



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.1.2005  
KOM(2004) 858 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION**

**über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über  
gemeinsame Ermittlungsgruppen in innerstaatliches Recht**

{SEK(2004) 1725}

## 1. EINLEITUNG

Angesichts der Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Ausbreitung des Terrorismus verabschiedeten die Mitgliedstaaten ein rechtliches Instrument zur Angleichung der Rechtsvorschriften, das klare Regeln für die Bildung und die Tätigkeit gemeinsamer Ermittlungsgruppen vorsieht. In der Praxis waren solche informellen Gruppen bereits im Einsatz, doch gab es keine gemeinsamen Rechtsvorschriften für ihre Aktivitäten.

Eine erste rechtliche Grundlage war das Übereinkommen aus dem Jahr 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>1</sup> (nachstehend das "Übereinkommen von 2000" genannt), in dem gemeinsame Ermittlungsgruppen (Artikel 13) genannt sind und das auch andere Instrumente zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität vorsieht, darunter den Informationsaustausch ohne Ersuchen, verdeckte Ermittlungen, kontrollierte Lieferungen.

Wegen der Verzögerung bei der Ratifizierung des Übereinkommens von 2000 erließ der Rat am 13. Juni 2002 den Rahmenbeschlusses über gemeinsame Ermittlungsgruppen<sup>2</sup> (nachstehend "Rahmenbeschluss" genannt), um die Tätigkeit der gemeinsamen Ermittlungsgruppen zügiger rechtlich abzusichern.

Der Rahmenbeschluss tritt außer Kraft, sobald das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen in allen Mitgliedstaaten in Kraft getreten ist (Artikel 5).

Nach Artikel 4 des Rahmenbeschlusses haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dem Rahmenbeschluss bis zum 1. Januar 2003 nachzukommen.

Am 28. November 2002 nahm der Rat ein Protokoll<sup>3</sup> zur Änderung des Europol-Übereinkommen an, das den Europol-Polizeibeamten die Mitarbeit in gemeinsamen Ermittlungsgruppen ermöglicht.

Am 8. Mai 2003 nahm der Rat eine Empfehlung für ein Modell für eine Vereinbarung über die Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe<sup>4</sup> an.

Infolge der Terroranschläge von Madrid am 11. März 2004 forderte der Europäische Rat in seiner Erklärung vom 25. März 2004<sup>5</sup> alle Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, alle noch erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Rahmenbeschluss

---

<sup>1</sup> Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens - gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union - über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1.

<sup>2</sup> Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, ABl. L 162 vom 20.6.2002, S. 1.

<sup>3</sup> Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol. ABl. C 312 vom 16.12.2002, S.1.

<sup>4</sup> Empfehlung des Rates vom 8. Mai 2003 zu einem Modell für eine Vereinbarung über die Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe (GEG), ABl. C 121 vom 23.5.2003, S. 1.

<sup>5</sup> Ratsdokument 7906/04 JAI, 100.

spätestens im Juni 2004 vollständig umzusetzen, und sicherzustellen, dass Vertreter von Europol und Eurojust so weit wie möglich an den Arbeiten der gemeinsamen Ermittlungsgruppen beteiligt werden.

## **2. ZWECK DES BERICHTS UND BEWERTUNGSMETHODE**

Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Sie haben keine unmittelbare Wirkung.

Da die Kommission in Bereichen der dritten Säule nicht befugt ist, Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einzuleiten, hat dieser Bericht lediglich die Bewertung der Durchführungsmaßnahmen zum Gegenstand.

Die Kommission erinnerte die Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 5. Februar 2003 an ihre Pflichten. Zu diesem Zeitpunkt hatte nur ein einziger Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) über Umsetzungsmaßnahmen Bericht erstattet. Zum 31. Dezember 2003 hatten neun Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich) der Kommission ihre Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt. Im April 2004 legte ein Mitgliedstaat (Frankreich) Informationen über die Umsetzung vor und ein Mitgliedstaat (Österreich) teilte der Kommission mit, dass neue Bestimmungen über gemeinsame Ermittlungsgruppen in Kürze in Kraft treten würden. Im Mai 2004 schrieb die Kommission erneut die Mitgliedstaaten an, deren Berichte noch ausstanden (Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland und die Niederlande), woraufhin drei von ihnen antworteten (Belgien, Griechenland und die Niederlande).

