnlichen Maßnahme, die dem Ersuchen zugrunde liegt, zu erläutern, insbesondere dann, wenn in dem ersuchten Mitgliedstaat der Freiheitsentzug an einem anderen Ort als in einer Haftanstalt nicht vorgesehen ist.

Artikel 5 — Politische strafbare Handlungen

Die gemeinsame Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, die vom Europäischen Rat oftmals hervorgehoben wurde, und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, die justizielle Zusammenarbeit zu verbessern, um das Risiko, daß entsprechende Handlungen straflos bleiben, auszuschließen, haben zur Überprüfung der Frage der politischen strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit der Auslieferung geführt.

Angesichts der ähnlichen politischen Konzeptionen der Mitgliedstaaten und des grundlegenden Vertrauens in das Funktionieren der Strafgerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten war es logisch, die Frage zu überdenken, ob der Einwand der politischen strafbaren Handlung weiterhin ein Grund sein sollte, um die Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verweigern. Artikel 5 ist das Ergebnis dieser Überprüfung.

Die mit den neuen Bestimmungen eingeführten wesentlichen Änderungen sind im Zusammenhang mit

der dem Asylrechtsübereinkommen (Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, geändert durch das New York-Protokoll von 1967) beigefügten gemeinsamen Erklärung der Mitgliedstaaten zu sehen; in dieser Erklärung wird die Beziehung zwischen diesem Übereinkommen und den asylrechtlichen Bestimmungen in den Verfassungen einiger Mitgliedstaaten und den relevanten internationalen Übereinkünften unterstrichen.

In Artikel 5 kommt ein zweifacher Ansatz zum Tragen: Einerseits ist in Absatz 1 vorgesehen, daß für die Zwecke der Auslieferung keine strafbare Handlung als politische strafbare Handlung angesehen wird; andererseits ist in Absatz 2, nach dem ein Abgehen von diesem Grundsatz im Wege eines Vorbehalts zulässig ist, angegeben, daß ein Vorbehalt in bezug auf terroristische Handlungen nicht eingelegt werden kann. Der obengenannte Grundsatz bleibt somit in diesem Bereich unangetastet.

Artikel 3 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 3 des Benelux-Übereinkommens schließen die Auslieferung wegen politischer strafbarer Handlungen aus. In Artikel 1 des europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus ist eine Ausnahme von dieser Regel enthalten, wonach die in diesem Artikel aufgeführten Straftaten nicht als politische Straftat, als eine mit einer politischen Straftat zusammenhängende oder als eine auf politischen Beweggründen beruhende Straftat anzusehen sind. Darüber hinaus kann ein Vertragsstaat nach Artikel 2 des letztgenannten Übereinkommens entscheiden, daß eine nicht unter Artikel 1 fallende schwere Gewalttat gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit einer Person oder eine gegen Sachen gerichtete schwere Straftat, wenn sie eine Gemeingefahr für Personen herbeiführt, sowie der Versuch, eine der vorstehenden Straftaten zu begehen, oder die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe einer Person, die eine solche Straftat begeht oder zu begehen versucht, nicht als politische strafbare Handlung angesehen wird.

Absatz 1 des vorliegenden Artikels bezweckt die vollständige Beseitigung der Möglichkeit, sich auf den Einwand zu berufen, es liege eine politische strafbare Handlung vor.

In Absatz 1 ist der Wortlaut von Artikel 1 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus übernommen worden, jedoch ist die Bestimmung nicht mehr auf eine Liste von Straftaten beschränkt. Absatz 1 dieses Übereinkommens hat somit Vorrang vor Artikel 3 Absatz 1 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 3 Absatz 1 des Benelux-Übereinkommens sowie vor den Artikeln 1 und 2 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus.

Wie in Absatz 3 angegeben, werden mit Absatz 1 dieses Artikels Artikel 3 Absatz 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 5 des

Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus in keiner Weise geändert. Nach diesen Bestimmungen, die somit uneingeschränkt angewandt werden können, kann der ersuchte Mitgliedstaat die Auslieferung nach wie vor verweigern, wenn sie beantragt worden ist, um eine Person aus rassistischen, religiösen, nationalen oder auf politischen Anschauungen beruhenden Erwägungen zu verfolgen oder zu bestrafen, oder wenn sie dazu führen würde, daß die Person der Gefahr einer Erschwerung ihrer Lage aus einem dieser Gründe ausgesetzt wäre.

Die Möglichkeit, daß diese Umstände zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Laufe eines Auslieferungsverfahrens zum Tragen kommen, dürfte rein hypothetisch sein. Da jedoch die Einhaltung der Grundrechte und Grundfreiheiten ein unumstößlicher Grundsatz der Europäischen Union ist und — wie bereits erwähnt — den Fortschritten zugrunde liegt, welche die Union mit diesem Übereinkommen erzielen will, wurde die Ansicht vertreten, daß der Text nicht von der vorgenannten traditionellen Regel des Schutzes von Personen gegen Strafverfolgung, die auf politischer Diskriminierung beruht, abweichen sollte und daß die Gültigkeit dieser Regel ausdrücklich zu betonen wäre.

Absatz 3 wird auch in der dem Übereinkommen beigelegten Erklärung erwähnt, in der die Griechische Republik angibt, daß unter dem Blickwinkel dieses Absatzes der gesamte Artikel in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der griechischen Verfassung ausgelegt werden kann.

Nach Absatz 2 kann jeder Mitgliedstaat — wie bereits ausgeführt wurde — einen Vorbehalt zwecks Begrenzung des Anwendungsbereichs des Absatzes 1 auf zwei Kategorien von Straftaten einlegen; hierbei handelt es sich um

- a) die strafbaren Handlungen nach den Artikeln 1 und 2 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus (d. h. die schwerwiegendsten Straftaten wie Geiselnahme, Verwendung von Schusswaffen und Sprengstoffen, Gewalttaten gegen das Leben oder die Freiheit von Personen oder Gewalttaten, die eine Gemeingefahr für Personen darstellen);
- b) den Straftatbestand der Verabredung einer strafbaren Handlung oder der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung erfüllende Handlungen, die darauf gerichtet sind, eine oder mehrere der unter Buchstabe a) genannten Straftaten zu begehen.

In bezug auf diese letztgenannten Kategorien geht das vorliegende Übereinkommen über den Anwendungsbereich von Artikel 1 Buchstabe f) des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus hinaus, der auf den Versuch, eine der in Artikel 1 genannten Straftaten zu begehen oder die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe einer Person, die diese Straftat(en) begeht oder zu begehen versucht, beschränkt ist.

Im Gegensatz zu den Bestimmungen des Artikels 3 Absatz 1 dieses Übereinkommens werden die Verabredung einer Straftat und die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung nach Absatz 2 Buchstabe b) dieses Artikels nur insoweit berücksichtigt, als sie das Verhalten darstellen, das der Beschreibung in Artikel 3 Absatz 4 entspricht.

Mit Absatz 4 werden schließlich die Bestimmungen dieses Artikels durch die Vorschrift abgerundet, wonach Vorbehalte nach Artikel 13 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus nicht mehr gelten. Absatz 4 ist sowohl für die Mitgliedstaaten, die den Grundsatz nach Absatz 1 uneingeschränkt anwenden, als auch für die Mitgliedstaaten gültig, die eine Erklärung nach Absatz 2 abgeben.

Artikel 6 — Fiskalische strafbare Handlungen

Gemäß Artikel 5 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 4 des Benelux-Übereinkommens wird die Auslieferung wegen fiskalischer strafbarer Handlungen nur bewilligt, wenn dies zwischen Vertragsparteien für einzelne oder Gruppen von strafbaren Handlungen dieser Art vereinbart worden ist. Artikel 2 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen hebt die in Artikel 5 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens enthaltene Einschränkung zwar auf, aber das Protokoll wurde nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert und wird nicht zwischen den Mitgliedstaaten angewendet, für die andere Auslieferungsvereinbarungen als das Europäische Auslieferungsübereinkommen gelten. Artikel 63 des Schengener Durchführungsübereinkommens hebt die Einschränkung für fiskalische strafbare Handlungen zum Teil auf.

Die Absätze 1 und 2 sehen für alle Mitgliedstaaten die gleiche rechtliche Regelung wie das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen vor und haben damit Vorrang vor den obengenannten Artikeln des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und des Benelux-Übereinkommens sowie des Schengener Durchführungsübereinkommens.

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, daß die Auslieferung auch wegen fiskalischer strafbarer Handlungen bewilligt wird, die nach dem Recht des ersuchten Mitgliedstaats einer strafbaren Handlung derselben Art entsprechen.

Da die Gesetze der Mitgliedstaaten sich in bezug auf die Tatbestandsmerkmale der verschiedenen Abgaben-, Steuer-, Zoll- und Devisenstrafsachen voneinander unterscheiden können, hielt man es für angebracht, dem ersuchten Mitgliedstaat einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Frage einzuräumen, ob nach seinem Recht eine strafbare Handlung vorliegt, die der strafbaren Handlung entspricht, wegen der um Auslieferung ersucht wird. Damit das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit vorliegt, reicht es daher aus, wenn die strafbare Handlung als

strafbare Handlung „derselben Art“ betrachtet wird(*).

Absatz 2 legt eine ähnliche Regel wie das Zweite Zusatzprotokoll(**) fest, wonach die Auslieferung nicht mit der Begründung abgelehnt werden darf, daß das Recht des ersuchten Mitgliedstaats nicht dieselbe Art von Abgaben, Steuern, Zöllen oder Devisen wie das Recht des ersuchenden Staates vorsieht. Auch in diesem Fall liegt der Gedanke zugrunde, daß die wesentlichen Tatbestandsmerkmale der strafbaren Handlung ausschlaggebend sein sollen, wenn die Anwendung des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit bestimmt wird.

Gemäß Absatz 3 kann ein Vorbehalt in bezug auf strafbare Handlungen eingelegt werden, die keine strafbaren Handlungen auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern, der Mehrwertsteuer oder des Zolls darstellen; diese können vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ausgenommen werden. In bezug auf strafbare Handlungen auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern, der Mehrwertsteuer oder des Zolls kann hingegen durch die Inanspruchnahme der Möglichkeit des Vorbehalts nicht von Artikel 6 Absatz 1 abgewichen werden. Wird ein Vorbehalt eingelegt, so ist dies gemäß Artikel 10 Absatz 4 auch für Artikel 10 maßgeblich.

Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Zweiten Zusatzprotokolls sind, dürfen kein restriktiveres System für die Auslieferung im Zusammenhang mit fiskalischen strafbaren Handlungen einführen, als sie es bereits im Rahmen des Zweiten Zusatzprotokolls vereinbart haben. Dieser Grundsatz hat zur Folge, daß Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Zweiten Zusatzprotokolls sind und keinen Vorbehalt zu Artikel 2 dieses Protokolls eingelegt haben, die in Absatz 3 vorgesehene Erklärung nicht abgeben können.

Artikel 7 — Auslieferung eigener Staatsangehöriger

Dieser Artikel sollte in Verbindung mit der Erklärung des Rates zum Begriff „Staatsangehörige“ und der Erklärung Dänemarks, Finnlands und Schwedens zu Artikel 7 des Übereinkommens betrachtet werden.

Nur wenige Mitgliedstaaten liefern eigene Staatsangehörige aus. Artikel 6 des Europäischen Auslieferungs-

übereinkommens sieht vor, daß die Auslieferung aus Gründen der Staatsangehörigkeit abgelehnt werden kann, während Artikel 5 des Benelux-Übereinkommens die Auslieferung eigener Staatsangehöriger ausdrücklich ausschließt. In einigen Mitgliedstaaten gibt es verfassungsrechtliche Hindernisse für die Auslieferung eigener Staatsangehöriger, in anderen besteht ein gesetzliches Verbot.

Absatz 1 stellt den Grundsatz auf, daß die Auslieferung nicht mit der Begründung abgelehnt werden darf, daß die Person, um deren Auslieferung ersucht wird, Staatsangehöriger des ersuchten Mitgliedstaats im Sinne von Artikel 6 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens ist. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Beseitigung eines der traditionellen Auslieferungshindernisse zwischen den Mitgliedstaaten. Die Gründe für diese Änderung liegen — wie bereits im allgemeinen Teil des erläuternden Berichts hervorgehoben — in den gemeinsamen Werten, den gemeinsamen Rechts Traditionen und dem gegenseitigen Vertrauen in das ordnungsgemäße Funktionieren der Strafgerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

In dem Artikel wird der Begriff „Staatsangehöriger“ eines Mitgliedstaats nicht definiert, sondern auf Artikel 6 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens verwiesen. Gemäß letzterem Artikel kann jede Vertragspartei durch eine Erklärung den Begriff „Staatsangehörige“ bestimmen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Erklärungen in diesem Sinne abgegeben, z. B. Dänemark, Finnland und Schweden. Diese drei Mitgliedstaaten haben als „Staatsangehörige“ die Staatsangehörigen der nordischen Staaten (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) sowie Ausländer, die im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten wohnhaft sind, bestimmt. Diese Erklärungen wurden als zu weitreichend betrachtet. Im Rahmen des vorliegenden Übereinkommens bestätigen Dänemark, Finnland und Schweden daher in der dem Übereinkommen beigefügten Erklärung, daß sie die Definition des Begriffs „Staatsangehörige“, die sie für die Zwecke des Europäischen Auslieferungsübereinkommens festgelegt haben, in ihren Beziehungen zu den anderen Mitgliedstaaten, die eine Gleichbehandlung sicherstellen, nicht als Grund für die Verweigerung der Auslieferung von Staatsangehörigen nichtnordischer Staaten geltend machen werden.

Absatz 2 sieht die Möglichkeit vor, von dem in Absatz 1 festgelegten allgemeinen Grundsatz abzuweichen. Die Möglichkeit, diesbezüglich einen Vorbehalt anzumelden, wurde als angemessen betrachtet, da das Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger im Verfassungsrecht oder in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften verankert ist, die auf langwährenden Rechts Traditionen beruhen und deren Änderung eine schwierige Angelegenheit wäre. Absatz 3 enthält jedoch eine Regelung, die eine Überprüfung der angemeldeten Vorbehalte fördert.

Nach Absatz 2 wird der Vorbehalt mit einer Erklärung eingelegt, wonach die Auslieferung eigener

(*) Dadurch, daß im Zweiten Zusatzprotokoll in der verbindlichen englischen Fassung die Formulierung „an offence of the same nature“ und nicht „similar offence“ wie in dem vorliegenden Übereinkommen verwendet wurde, soll keineswegs irgendein Unterschied zwischen den auf die beiden Übereinkommen gestützten Systemen geschaffen werden; dies beruht vielmehr auf rein technischen Gründen.

(**) Die Tatsache, daß der englische Wortlaut des Übereinkommens nicht exakt dem verbindlichen englischen Wortlaut des Zweiten Zusatzprotokolls entspricht, beruht auf rein technischen Gründen.

Staatsangehöriger nicht bewilligt oder nur unter bestimmten Bedingungen zugelassen wird, deren Inhalt von dem Mitgliedstaat, der die Erklärung abgibt, bestimmt werden kann. Zum Beispiel kann ein Mitgliedstaat erklären, daß er seine Staatsangehörigen nicht zum Zwecke der Strafvollstreckung ausliefert und daß er sie zum Zwecke der Strafverfolgung nur unter der Voraussetzung ausliefert, daß die ausgelieferte Person im Falle einer Verurteilung zur Strafvollstreckung an ihn rücküberstellt wird. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat angeben, daß er bei der Auslieferung eigener Staatsangehöriger stets den Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit, den Grundsatz der Spezialität und das Verbot der Weiterlieferung an einen anderen Mitgliedstaat anwenden wird.

In diesem Zusammenhang sei an die Erklärung des Rates zum Begriff „Staatsangehörige“ erinnert. Nach dieser Erklärung wird der Begriff „Staatsangehöriger“, wie er in diesem Übereinkommen verwendet wird, andere Definitionen, die im Rahmen des Übereinkommens des Europarats vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen angewandt oder festgelegt werden, nicht berühren. Diese Erklärung läßt Vorbehalte zum vorliegenden Übereinkommen unberührt.

Gemäß Absatz 3 gilt der Vorbehalt für die Dauer von fünf Jahren und kann um weitere Fünfjahreszeiträume verlängert werden. Während dieses Zeitraums kann ein Mitgliedstaat jederzeit den von ihm angemeldeten Vorbehalt ganz oder teilweise zurückziehen. Der Absatz sieht Verfahren vor, welche sicherstellen, daß die Geltungsdauer der Vorbehalte nicht automatisch abläuft, ohne daß der Mitgliedstaat ordnungsgemäß zweimal vom Verwahrer des Übereinkommens eine entsprechende Mitteilung erhält.

Dieses Verfahren stellt sich wie folgt dar: Zwölf Monate vor Ablauf eines jeden Fünfjahreszeitraums teilt der Verwahrer dem betreffenden Mitgliedstaat mit, daß der Vorbehalt zu einem bestimmten Zeitpunkt abläuft. Spätestens drei Monate vor diesem Zeitpunkt hat der Mitgliedstaat dem Verwahrer gemäß Absatz 3 Unterabsatz 3 seine Absichten mitzuteilen. Hat der Mitgliedstaat dem Verwahrer notifiziert, daß er den Vorbehalt aufrechterhält, wird der Vorbehalt für einen weiteren Zeitraum von fünf Jahren ab dem ersten Tag nach dem Zeitpunkt des Ablaufs des Vorbehalts erneuert.

Teilt der Mitgliedstaat seine Absichten nicht nach dem vorgesehenen Verfahren mit, so wird davon ausgegangen, daß sich die Geltungsdauer des Vorbehalts automatisch um einen Zeitraum von sechs Monaten verlängert, der am ersten Tag nach dem Fünfjahreszeitraum beginnt. Der Verwahrer unterrichtet den Mitgliedstaat über diese automatische Verlängerung und den Zeitpunkt, zu dem der Vorbehalt endgültig verfallen würde. Der Verwahrer weist den Mitgliedstaat in seiner Notifizierung auf die Bestimmungen von Artikel 7 Absatz 3 Unterabsatz 4 hin.

Nimmt der Mitgliedstaat eine Notifizierung dahin gehend vor, daß er seinen Vorbehalt nach Artikel 7

Absatz 2 aufrechterhält, so wird auf jeden Fall davon ausgegangen, daß der Verlängerungszeitraum für den Vorbehalt mit dem ersten Tag nach Ablauf des Fünfjahreszeitraums beginnt, in dem der Vorbehalt Gültigkeit hatte.

Wenn ein Mitgliedstaat seinen Vorbehalt aufrechterhält, kann er ihn ändern, um die Auslieferungsbedingungen zu erleichtern. Ein Mitgliedstaat kann jedoch keinesfalls den Vorbehalt in einer Weise ändern, daß dadurch die Bedingungen für die Auslieferung zum Beispiel durch die Anfügung neuer Bedingungen verschärft würden.

Artikel 8 — Verjährung

Nach Artikel 10 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 9 des Benelux-Übereinkommens wird die Auslieferung nicht bewilligt, wenn die Strafverfolgung oder die Strafvollstreckung nach den Rechtsvorschriften des ersuchenden oder des ersuchten Staats verjährt ist.

Absatz 1 dieses Artikels sieht vor, daß ein Auslieferungsersuchen nicht mit der Begründung abgelehnt werden darf, daß die Strafverfolgung oder die Strafvollstreckung nach den Rechtsvorschriften des ersuchten Staats verjährt ist. Dieses Konzept wird die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

Gemäß Absatz 2 ist die Anwendung des Artikels fakultativ, damit die Rechtsvorschriften des ersuchten Mitgliedstaats berücksichtigt werden können, wenn es sich um eine strafbare Handlung handelt, hinsichtlich der dieser Mitgliedstaat Gerichtsbarkeit zur Strafverfolgung oder zur Strafvollstreckung hatte. Artikel 9 enthält eine Bestimmung, die auf ähnlichen Überlegungen basiert.

Artikel 9 — Amnestie

Dieser Artikel ist neu gegenüber dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen und dem Benelux-Übereinkommen, enthält jedoch die Regelung, die bereits in Artikel 4 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen festgelegt ist. Er stimmt mit Artikel 62 Absatz 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens überein.

Der Artikel sieht vor, daß eine Amnestie, die in dem ersuchten Mitgliedstaat erklärt wurde, in dem dieser Staat Gerichtsbarkeit zur Strafverfolgung nach seinem eigenen Strafrecht hatte, einen zwingenden Grund für die Ablehnung einer Auslieferung darstellt.