Im Zuge der Erweiterung forderte die Kommission am 13. April 2004 die Beitrittsländer auf, über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses Bericht zu erstatten. Sechs dieser Staaten antworteten (Zypern, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta und Slowakei).

Zwar lief die Frist für die Einreichung des Berichts an den Rat am 1. Juli 2004 aus, doch wurden auch die Informationen berücksichtigt, die bis zum 15. August eingereicht wurden, damit die Umsetzung in möglichst vielen Mitgliedstaaten beurteilt werden konnte.

Nur drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Lettland und Finnland) hatten die Umsetzungsregeln fristgerecht (Artikel 4 des Rahmenbeschlusses) verabschiedet und nur ein Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) – das einen Teil der Umsetzungsmaßnahmen ebenfalls fristgerecht verabschiedet hatte – hatte der Kommission rechtzeitig die nötigen Informationen dazu vorgelegt.

Insgesamt übermittelten 14 Mitgliedstaaten der Kommission die Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses (Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich). Fünf Mitgliedstaaten haben keine Informationen vorgelegt (Estland, Irland, Polen, Tschechische Republik, Slowenien), vier Mitgliedstaaten übermittelten einen Gesetzesentwurf (Belgien,

Italien, Zypern und die Slowakei) und zwei Mitgliedstaaten teilten der Kommission mit, dass ein Gesetzesentwurf in Bearbeitung sei (Griechenland und Luxemburg).

Der Inhalt und die fristgerechte Fertigstellung dieses Berichts hängen zwangsläufig von den Informationen ab, die die Mitgliedstaaten übermitteln. Die Kommission hatte große Schwierigkeiten, sich die nötigen Informationen zu beschaffen. Darüber hinaus waren die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten unvollständig und enthielten Verweise auf andere Bestimmungen, die der Kommission nicht unterbreitet wurden. Bei der Auswertung der eingereichten Informationen zeigte sich, dass es nützlich sein könnte, in Leitlinien oder Runderlassen bestimmte wichtige Fragen zu klären, auch wenn für diese Fragen Rechtsvorschriften nicht unbedingt nötig sind.

Schwierigkeiten bei der Bewertung waren auch darauf zurückzuführen, dass Artikel 13, 15 und 16 aus dem Übereinkommen von 2000 direkt in den Rahmenbeschluss übernommen wurden. Die Bestimmungen über gemeinsame Ermittlungsgruppen waren im Übereinkommen von 2000 als Teil eines komplexen Gefüges aus verschiedenen Instrumenten der Zusammenarbeit zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität vereinbart worden. Der Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsgruppen gibt nicht den gesamten Wortlaut des Übereinkommens von 2000 wieder, was in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens von 2000 zu mangelnder Klarheit in Bezug auf Aspekte führen könnte wie die für die Bildung der Gruppen zuständige Behörde oder die Tatsache, dass bestimmte Ermittlungsmaßnahmen (beispielsweise verdeckte Ermittlungen oder kontrollierte Lieferungen, die die Gruppe nutzbringend durchführen könnten) im Rahmenbeschluss nicht geregelt sind.