Es sei vermerkt, daß in der Bestimmung, daß eine Amnestie einer Auslieferung nur dann entgegensteht, wenn die strafbare Handlung unter die Gerichtsbarkeit des ersuchten Mitgliedstaats fällt, die gleichen Überlegungen zum Ausdruck kommen, die auch in bezug auf Artikel 8 Absatz 2 berücksichtigt wurden.

Artikel 10 — Handlungen, die nicht dem Auslieferungsersuchen zugrunde liegen

Artikel 10 sollte in Verbindung mit Artikel 14 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und dem entsprechenden Artikel 13 des Benelux-Übereinkommens betrachtet werden. Artikel 10 enthält neue Bestimmungen, wonach ein Mitgliedstaat, der eine Auslieferung erlangt hat, leichter seine Strafgerichtsbarkeit (in bezug auf Verfahren, Gerichtsverhandlungen und Strafvollstreckung) hinsichtlich strafbarer Handlungen ausüben kann, die vor der Übergabe der betreffenden Person begangen wurden und die nicht Gegenstand des Auslieferungsersuchens waren. Nach Artikel 10 kann ein ersuchender Mitgliedstaat in dem obengenannten Sinne handeln, ohne vorher die Zustimmung des Staates, der die Auslieferung bewilligt hat, einzuholen.

Dieses erleichterte System gilt für die vier in Absatz 1 beschriebenen Fälle. Die Buchstaben a), b) und c) betreffen Fälle, in denen ein Auslieferungsersuchen nicht unbedingt möglich gewesen wäre; der in Buchstabe d) behandelte Fall hingegen betrifft strafbare Handlungen, wegen deren die Auslieferung hätte beantragt und erlangt werden können.

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a) kann ein ersuchender Mitgliedstaat wegen einer strafbaren Handlung, die nicht mit einer die persönliche Freiheit beschränkenden Strafe bedroht ist, die Strafverfolgung einleiten oder fortsetzen oder die betreffende Person aburteilen.

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b) kann ein ersuchender Mitgliedstaat auch wegen einer strafbaren Handlung, die mit einer die persönliche Freiheit beschränkenden Strafe bedroht ist, die Strafverfolgung einleiten oder fortsetzen oder die betreffende Person aburteilen, sofern die persönliche Freiheit der Person weder während des Strafverfahrens noch als Folge desselben eingeschränkt ist. Dies bedeutet, daß bei einer Verurteilung der Person zu einer Strafe oder Maßregel der Sicherung und Besserung mit Freiheitsentzug dieses Urteil nur vollstreckt werden kann, wenn der ersuchende Mitgliedstaat entweder die Zustimmung der betreffenden Person nach Maßgabe von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d) oder die Zustimmung des ersuchten Staates nach Artikel 14 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens erlangt hat. Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b) deckt auch die Fälle ab, in denen die strafbare Handlung mit Freiheits- oder Geldstrafe bedroht ist. Wurde die Person jedoch zu einer Geldstrafe verurteilt, ist für die Vollstreckung des Urteils keine Zustimmung erforderlich.

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c) kann ein ersuchender Mitgliedstaat ein rechtskräftiges Urteil, das eine Strafe oder Maßregel der Sicherung und Besserung ohne Freiheitsentzug beinhaltet, vollstrecken. Es wird darauf hingewiesen, daß dieser Absatz es einem Staat erlaubt, nicht nur Geldstrafen, sondern auch jede an deren Stelle tretende Maßnahme zu

vollstrecken, selbst wenn diese Maßnahme eine Beschränkung der persönlichen Freiheit mit sich bringt. Was den Wortlaut dieser Bestimmung anbelangt, so ist eine an die Stelle einer Geldstrafe tretende Maßnahme in diesem Fall nur als eine Maßnahme zu verstehen, die nach dem innerstaatlichen Recht angewandt werden kann, wenn die Zahlung des Betrags nicht erlangt wird. Daher erfaßt diese Bestimmung keine Freiheitsbeschränkungen, die als Folge des Widerrufs einer Strafaussetzung zur Bewährung oder sonstiger gleichartiger Maßnahmen angeordnet werden.

Im Falle von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d) kann ein ersuchender Mitgliedstaat eine ausgelieferte Person ohne vorherige Zustimmung des anderen Staats verfolgen oder aburteilen oder eine über diese Person verhängte Strafe vollstrecken, wenn die betreffende Person nach ihrer Übergabe in bezug auf bestimmte Handlungen ausdrücklich auf die Anwendung des Grundsatzes der Spezialität verzichtet hat. Dieser Buchstabe kann auch Fälle abdecken, in denen — aufgrund der strafbaren Handlung, der Strafe und der hierfür vorgesehenen Maßnahmen — ein Auslieferungsersuchen möglich gewesen wäre und der ersuchte Staat möglicherweise verpflichtet gewesen wäre, seine Zustimmung nach Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a) zweiter Satz des Europäischen Auslieferungsübereinkommens zu erteilen, wenn er um Zustimmung ersucht worden wäre.

Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d) wurde in das Übereinkommen aufgenommen, da davon ausgegangen wird, daß die Interessen der ausgelieferten Personen in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten im Auslieferungsbereich ausreichend durch das Zustimmungsverfahren geschützt sind. Die Bestimmung lehnt sich an die Erwägungen an, die Artikel 9 des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zugrunde liegen, und gestattet es, Fälle zu berücksichtigen, in denen die betroffene Person nach ihrer Übergabe auf die Anwendung des Grundsatzes der Spezialität verzichtet.

Desgleichen greifen die Absätze 2 und 3 ähnliche Bestimmungen jenes Übereinkommens auf; mit ihnen soll ein angemessenes Verfahren für den Verzicht auf den Grundsatz der Spezialität festgelegt werden, damit sichergestellt ist, daß er freiwillig erfolgt und daß die daraus resultierenden Folgen vollständig bekannt sind.

Absatz 2 sieht vor, daß der Verzicht auf den Grundsatz der Spezialität in bezug auf „bestimmte Handlungen“ erklärt werden muß. Dies bedeutet, daß ein allgemeiner Verzicht für alle vor der Übergabe begangenen Handlungen oder ein Verzicht für Kategorien von Handlungen nicht gültig ist. Diese Bestimmung, die sich in diesem Punkt von Artikel 9 des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren unterscheidet, bildet eine weitere Garantie dafür, daß die betreffende Person sich der Auswirkungen des Verzichts bewußt ist.

Absatz 4 ist mit Artikel 6 verknüpft und sieht vor, daß bei Anwendung von Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben a), b) und c) die Zustimmung des ersuchten Mitgliedstaats beantragt und erteilt werden muß, wenn die neuen Tatbestände fiskalische strafbare Handlungen darstellen, in bezug auf die der ersuchte Mitgliedstaat mittels der Erklärung gemäß Artikel 6 Absatz 3 die Möglichkeit der Auslieferung ausgeschlossen hat.

Artikel 11 — Annahme der Zustimmung des ersuchten Mitgliedstaats

Aufgrund von Artikel 11 können die Mitgliedstaaten, die hierzu bereit sind, durch Abgabe entsprechender Erklärungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit einen zusätzlichen, von der Regelung des Artikels 10 abweichenden Mechanismus einführen, um die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit im ersuchenden Mitgliedstaat in bezug auf andere Straftaten als diejenigen, auf deren Grundlage die Auslieferung bewilligt wurde, zu erleichtern. Dabei geht es um ein Abgehen von den Bestimmungen betreffend den Grundsatz der Spezialität in den „Mutterübereinkommen“.

Der Mechanismus besteht darin, daß die gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a) des Europäischen Auslieferungsübereinkommens sowie gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a) des Benelux-Übereinkommens erforderliche Zustimmung des ersuchten Staats als erteilt angesehen wird. Diese Annahme der Zustimmung gibt dem ersuchenden Mitgliedstaat die Möglichkeit, die ausgelieferte Person in bezug auf Handlungen, die vor der Übergabe begangen wurden und die von den Handlungen, aufgrund welcher die Auslieferung bewilligt wurde, verschieden sind, strafrechtlich zu verfolgen und abzuurteilen sowie die Strafe oder eine Maßregel der Sicherung und Besserung zu vollstrecken.

Es wurde jedoch für ratsam erachtet, einem Mitgliedstaat, der die entsprechende Erklärung abgegeben hat, das Recht zu belassen, daß er die „Annahme der Zustimmung“ bei einzelnen Auslieferungsersuchen aufgrund spezifischer Aspekte des jeweiligen Falles suspendieren kann. Der ersuchte Mitgliedstaat teilt dies bei der Bewilligung der Auslieferung dem ersuchenden Mitgliedstaat entsprechend mit. Bei der Abgabe der Erklärung können die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, angeben, in welcher Art von Fällen sie die „Annahme der Zustimmung“ suspendieren.

Wenn der Mechanismus der Annahme der Zustimmung wirksam ist, so ist Artikel 10 nicht anwendbar. Wie oben schon dargelegt, unterliegen alle unter Artikel 10 fallenden Situationen de facto voll und ganz auch der Regelung der Annahme der Zustimmung. Hat jedoch ein ersuchter Mitgliedstaat in einem Einzelfall seine Absicht zum Ausdruck gebracht, die Annahme der Zustimmung nicht zur Anwendung kommen zu lassen, so ist Artikel 10 erneut anwendbar. Dieses Zusammenspiel der beiden Artikel ist in Artikel 11 Absatz 2 geregelt.

Artikel 12 — Weiterlieferung an einen anderen Mitgliedstaat

In Artikel 15 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens sowie in Artikel 14 Absatz 1 des Benelux-Übereinkommens ist vorgesehen, daß der ersuchende Staat eine ihm ausgelieferte Person an einen dritten Staat nur mit Zustimmung des Staats ausliefern darf, von dem ihm die betreffende Person ausgeliefert wurde.

Aufgrund von Absatz 1 des vorliegenden Artikels ist die genannte Regel nicht länger anwendbar, und der um Weiterlieferung ersuchte Mitgliedstaat braucht den Mitgliedstaat, der die Auslieferung bewilligt hatte, nicht um Zustimmung zu ersuchen.

Diese neue Bestimmung gilt, wie ausdrücklich erklärt wird, nur für die Weiterlieferung von einem Mitgliedstaat zu einem anderen. Außerdem gilt sie nur dann, wenn der Staat, der nach Artikel 15 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens seine Zustimmung erteilen müßte, selbst ein Mitgliedstaat ist.

Jeder Mitgliedstaat kann von der Regel des Absatzes 1 durch Abgabe einer Erklärung gemäß Absatz 2 abweichen. Die betreffende Erklärung hat zur Folge, daß Artikel 15 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 14 des Benelux-Übereinkommens weiterhin anwendbar sind, was bedeutet, daß für eine Weiterlieferung die Zustimmung des betreffenden Staats erforderlich ist.

Aufgrund derselben Erwägungen wie bei Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d) wurde jedoch angenommen, daß die Inanspruchnahme der in Absatz 1 vorgesehenen Abweichung von der allgemeinen Regel nicht angezeigt wäre, wenn die betreffende Person ihrer Weiterlieferung zustimmt. Es wird davon ausgegangen, daß die in Artikel 10 Absätze 2 und 3 dargelegten Modalitäten für die Erklärung der Zustimmung in diesem Zusammenhang zu befolgen sind.

Entsprechend wurde angenommen, daß die Ausnahmeregelung nach Artikel 12 Absatz 1 nicht anzuwenden ist, wenn Artikel 13 des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren etwas anderes bestimmt. Das ist der Fall, wenn die betreffende Person der Auslieferung zugestimmt hat und der Grundsatz der Spezialität aufgrund einer gemäß Artikel 9 des genannten Übereinkommens abgegebenen Erklärung des betreffenden Mitgliedstaats nicht anwendbar ist. In Absatz 2 ist daher ausdrücklich vorgesehen, daß die aufgrund dieses Absatzes abgegebene Erklärung in den genannten zwei Fällen keine Wirkung zeitigt.

Artikel 13 — Zentrale Behörde und Übermittlung von Unterlagen per Fernkopie

Grundlage für die Formulierung dieses Artikels ist weitgehend das Abkommen vom 26. Mai 1989 zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemein-

schaften über die Vereinfachung und Modernisierung der Verfahren zur Übermittlung von Auslieferungsersuchen (das im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit erstellte Abkommen von San Sebastian).

Nach Absatz 1 hat jeder Mitgliedstaat eine zentrale Behörde zu benennen. Soweit, wie z. B. in Deutschland, die Verfassung vorsieht, daß bestimmte Funktionen, die in anderen Staaten von einer zentralen Behörde wahrzunehmen wären, Behörden mit regionaler Zuständigkeit obliegen, können auch mehrere zentrale Behörden benannt werden.

Die betreffende zentrale Behörde ist als Schaltstelle für die Übermittlung und den Empfang von Auslieferungsersuchen und den erforderlichen Beweisunterlagen vorgesehen. In einer Anzahl von Mitgliedstaaten wäre diese Behörde normalerweise das Justizministerium.

Absatz 1 ist jedoch nicht anwendbar, wenn in dem Übereinkommen wie in Artikel 14 ausdrücklich ein anderer Kanal für die Übermittlung und den Empfang von Dokumenten zugelassen ist.

Absatz 3 gibt der zentralen Behörde die Möglichkeit, Auslieferungsersuchen und Dokumente als Fernkopie zu übermitteln. Absatz 4 regelt die Bedingungen für die Nutzung der Fernkopie-Übermittlung. Diese Bedingungen gewährleisten die Echtheit und die Vertraulichkeit der Übertragung; sie machen die Benutzung des in diesem Artikel vorgesehenen Kodierungsgeräts zur Auflage.

Der ersuchende Staat muß die absolute Sicherheit haben, daß die Auslieferungsdokumente authentisch sind, insbesondere daß sie von einer Behörde ausgestellt wurden, die nach dem innerstaatlichen Recht dazu befugt ist, und daß sie nicht gefälscht sind. Das ist insbesondere dann erforderlich, wenn es sich um Haftbefehle oder ähnliche Dokumente handelt, auf deren Grundlage der ersuchende Staat Maßnahmen ergreifen kann, die einen Eingriff in die Rechte des Einzelnen bedeuten. Bestehen bei den Behörden des ersuchten Staats Zweifel hinsichtlich der Echtheit des Auslieferungsdokuments, so ist die zentrale Behörde dieses Staats berechtigt, von der zentralen Behörde des ersuchenden Staats zu verlangen, daß diese in der in Absatz 5 vorgesehenen Weise Originalunterlagen oder beglaubigte Abschriften vorlegt. Nicht vorgesehen ist in diesem Artikel ein Recht der betroffenen Person, die Übermittlung des Dokuments auf dem herkömmlichen Wege zu verlangen.

Um die ordnungsgemäße Anwendung dieses Artikels zu gewährleisten, ist vorgesehen, daß sich die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls untereinander über die praktischen Einzelheiten seiner Durchführung abstimmen.

Künftige Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens dieses Übereinkommens über eine Dokumentenübermittlung mit anderen

modernen Telekommunikationsmitteln als per Fernkopie werden durch diesen Artikel nicht ausgeschlossen.

Artikel 14 — Ergänzung der Unterlagen

Dieser Artikel berechtigt zur Abgabe einer Erklärung, wonach auf der Grundlage der Gegenseitigkeit ein System für unmittelbare Ersuchen um Ergänzung der Unterlagen eingerichtet werden kann. Ersuchen um ergänzende Unterlagen können oft Angelegenheiten betreffen, in denen die gerichtliche oder sonstige zuständige Behörde die einzige Behörde ist, die das Ersuchen zu beantworten vermag. Ersuchen um Ergänzung der Unterlagen dürfen zur Beschleunigung des Verfahrens daher auf dem direkten Wege erfolgen.

Aus Absatz 2 dieses Artikels ergibt sich, daß die Behörde, die das Ersuchen um ergänzende Unterlagen erhält, der ersuchenden Behörde auch unmittelbar antworten kann.

Gemäß diesem Artikel erfolgt das Verfahren zur Ergänzung der Unterlagen nach Artikel 13 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens oder nach Artikel 12 des Benelux-Übereinkommens. Die um Ergänzung der Unterlagen ersuchenden Behörden der Mitgliedstaaten können daher auch in Fällen eines unmittelbaren Ersuchens im Rahmen dieses Artikels eine Frist für den Erhalt der ergänzenden Unterlagen festsetzen.

Artikel 15 — Beglaubigung

Durch diesen Artikel sollen die förmlichen Erfordernisse im Zusammenhang mit Auslieferungsunterlagen vereinfacht werden. Zu diesem Zweck wird als allgemeiner Grundsatz festgelegt, daß für die Zwecke der Auslieferung übermittelte Unterlagen oder Abschriften von Unterlagen einer Beglaubigung oder anderer Förmlichkeiten nicht bedürfen.

Dieser Grundsatz gilt nicht, wenn das Europäische Auslieferungsübereinkommen (Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a)), das Benelux-Übereinkommen (Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a)) oder das vorliegende Übereinkommen (Artikel 13 Absatz 5) eine Beglaubigung oder andere Förmlichkeiten erforderlich machen.

Der Artikel sieht jedoch auch für diese Fälle eine erhebliche Lockerung der förmlichen Erfordernisse vor, die sich unter bestimmten Umständen ergeben können, insbesondere im Hinblick auf die besonderen Förmlichkeiten, die von einigen Mitgliedstaaten in Erklärungen zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen verlangt wurden. Gemäß diesem Artikel ist es nunmehr in diesen Fällen ausreichend, wenn bei Abschriften von Unterlagen die Richtigkeit der Abschrift durch die Justizbehörden, die die Urschrift ausgestellt haben, nach den Regeln des Mitgliedstaats, in dem das betreffende Dokument ausgestellt wurde

oder durch die zentrale Behörde nach Artikel 13 bescheinigt wurde. Die Bescheinigung soll die Echtheit des Dokuments für den Fall gewährleisten, daß sie von dem ersuchten Mitgliedstaat oder der betroffenen Person in Frage gestellt wird.

Artikel 16 — Durchlieferung

Durch diesen Artikel sollen die gemäß Artikel 21 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und gemäß Artikel 21 des Benelux-Übereinkommens zu befolgenden Bestimmungen für die Durchlieferung vereinfacht werden.

Wie aus dem Buchstaben a) dieses Artikels hervorgeht, wurden die Informationen, die dem ersuchten Staat zu erteilen sind, reduziert. So ist es abweichend von Artikel 21 Absatz 3 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 21 Absatz 2 des Benelux-Übereinkommens nicht mehr erforderlich, Unterlagen wie z. B. eine Abschrift des Haftbefehls vorzulegen. Die nach Buchstabe a) erforderlichen Informationen sind die gleichen wie im Falle von Ersuchen um vorläufige Verhaftung einer Person. Einige Angaben entsprechen ferner den nach Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren erforderlichen Informationen; es sollte eine kohärente Auslegung im Rahmen der beiden Übereinkommen der Europäischen Union erfolgen.

Unter Berücksichtigung von Artikel 7 wurde es für wichtig erachtet, hierbei zu betonen, daß zu den Informationen über die Identität einer Person immer auch die Angabe ihrer Nationalität gehört.

Da es auch für wichtig erachtet wurde, rasche Kommunikationsmittel vorzusehen, wird in Buchstabe b) die Wahl des Kommunikationsmittels freigestellt. Als einzige Einschränkung gilt, daß das Ersuchen Schriftspuren hinterlassen muß. Jedes moderne Kommunikationsmittel, das diese Bedingung erfüllt, genügt somit dieser Bestimmung.

Aus Buchstabe c) geht hervor, daß abweichend von Artikel 21 Absatz 4 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und Artikel 21 Absatz 3 des Benelux-Übereinkommens bei der direkten Durchlieferung auf dem Luftweg ein Durchlieferungsersuchen an einen Mitgliedstaat, dessen Hoheitsgebiet dabei überflogen wird, nicht erforderlich ist. Kommt es bei einer solchen Beförderung aber zu einer außerplanmäßigen Landung, so sind dem Durchlieferungsmitgliedstaat so rasch wie möglich die unter Buchstabe a) vorgesehenen Informationen zu übermitteln. In derartigen Fällen kann Buchstabe b) genutzt werden.

Der Buchstabe d) befaßt sich mit Artikel 21 Absätze 1, 2, 5 und 6 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens. Er sieht die Möglichkeit vor, die Durchlieferung in bestimmten dort genauer festgelegten Fällen nicht zu gestatten. Der Absatz 1 jenes

Artikels, der politische oder rein militärische straffbare Handlungen betrifft, sowie sein Absatz 6, in dem es um die sogenannte diskriminierende Verfolgung geht, sind weiterhin anwendbar, soweit ihre Anwendbarkeit durch Artikel 3 oder 5 des vorliegenden Übereinkommens nicht eingeschränkt wird. In gleicher Weise findet auch Absatz 2, der die Frage der eigenen Staatsangehörigen betrifft, weiterhin Anwendung, wobei die Einschränkungen nach Artikel 7 des vorliegenden Übereinkommens zu berücksichtigen sind. Entsprechendes gilt für Absatz 5 in bezug auf Artikel 6 des vorliegenden Übereinkommens. Überdies deckt Absatz 5 auch Fälle ab, in denen eine Ablehnung der Durchlieferung weiterhin möglich ist, wenn ein Mitgliedstaat nach diesem Absatz eine Erklärung abgegeben hat, wonach die Durchlieferung nur unter einigen oder unter allen für die Auslieferung durch diesen Staat maßgeblichen Bedingungen bewilligt wird.

Artikel 17 — Vorbehalte

Nach diesem Artikel können gegen das Übereinkommen nur diejenigen Vorbehalte eingelegt werden, die in diesem Übereinkommen ausdrücklich vorgesehen sind. Dies betrifft die Vorbehalte nach Artikel 3 Absatz 3, Artikel 5 Absatz 2, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 12 Absatz 2.

Diese Vorbehalte müssen zugleich mit der in Artikel 18 Absatz 2 vorgesehenen Notifizierung in Form einer Erklärung eingelegt werden. Sie können nicht zu einem anderen Zeitpunkt eingelegt werden.

Artikel 18 — Inkrafttreten

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Übereinkommens entsprechend den vom Rat der Europäischen Union hierfür festgelegten Regeln. Das Übereinkommen tritt 90 Tage nach Hinterlegung der letzten Annahmeerkunde derjenigen Staaten in Kraft, die zum Zeitpunkt der Annahme des Rechtsakts über die Ausarbeitung dieses Übereinkommens durch den Rat Mitglieder der Europäischen Union waren, d. h. der fünfzehn Mitgliedstaaten. Der Rat hat den genannten Rechtsakt am 27. September 1996 angenommen.

Damit das Übereinkommen zwischen den am stärksten interessierten Mitgliedstaaten so rasch wie möglich angewandt werden kann, ist jedoch in Absatz 4 vorgesehen — wie dies auch bei den bereits zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkommen über die justitielle Zusammenarbeit der Fall ist —, daß die Mitgliedstaaten bei der Annahme oder zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt eine Erklärung abgeben können, wonach sie das Übereinkommen vorzeitig gegenüber anderen Mitgliedstaaten anwenden, die eine Erklärung gleichen Inhalts abgegeben haben. Diese Erklärung wird 90 Tage nach ihrer Hinterlegung wirksam.

Artikel 19 — Beitritt neuer Mitgliedstaaten

Gemäß diesem Artikel steht das Übereinkommen allen Staaten, die Mitglied der Europäischen Union werden, zum Beitritt offen; ferner werden in diesem Artikel die Modalitäten des Beitritts geregelt. Nichtmitgliedstaaten können dem Übereinkommen nicht beitreten.

Ist das Übereinkommen zum Zeitpunkt des Beitritts des neuen Mitgliedstaats bereits in Kraft, so tritt es für diesen Mitgliedstaat 90 Tage nach der Hinterlegung seiner Beitrittsurkunde in Kraft. Ist es hingegen 90 Tage nach dessen Beitritt noch nicht in Kraft, so tritt es für ihn zum Zeitpunkt des in Artikel 18 Absatz 3 vorgesehenen Inkrafttretens in Kraft. In diesem Fall kann der beitretende Staat ebenfalls die Erklärung über die vorzeitige Anwendung nach Artikel 18 Absatz 4 abgeben.

Für den Fall, daß ein Staat vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens Mitglied der Europäischen Union wird und diesem Übereinkommen nicht beitrifft, bewirkt Artikel 18 Absatz 3, daß das Übereinkommen

gleichwohl in Kraft tritt, sobald alle Staaten, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung Mitglied waren, ihre Annahmeerkunden hinterlegt haben.

In Anbetracht des gemäß Artikel 1 ergänzenden Charakters dieses Übereinkommens ist die Ratifizierung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens des Europarates von 1957 eine notwendige Vorbedingung für den Beitritt.

Artikel 20 — Verwahrer

Gemäß diesem Artikel ist der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union Verwahrer dieses Übereinkommens. Der Generalsekretär unterrichtet die Mitgliedstaaten so rasch wie möglich über alle Notifizierungen im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen, die von seiten der Mitgliedstaaten bei ihm eingehen. Diese Notifizierungen werden ebenso wie alle Informationen über den Stand der Annahmen und Beitritte sowie die Erklärungen und Vorbehalte in Teil C des *Amtsblatts der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES

vom 27. Mai 1997

über die Anwendung des Dubliner Übereinkommens in der Praxis

(97/C 191/04)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

KOMMT ÜBEREIN, daß die von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern am 11. und 12. Juni 1992 in Lissabon angenommenen Leitlinien zur Durchführung des Dubliner Übereinkommens wie folgt ergänzt werden:

„Beantwortungsfrist bei Aufnahmeersuchen

Der Mitgliedstaat, an den ein Aufnahmeersuchen gerichtet wird, verpflichtet sich, alles daran zu setzen, um das Ersuchen innerhalb von höchstens einem Monat, nachdem er mit dem Ersuchen befaßt wurde, zu beantworten.

Der ersuchte Mitgliedstaat kann jedoch im Falle besonderer Schwierigkeiten vor Ablauf der einmonatigen Frist eine vorläufige Antwort erteilen und dabei angeben, bis wann er eine endgültige Antwort erteilen kann. Dieser Zeitraum sollte so kurz wie möglich sein und darf in keinem Fall die in Artikel 11 Absatz 4 des Dubliner Übereinkommens genannte Frist von drei Monaten ab Erhalt des Ersuchens überschreiten.

Geht innerhalb der einmonatigen Frist eine ablehnende Antwort ein, so hat der ersuchende Mitgliedstaat die Möglichkeit, die Ablehnung des ersuchten Mitgliedstaats innerhalb einer einmonatigen Frist ab Erhalt der Antwort anzufechten, sofern ihm nach Übermittlung des Ersuchens neue und schwerwiegende Gründe bekannt geworden sind, die für die Zuständigkeit des ersuchten Mitgliedstaats sprechen. Der ersuchte Mitgliedstaat erteilt hierauf schnellstmöglich eine Antwort.

Der Ausschuß „Artikel 18“ bewertet nach einem Jahr die Auswirkungen dieses Beschlusses in der Praxis. Dabei wird geprüft, ob die einmonatige Frist als Höchstfrist praktikabel ist.

Dringlichkeitsverfahren

Wird bei Verweigerung einer Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis, bei Festnahme wegen unrechtmäßigen Aufenthalts oder bei Notifizierung bzw. Vollstreckung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme ein Asylantrag an einen Mitgliedstaat gerichtet, so unterrichtet dieser unverzüglich den vermutlich zuständigen Mitgliedstaat; er gibt die rechtlichen und sachlichen Gründe für eine dringende Beantwortung sowie die Frist an, innerhalb deren die Antwort erfolgen soll. Der Mitgliedstaat bemüht sich, innerhalb dieser Frist zu antworten. Ist ihm dies nicht möglich, so teilt er dies schnellstmöglich dem ersuchenden Mitgliedstaat mit.“;

KOMMT ÜBEREIN, daß die von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern am 30. November und 1. Dezember 1992 in London angenommenen Schlußfolgerungen betreffend die Überstellung von Asylbewerbern gemäß dem Dubliner Übereinkommen wie folgt ergänzt werden:

„Wenn die Überstellung des Asylbewerbers wegen besonderer Umstände wie Krankheit, Schwangerschaft, Haft und dergleichen verschoben werden muß und deshalb nicht innerhalb der üblichen einmonatigen Frist erfolgen kann, so bestimmen die betroffenen Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen, innerhalb welcher Frist die Überstellung in einem derartigen Fall zu erfolgen hat.

Entzieht sich der Asylbewerber der Überstellung, so daß diese nicht erfolgen kann, so ist es in bezug auf die Zuständigkeit unerheblich, ob der Asylbewerber vor oder nach der förmlichen Annahme der Zuständigkeit untergetaucht ist. Taucht der Asylbewerber später wieder auf, so bestimmen die betreffenden Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen, innerhalb welcher Frist die Überstellung in einem derartigen Fall zu erfolgen hat.

Die Mitgliedstaaten unterrichten einander so schnell wie möglich, wenn ihnen bekannt wird, daß eine der genannten Situationen vorliegt. In beiden genannten Fällen bleibt der nach dem Dubliner Übereinkommen für die Prüfung des Asylantrags zuständige Mitgliedstaat unbeschadet des Artikels 10 Absatz 2, 3 und 4 des Dubliner Übereinkommens für die Aufnahme bzw. die Wiederaufnahme des Asylbewerbers zuständig.“;

KOMMT ÜBEREIN, daß der vom Rat am 20. Juni 1994 angenommene Text „Beweismittel im Rahmen des Dubliner Übereinkommens“ (ABl. Nr. C 274 vom 19. 9. 1996, S. 35—41) wie folgt ergänzt wird:

„Unbeschadet der im Amtsblatt Nr. C 274 vom 19. 9. 1996, S. 35—41, genannten Bestimmungen über die Beweismittel kann die Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Asylantrags im Einzelfall auf der Grundlage einer kohärenten, ausreichend detaillierten und überprüfbaren Erklärung des Asylbewerbers akzeptiert werden.“;

unter Berücksichtigung des in Artikel 14 Absatz 1 und Artikel 15 Absatz 1 des Dubliner Übereinkommens genannten Informationsaustausches sowie der Notwendigkeit, strukturierten Zugang zu statistischen Angaben über die praktische Anwendung des Dubliner Übereinkommens zu haben;

in Kenntnis des Umstands, daß Artikel 15 Absatz 1 des Dubliner Übereinkommens keine Frist vorschreibt, innerhalb deren ein Mitgliedstaat ein Auskunftersuchen eines anderen Mitgliedstaats beantworten muß;

KOMMT ÜBEREIN, zu einem vierteljährlichen Austausch statistischer Daten über die praktische Anwendung des

Dubliner Übereinkommens anhand der in den Anlagen enthaltenen Tabellen überzugehen;

KOMMT ÜBEREIN, daß der Mitgliedstaat, der nach Artikel 15 um Auskunft ersucht wird, alles daran setzen sollte, dieses Ersuchen nach Möglichkeit sofort — auf jeden Fall aber binnen eines Monats — zu beantworten.

Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) in den Jahren 1994 und 1995

(vom Rat am 26. Mai 1997 gebilligter Text)

(97/C 191/05)

Der Ministerbeschluß zur Schaffung des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) sieht vor, daß dieses Gremium dem Rat Tätigkeitsberichte vorlegt. Das CIREA hat bereits einen Bericht über das erste und zweite Halbjahr 1993 vorgelegt. Gegenstand des vorliegenden Berichts sind die Tätigkeiten des CIREA in den Jahren 1994 und 1995.

I. ALLGEMEINES

a) Zahl der Sitzungen

1994 ist das CIREA zu 4 Sitzungen⁽¹⁾ (21. Januar, 23. September, 19. Oktober und 8. Dezember) und 1995 zu 8 Sitzungen (13. Februar, 5. April, 4. Mai, 1. Juni, 7. September, 6. Oktober, 8. November und 12. Dezember) zusammengetreten.

Vor allem ab dem zweiten Halbjahr 1994 hat das CIREA die Zahl seiner Sitzungen erhöht und seine Arbeit wesentlich intensiver gestaltet, indem es den Gedankenaustausch in Asylfragen stärker aufgefächert und vertieft hat.

Die nationalen Sachverständigen für die Bearbeitung der Asylanträge nehmen im allgemeinen an den CIREA-Sitzungen teil. Die Leiter der Behörden, die in den Mitgliedstaaten für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zuständig sind, sind indessen am 1. Juni 1995 unter französischem Vorsitz zum ersten Mal im Rahmen des CIREA zusammengetreten.

b) Teilnahme des UNHCR an den Sitzungen

Auf entsprechende Initiativen des CIREA hin, die vom AStV (2. Teil) bestätigt wurden, ist der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge eingeladen worden, ab dem 1. Halbjahr 1995 an den CIREA-Sitzungen teilzunehmen. Der UNHCR hat keinen Beobachterstatus, sondern soll bei bestimmten Tagesordnungspunkten an den Arbeiten des CIREA mitwirken.

Seine Präsenz hat sich für die Aussprachen im CIREA als sehr nützlich erwiesen. Der UNHCR hat außerdem schriftliche Beiträge in bezug auf die Herkunftsländer von Asylbewerbern geliefert. Diese Informationen wurden vom Dokumentationszentrum des UNHCR für Flüchtlingsfragen anhand öffentlich zugänglicher Daten unter Angabe der jeweiligen Quellen zusammengestellt.

c) Vorbereitung des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten

Das CIREA hat die 1993 aufgenommenen informellen Konsultationen mit den neuen Mitgliedstaaten, die sich zum damaligen Zeitpunkt um den Beitritt zur Europäischen Union beworben hatten, fortgesetzt, um sich eine bessere Kenntnis von der Asylpolitik dieser Länder zu verschaffen. Es ist mit Vertretern Österreichs und Schwedens zu Sitzungen zusammengekommen. Dabei wurden deren asylrechtliche Bestimmungen, die für das Asylverfahren zuständigen Einrichtungen, die Zahl und die Herkunft der Asylbewerber sowie bestimmte Fragen im Zusammenhang mit den Vertriebenen aus dem ehemaligen Jugoslawien geprüft.

Das CIREA hatte keine Gelegenheit, eine Sitzung mit Finnland durchzuführen, hat von diesem Land aber ein Dokument mit einer ausführlichen Beschreibung mehrerer wichtiger Elemente des Asylverfahrens erhalten (Behandlung der Asylanträge, Begründung der Entscheidungen, Einspruchsmöglichkeiten sowie Entscheidungsverfahren im Asylbereich).

II. ANNAHME VON TEXTEN BETREFFEND DIE ARBEITSWEISE DES CIREA

Im Jahr 1994 hat der Rat folgende Beschlüsse in bezug auf das CIREA angenommen:

- Verfahren für die Ausarbeitung der Berichte im Rahmen der gemeinsamen Bewertung der Lage in den Drittländern,
- Leitlinien für den Inhalt der gemeinsamen Berichte über die Drittländer⁽²⁾,
- Vorschriften betreffend die Verteilung und die Vertraulichkeit der gemeinsamen Berichte über die Lage in bestimmten Drittländern⁽³⁾.

III. ARBEITEN DES CIREA IN DEN JAHREN 1994 UND 1995

a) Prüfung der Lage in den Herkunftsländern von Asylbewerbern

Das CIREA hat 1994 und 1995 die Lage in folgenden Drittländern oder Regionen, aus denen Asylbewerber in mehrere Mitgliedstaaten kamen, eingehend geprüft:

⁽²⁾ ABl. Nr. C 274 vom 19. 9. 1996, S. 52.

⁽³⁾ ABl. Nr. C 274 vom 19. 9. 1996, S. 43.

⁽¹⁾ Davon 3 Sitzungen im zweiten Halbjahr.

- Albanien,
- Bhutan,
- Bhutanische Staatsangehörige nepalesischer Herkunft,
- Kaukasus,
- Bulgarien,
- Myanmar,
- Irak,
- Unabhängige Republiken (Georgien, Aserbaidschan) und Republiken der Russischen Föderation (Nordossetien, Inguschetien, Tschetschenien),
- Rumänien,
- Sri Lanka,
- Islamischer Fundamentalismus (Iran, Ägypten, Tunesien, Algerien),
- Türkei,
- Zaire.

Das CIREA hat ferner einige Aspekte im Zusammenhang mit folgenden Drittländern geprüft, wobei die Diskussion jedoch nicht so ausführlich war wie bei den vorgenannten Ländern bzw. Regionen:

- Kuba,
- Burundi,
- Mauretanien,
- Ruanda,
- Sierra Leone,
- Kosovo-Albaner.

Bei diesen Beratungen wurden ganz generell die Antworten der Mitgliedstaaten auf einen Fragebogen über das betreffende Land oder die betreffende Region zugrunde gelegt, wobei insbesondere folgendes berücksichtigt wurde:

- statistische Angaben (Asylanträge und Anerkennungquoten),
- typische Merkmale des Asylantrags (Profil des Antragstellers, wie etwa ethnische Zugehörigkeit oder Religion),
- angeführte Gründe,
- Reiseroute nach der Ausreise aus dem Herkunftsland,
- Bewertung der Anträge nach den Bestimmungen des Genfer Abkommens (Art der Analyse der Asylanträge; Begriff der inländischen Fluchialternative; Behandlung spezifischer Fälle),
- Verhältnisse im Herkunftsland,
- Asylverfahrenspraxis des betreffenden Mitgliedstaats sowie
- Maßnahmen im Fall der Nichtanerkennung als Flüchtling.

In verschiedenen Fällen konnten die Mitgliedstaaten die Lage anhand der gemeinsamen Berichte

prüfen, die an erster Stelle von den Leitern der diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten in dem betreffenden Drittstaat ausgearbeitet und später von den GASP-Gremien gebilligt werden. Diese Berichte, die eine globale Bewertung der Verhältnisse vor Ort enthalten, können insoweit berücksichtigt werden, als sie für den Asylbereich von Interesse sind⁽¹⁾.

Der UNHCR hat systematisch Informationsdokumente über die Lage in diesen Drittländern vorgelegt und die für das CIREA interessanten Punkte hervorgehoben. Grundlage für diese Dokumente waren einschlägige, öffentlich zugängliche Informationen.

Darüber hinaus wurden dem CIREA Berichte über Informationsreisen vorgelegt, die von dem einen oder anderen Mitgliedstaat in einigen Ländern durchgeführt wurden. In diesen Berichten werden die Grundzüge der Organisationsstruktur des jeweiligen Landes und die Auswirkung der Verhältnisse auf die dortige Bevölkerung dargestellt (siehe Abschnitt III.b)).

Das CIREA erhielt außerdem Berichte von Nichtregierungsorganisationen, die diese aus eigener Initiative übermittelten.

b) Gemeinsame Informationsreisen in die Herkunftsländer der Asylbewerber

Das CIREA hat 1995 die Frage geprüft, ob gemeinsame Informationsreisen in die Herkunftsländer der Asylbewerber unter Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten durchgeführt werden können. Durch solche Reisen sollte es möglich sein, die Lage vor Ort besser kennenzulernen und dabei auf bestimmte technische oder allgemeine Aspekte einzugehen, die von den Mitgliedstaaten aus schwer zu erfassen sind und deren Kenntnis eine bessere Beurteilung der Asylanträge gestattet. Das CIREA und auch die Lenkungsgruppe hatten keine Gelegenheit, in dieser Frage endgültig Stellung zu nehmen.

Als Alternative wurde vereinbart, daß jeder Mitgliedstaat sich verpflichtet, die anderen Mitgliedstaaten über die Ergebnisse seiner Informationsreisen in Drittländer zu unterrichten, sofern Asylfragen davon berührt sind. Der betreffende Mitgliedstaat könnte außerdem vor jeder Informationsreise andere Mitgliedstaaten einladen, sich der Reise anzuschließen, bzw. Fragen oder Standpunkte der anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des CIREA sammeln, damit diese während der Reise entsprechend berücksichtigt werden können. In diesem Sinne wurde vereinbart, die durchgeführten oder geplanten Informationsreisen der Mitgliedstaaten in die Herkunftsländer der Asyl-

⁽¹⁾ 1994 und 1995 wurden gemeinsame Berichte über folgende Länder erstellt: Zaire, Albanien, Bulgarien, Türkei, Sri Lanka, China, Angola und Nigeria.

bewerber zu einem ständigen Tagesordnungspunkt der CIREA-Sitzungen zu machen.

Dem CIREA wurde 1995 über Informationsreisen nach Sri Lanka, Zaire und Äthiopien Bericht erstattet.

c) Informationsaustausch in Asylfragen

Zu Beginn jeder Sitzung haben die Mitglieder des CIREA mündliche oder schriftliche Informationen über innerstaatliche Entwicklungen ausgetauscht. Es handelte sich dabei unter anderem um folgende Punkte:

- Änderungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Asylbereich, die in den Mitgliedstaaten erfolgt sind oder über die beraten wird. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß sehr viele Mitgliedstaaten ihr innerstaatliches Asylrecht in mehreren Bereichen geändert haben (vor allem NL, GR, E, DK, P). Diese Maßnahmen, mit denen der 1993 von mehreren Mitgliedstaaten eingeleitete Prozeß fortgesetzt wird, haben manchmal zu erheblichen Änderungen der asylrechtlichen Bestimmungen geführt. In anderen Fällen beziehen sich die Änderungen auf Einzelbereiche wie etwa Hilfeleistungen bei freiwilliger Rückkehr, Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für Asylbewerber oder Aufnahmebedingungen für Ausländer in Sammelunterkünften,
- geltende Rechtsprechung in verschiedenen Mitgliedstaaten,
- Regionen oder Herkunftsländer, aus denen in dem der Sitzung vorangegangenen Monat die meisten Asylbewerber in die einzelnen Mitgliedstaaten gekommen sind,
- einzelstaatliche Verfahren für die Behandlung der Asylbewerber an der Grenze,
- etwaige Rückübernahmeabkommen der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten,
- visumpolitische Maßnahmen, sofern sie Auswirkungen auf den Asylbereich haben können,
- Gedankenaustausch über die Rückführung abgewiesener Asylbewerber,
- Gedankenaustausch über die in den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen über die mögliche Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung an Asylbewerber, die die Voraussetzungen des Abkommens von 1951 nicht erfüllen,
- in den Mitgliedstaaten von unbegleiteten Minderjährigen gestellte Asylanträge: Häufigkeit und Lösungsansätze,
- Rechtshilfe für Asylbewerber,
- Unterricht für die Kinder der Asylbewerber.

d) Demarchen bei den Behörden von Drittstaaten

Angeichts der wachsenden Zahl abgewiesener Asylbewerber chinesischer Herkunft, die sich im Hoheitsgebiet des einen oder anderen Mitgliedstaats weiterhin unrechtmäßig aufhalten, hat das CIREA analog zu den bereits 1993 eingeleiteten Initiativen das erforderliche Material gesammelt, damit die zuständigen Behörden bei den chinesischen Behörden vorstellig werden können. Diese Informationen wurden der GASP übermittelt, damit konkrete Demarchen vor Ort unternommen werden können.

In ähnlicher Weise ist das CIREA in bezug auf die Asylbewerber aus Vietnam verfahren, um Demarchen bei den vietnamesischen Behörden vorzubereiten.

e) Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Anerkennungsquoten hinsichtlich des Flüchtlingsstatus

Das CIREA hat die unterschiedlichen Anerkennungsquoten der Mitgliedstaaten geprüft. Dabei konnten die Mitgliedstaaten eingehend die Gründe prüfen, die in bestimmten Fällen die unterschiedlichen Anerkennungsquoten der Mitgliedstaaten in bezug auf Asylbewerber desselben Drittlandes oder derselben Herkunftsregion erklären. Dieses Verfahren wurde auch bei der Prüfung der Lage in den Herkunftsländern der Asylbewerber angewandt.

f) Statistik

Das CIREA hat zahlreiche statistische Angaben über die Asylbewerber in den einzelnen Mitgliedstaaten, sowie über die jeweiligen Anerkennungsquoten zusammengetragen. Diese Daten beziehen sich auf 1994 und 1995. Sie wurden nach geographischen Gebieten (Welt insgesamt, Europa, Asien, Afrika, Amerika und Ozeanien) sowie nach den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber in der Europäischen Union erfaßt.

Es sei daran erinnert, daß diese Statistiken dazu dienen, die Mitgliedstaaten rasch über die Entwicklungen im Asylbereich und vor allem über die Zahl der Asylanträge in den Mitgliedstaaten zu informieren. Ihr Zweck ist es nicht, endgültige statistische Angaben auf Ebene der Mitgliedstaaten zu liefern.

g) Eingehende Prüfung der Fragen in bezug auf den gemeinsamen Standpunkt betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens

Die Gruppe „Asyl“ hat 1994 und 1995 den Entwurf eines gemeinsamen Standpunkts betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition

des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens geprüft⁽¹⁾.

Um die Arbeiten der Gruppe „Asyl“ besser unterstützen zu können, hat das CIREA mehrere Punkte geprüft:

- Behandlung der Asylanträge von Personen aus Gebieten, in denen ein Bürgerkrieg oder ein mit Gewalt verbundener interner oder allgemeiner Konflikt besteht. Insbesondere wurde die Frage geprüft, ob die Furcht vor Verfolgung sich in diesen Fällen auf einen der in Artikel 1 Abschnitt A des Genfer Abkommens genannten Gründe stützen müsse. Das CIREA hat dabei die Lage in verschiedenen Drittländern, die von inneren Unruhen erschüttert werden (Angola, Somalia und Liberia), berücksichtigt.
- Anwendung des Artikels 1 Abschnitt C Nummer 5 des Genfer Abkommens auf Rumänen, die den Flüchtlingsstatus besitzen.
- Praxis der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anwendung des Artikels 1 Abschnitt F des Genfer Abkommens und das Verzeichnis der internationalen Übereinkünfte, die in diesen Artikel aufgenommen werden könnten.

h) Leitlinien für die Verteilung und die Vertraulichkeit der gemeinsamen Berichte⁽²⁾

Im Jahr 1994 hat der Rat Leitlinien für die Verteilung und die Vertraulichkeit der gemeinsamen Berichte über die Lage in bestimmten Drittländern festgelegt. Unter anderem wurde vereinbart, daß

- die für Asyl- und Ausländerfragen zuständigen nationalen Behörden diese Berichte als Informationsquelle nutzen können;
- diese Berichte nach Maßgabe der innerstaatlichen Verfahren im Falle einer Klage gegen eine Entscheidung der für Asyl- oder Ausländerfragen zuständigen Behörden den streitenden Parteien zur Kenntnis gebracht werden können.

i) Spezielle Vorbereitungssitzungen des CIREA über Herkunftsländer

Das CIREA hat Überlegungen darüber angestellt, ob es zweckmäßig ist, Drittstaaten, die nur für bestimmte Mitgliedstaaten besonders wichtig sind,

zu prüfen. Diese Initiative geht darauf zurück, daß die Mitgliedstaaten ihr Interesse an einer solchen Evaluierung im Rahmen des CIREA bekundet haben. In derartigen Sitzungen wären diejenigen Mitgliedstaaten vertreten, die teilnehmen möchten und für die solche Sitzungen ein dringendes Anliegen sind. Ende 1995 hatte das CIREA seine Überlegungen zu diesen Fragen noch nicht abgeschlossen.

j) Kompilation im Asylbereich

Das CIREA hat die Textsammlung zur europäischen Asylpraxis auf den neuesten Stand gebracht. Sie enthält die wichtigsten Rechtsakte und sonstigen Texte im Asylbereich, die die Mitgliedstaaten vor und seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union angenommen haben.

k) Durchführung der Zusammenarbeit zwischen dem CDR/UNHCR und dem CIREA

Im Ministerbeschluß zur Schaffung des CIREA ist vorgesehen, daß im Rahmen des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über Asylfragen die vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen gespeicherten Daten berücksichtigt werden sollten. Ferner ist vorgesehen, daß das CIREA vorschlagen kann, jede von ihm als zweckmäßig erachtete Zusammenarbeit einzuleiten.

Das CIREA hat sich in diesem Zusammenhang mit der Frage befaßt, ob es sinnvoll wäre, ein System einzurichten, mit dem den Mitgliedstaaten der Zugriff auf die Daten des Dokumentations- und Forschungszentrums (CDR) des UNHCR über eine beim Generalsekretariat des Rates einzurichtende Datenbank ermöglicht würde.

In den Beratungen über diesen Punkt wurde der Vorschlag unterbreitet, daß über die Möglichkeit nachgedacht wird, ein System des Informationsaustauschs auf elektronischem Wege einzurichten. Jeder Mitgliedstaat würde in das elektronische System die Fragen eingeben, auf die er von den anderen Mitgliedstaaten eine Antwort erhalten möchte. Diese Nachricht würde automatisch gleichzeitig an alle CIREA-Mitglieder weitergeleitet. Jeder Mitgliedstaat würde sich bemühen, die gewünschte Antwort innerhalb der vom ersuchenden Mitgliedstaat festgelegten Fristen zu erteilen. Das CIREA konnte bis Ende 1995 zu dieser Frage noch nicht endgültig Stellung nehmen.

⁽¹⁾ Der gemeinsame Standpunkt ist inzwischen vom Rat festgelegt worden (ABl. Nr. L 63 vom 13. 3. 1996, S. 2).

⁽²⁾ ABl. Nr. C 274 vom 19. 9. 1996, S. 43.

Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) im Jahr 1996

(vom Rat am 26. Mai 1997 gebilligter Text)

(97/C 191/06)

Das Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen (CIREA) ist 1996 zu acht Sitzungen zusammengetreten, und zwar am

- 16. Januar,
- 26. Februar,
- 3. Mai,
- 2./3. Juli,
- 3. September,
- 30. September,
- 28. Oktober,
- 5. Dezember.

Die Arbeit des CIREA erstreckte sich auf zweierlei Bereiche: zum einen führte es seine Aufgaben in bezug auf den Austausch von Information aus, zum andern stellte es Überlegungen über seine Arbeitsmethoden an.

Im übrigen hat im Rahmen des transatlantischen Dialogs ein Treffen zwischen CIREA-Sachverständigen und Sachverständigen aus den Vereinigten Staaten zum Zweck eines Informationsaustauschs über Asylfragen stattgefunden.

I. INFORMATIONSAUSTAUSCH

1. Gesetze, Regelungen und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten im Asylbereich

Belgien, Spanien, Irland, Luxemburg und das Vereinigte Königreich haben das CIREA über Gesetzesänderungen im Laufe des Jahres 1996 unterrichtet; Kommentare oder Kopien der neuen Rechtstexte wurden verteilt.

Belgien: Lois du 10 juillet 1996 et 15 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, veröffentlicht im „Moniteur belge“ vom 5. Oktober 1996,

Spanien: Real Decreto 155/96 de 2 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985,

Irland: „Irish Refugee Act“ 1996 (26. Juni 1996),

Luxemburg: Loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile ainsi que règlements grand-ducaux d'application du 22 avril 1996,

Vereinigtes Königreich: „Asylum and Immigration Act“ 1996 (24. Juli 1996).

Revisionen finden derzeit in Dänemark, Griechenland, den Niederlanden und in Schweden statt. Schweden hat dem CIREA zwei Vermerke übermittelt — eine Zusammenfassung des Berichts des Parlamentsausschusses für Flüchtlingspolitik an die schwedische Regierung und eine Zusammenfassung des Gesetzentwurfs 1996/97:25 betreffend die schwedische Migrationspolitik in einer Gesamtschau.

Aufgrund einer Initiative der diplomatischen Vertretung der Slowakei bei der Europäischen Union hat das CIREA eine Kopie des Flüchtlingsgesetzes erhalten, das am 14. November 1995 vom slowakischen Parlament verabschiedet worden ist.

Schließlich hat Deutschland dem CIREA einen analytischen Vermerk über die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 in bezug auf die Neuregelung des Asylrechts übermittelt; nach diesen Entscheidungen sind die neuen asylrechtlichen Bestimmungen über sichere Drittstaaten, sichere Herkunftsstaaten und die Flughafenregelung mit der deutschen Verfassung vereinbar.

2. Statistik

Das Generalsekretariat des Rates hat eine Asylbewerberstatistik für das zweite Halbjahr 1995, das erste Quartal 1996 und das erste Halbjahr 1996 geführt. In dieser Statistik sind die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Daten über Asylanträge und Anerkennungsquoten nach geographischen Gebieten für die 50 wichtigsten Herkunftsländer von Asylbewerbern in der Europäischen Union enthalten.

Die Mitgliedstaaten haben ferner in jeder CIREA-Sitzung die neuesten verfügbaren Informationen (vorläufige Informationen) erhalten, die von den einzelnen Mitgliedstaaten in Form des 1993 vereinbarten Modells übermittelt worden waren.

3. Lage in den Herkunftsländern der Asylbewerber

a) Prüfung im Rahmen des CIREA

Das CIREA hat die Lage in den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens, insbesondere im Kosovo, sowie in Irak und Somalia geprüft. Ein Fragebogen wurde den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die bevorstehende Prüfung der Lage in China zugesandt.

Für jedes dieser Länder erstreckte sich die Evaluierung auf folgendes:

- die Merkmale der Asylanträge (Profil des Antragstellers, angegebene Motive, Ausreisebedingungen des Herkunftslands, Reise-route, Art und Echtheit der vorgelegten Dokumente);
- Bewertung der Anträge nach den Bestimmungen des Genfer Abkommens (allgemeine Lage im Land — u. a. politische Lage und Achtung der Menschenrechte — und Praxis der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anerkennung des Antrags) und die grundlegenden Verfahren zur Behandlung der Anträge;
- die etwaige Anwendung von Ausnahme- oder Aussetzungsklauseln;
- bei abgelehntem Antrag: den Verbleib im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aus anderen Gründen oder Rückführung (Ausreise in als sicher geltende Regionen des Herkunftslands, Ausweisung in Drittländer, etwaige praktische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Rückführung).

Das CIREA hat den UNHCR ersucht, sich an der Evaluierung der Lage in diesen Ländern in der Form zu beteiligen, daß er seine eigene Analyse im Rahmen eines mündlichen Vortrags eines seiner Sachverständigen über das jeweils geprüfte Land mitteilt. Ergänzend zu diesem mündlichen Vortrag hat der UNHCR dem CIREA Hintergrundinformationen über die Asylbewerber aus diesen Ländern übermittelt.

b) Gemeinsame GASP-Berichte

Die GASP-Gremien haben dem CIREA auf dessen Ersuchen hin im März 1996 eine aktualisierte Fassung des im Februar 1995 erstellten gemeinsamen Berichts über Nigeria und im September 1996 einen Bericht über die Lage der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan übermittelt.

Das CIREA hatte ferner um gemeinsame Berichte über Algerien und Irak gebeten, die aber aufgrund der derzeitigen politischen Lage

in diesen Ländern bisher noch nicht vorgelegt werden konnten.

c) Informationsreisen der Mitgliedstaaten in die Herkunftsländer

Jeder Mitgliedstaat, der eine Informationsreise in ein Drittland durchgeführt hat, hat das CIREA über die Ergebnisse dieser Reise unterrichtet. Die vorgetragenen Berichte betrafen die Lage in Zaire, der Republik Guinea, Iran, Armenien und in nordöstlichen sowie nordwestlichen Teil Somalias.

1995 war die Möglichkeit in Betracht gezogen worden, Informationsreisen unter Beteiligung mehrer Mitgliedstaaten durchzuführen. 1996 hat eine solche Informationsreise nach Pakistan stattgefunden; nachdem ein Mitgliedstaat angekündigt hatte, er beabsichtige eine Reise in dieses Land durchzuführen, schlossen sich drei andere Mitgliedstaaten diesem Vorhaben an. Diese „gemeinsame“ Informationsreise ist von allen Teilnehmern als überaus positive Erfahrung bewertet worden.

Das CIREA wurde ferner davon unterrichtet, daß Informationsreisen nach Bangladesch, Sri Lanka/Bangladesch/Pakistan und Aserbeidschan in Vorbereitung seien.

4. Sonstiges

Das CIREA behandelte auch verschiedene Einzelfragen, die sich aufgrund der internationalen Lage oder des Interesses eines Mitgliedstaats stellten, so zum Beispiel

- die Folgen, die sich aus der Unterzeichnung des Abkommens von Dayton/Paris für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft an Asylbewerber aus Bosnien-Herzegowina ergeben;
- die pakistanischen Asylbewerber aus Bangladesch (Bihari);
- die Aufenthaltsbedingungen für Staatenlose;
- die Bedingungen für die Ausweisung nach Côte d'Ivoire;
- die Rückführung abgelehnter Asylbewerber aus Zaire, dem südlichen Sudan und dem südlichen Libanon.

Das CIREA hat beschlossen, ein Verzeichnis von Kontaktpersonen zu erstellen, die in den Mitgliedstaaten Asylanträge bearbeiten; diese Liste muß regelmäßig aktualisiert werden.

Eine im März 1996 erstellte aktualisierte Fassung der Textsammlung zur europäischen Asylpraxis ist vom Generalsekretariat des Rates verteilt worden.

II. ÜBERPRÜFUNG DER ARBEITSMETHODEN DES CIREA

Zu Beginn des italienischen Vorsitzes sind die Leiter der Stellen, die in den Mitgliedstaaten für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zuständig sind, zum zweiten Mal zusammengetreten (das erste Treffen hatte im Juni 1995 auf Initiative des französischen Vorsitzes stattgefunden). Sie verlangten unter anderem auf Initiative Frankreichs eine Evaluierung der Tätigkeiten des CIREA. Die Lenkungsgruppe I beschloß auf ihrer Tagung vom 8. und 9. Juli 1996, die Arbeitsmethoden und Praktiken des CIREA einer Überprüfung zu unterziehen.

Diese Evaluierung fand unter dem irischen Vorsitz statt; die Arbeitsmethoden des CIREA wurden im einzelnen geprüft, um eine effizientere Nutzung der Ressourcen der nationalen Delegationen, der Kommission und des Generalsekretariats des Rates zu erreichen. Das CIREA stützte seine Beratungen auf einen Vermerk des irischen Vorsitzes. Dieses Dokument enthält eine Reihe von Schlußfolgerungen, die derzeit dem K.4-Ausschuß zur Prüfung vorliegen.

Besonders geprüft werden sollen im übrigen die Errichtung einer Datenbank sowie die Verbesserung der Erhebung und statistischen Erfassung asylbezogener Daten. Über beide Fragen wird beraten.

a) Datenbank

Das CIREA ist übereingekommen, das Projekt eines Zugriffs auf die Informationen der Datenbank des CDR/UNHCR über das CIREA vorerst nicht weiterzuverfolgen, da die betreffenden Informationen von den einzelnen Mitgliedstaaten direkt eingeholt werden können.

Die Leiter der in den Mitgliedstaaten für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus zuständigen Stellen haben bei ihrem Treffen im Rahmen der CIREA-Sitzung vom 26. Februar 1996 die Auffassung vertreten, daß die Einrichtung einer CIREA-Datenbank für die Mitgliedstaaten von Nutzen sein könnte, sofern sie die für die Zwecke der Mitgliedstaaten relevanten Daten enthielte. Das Generalsekretariat des Rates ist ersucht worden, eine Aufzeichnung über die Möglichkeiten der technischen Realisierung einer solchen Datenbank und die damit verbundenen Kosten zu erstellen und dabei die Notwendigkeit einer

raschen Bereitstellung der Daten und die sprachlichen Probleme zu berücksichtigen.

Die Delegationen haben von der Abteilung Informationstechnologie des Generalsekretariats des Rates eine Aufzeichnung über die technische Durchführbarkeit erhalten, die im CIREA noch nicht erörtert worden ist.

Über die Frage, welche Daten in eine solche Datenbank aufzunehmen wären, wird derzeit noch beraten.

b) Statistik

Das CIREA möchte das bestehende statistische System verbessern und hat die Vertreter des Statistischen Dienstes der Kommission (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften — EUROSTAT) ersucht, mit ihren Erfahrungen zu den Überlegungen beizutragen. In diesem Zusammenhang haben die Dienststellen der Europäischen Kommission dem CIREA ein Arbeitsdokument über die in diesem Bereich laufenden Arbeiten übermittelt. Es wurde beschlossen, daß das CIREA seinen Bedarf mit Blick auf eine etwaige Unterstützung von Seiten des Statistischen Dienstes der Kommission bei der Erhebung, Aufbereitung und Analyse des im CIREA-Rahmen weitergegebenen statistischen Datenmaterials aus dem Asylbereich präzisieren wird.

III. TREFFEN ZWISCHEN SACHVERSTÄNDIGEN DES CIREA UND SACHVERSTÄNDIGEN AUS DEN VEREINIGTEN STAATEN VON AMERIKA

Im Jahr 1996 war im Rahmen des transatlantischen Dialogs beschlossen worden, nach vom ASrV festgelegten Modalitäten Kontakte zwischen Asylsachverständigen aus den Vereinigten Staaten und aus der Europäischen Union herzustellen, und zwar in Form regelmäßiger Zusammenkünfte, die aus praktischen Gründen jeweils unmittelbar im Anschluß an eine Sitzung des CIREA stattfinden sollen („back-to-back-meetings“).

Ein solches Treffen zwischen CIREA- und US-Sachverständigen wurde Ende 1996 direkt nach der CIREA-Sitzung vom 5. Dezember abgehalten. Da es sich um die erste Zusammenkunft dieser Art handelte, ging es dabei im wesentlichen um die gegenseitige Unterrichtung über die Tätigkeiten beider Seiten im Asylbereich.