Daher muss berücksichtigt werden, dass das Übereinkommen von 2000 inzwischen von acht Mitgliedstaaten (Dänemark, Estland, Spanien, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Portugal, Finnland) ratifiziert wurde. Bestimmte Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen von 2000 ratifiziert haben, haben auch Rechtsvorschriften speziell zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses verabschiedet (Spanien, Lettland, Portugal, Finnland), während andere den Rahmenbeschluss durch das Gesetz zur Ratifizierung des Übereinkommens von 2000 umgesetzt haben (Dänemark und die Niederlande). Ein Mitgliedstaat (Litauen) hat nur die innerstaatlichen Vorschriften übermittelt, nicht aber das Ratifizierungsgesetz und ein Mitgliedstaat (Estland) hat keine Informationen über die Umsetzung vorgelegt, obwohl er das Übereinkommen von 2000 ratifiziert hat.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Bei der Beurteilung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses ist zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten neue Rechtsvorschriften verabschieden müssen, soweit dies zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erforderlich ist. Daher sind keine neuen Vorschriften nötig, wenn die Rechtsordnung insgesamt bereits rechtlich verbindliche Vorschriften enthält, die die vollständige Anwendung des Rahmenbeschlusses sicherstellen. Auch müssen Umsetzungsvorschriften nicht genauso formuliert sein wie der Rahmenbeschluss, wenn das Endergebnis die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses gewährleistet und einen ausreichend klaren und präzisen Rechtsrahmen schafft.

Im allgemeinen waren zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses in den meisten Mitgliedstaaten neue Rechtsvorschriften oder zumindest eine Änderung bestimmter innerstaatlicher Vorschriften erforderlich.

Einige Mitgliedstaaten verabschiedeten Rechtsvorschriften, die inhaltlich mehr oder weniger mit dem Rahmenbeschluss übereinstimmen (Spanien, Portugal), während andere vorhandene Bestimmungen änderten oder ganz neue Vorschriften verabschiedeten (Dänemark, Frankreich, Lettland, Ungarn, Österreich, Finnland, Schweden).

Ein Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) gab an, dass nur für bestimmte Regeln neue Rechtsvorschriften erforderlich waren, die restlichen Bestimmungen seien durch einen Runderlass umgesetzt worden. Da ein Runderlass nicht rechtsverbindlich ist, gelten die Bestimmungen als nicht konform mit dem Rahmenbeschluss.

Drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Litauen und Malta) vertraten die Ansicht, dass keine Rechtsvorschriften speziell zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses notwendig seien.

In einem Mitgliedstaat (Niederlande) können gemeinsame Ermittlungsgruppen auf der Grundlage bestehender Rechtsvorschriften eingesetzt werden, "sofern sie in einem Vertrag oder einem Übereinkommen vorgesehen sind". Da es sich bei dem Rahmenbeschluss weder um einen Vertrag noch um ein Übereinkommen handelt, sind die Bestimmungen nicht mit dem Rahmenbeschluss konform.

In den folgenden Abschnitten wird die Umsetzung für jede einzelne Bestimmung des Rahmenbeschlusses bewertet. Eine nähere Erklärung und eine eingehende Analyse der innerstaatlichen Rechtsvorschriften ist Anhang 1 zu entnehmen.

Was den **Artikel 1 Absatz 1**, den wichtigsten Artikel des Rahmenbeschlusses, betrifft, reicht es aus, dass die Rechtsordnung die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen als grenzüberschreitende Arbeitsgruppen für einen bestimmten Zweck und einen begrenzten Zeitraum ermöglicht. Fast sämtliche Mitgliedstaaten mit geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften haben diese Bestimmung umgesetzt (Spanien, Frankreich, Lettland, Litauen, Ungarn, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden). In mehreren Mitgliedstaaten verweisen die bestehenden Rechtsvorschriften auf ein Abkommen (Spanien, Lettland, Ungarn, Österreich, Portugal, Finnland und Schweden), womit in manchen Fällen die Modellübereinkunft des Rates (Österreich) gemeint ist, in anderen Fällen bezieht sich das Wort Abkommen auf eine allgemeine Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden (Frankreich, Litauen).

Was die Vorschläge für die Zusammensetzung der Gruppe gemäß **Artikel 1 Absatz 2** anbelangt, ist zu sagen, dass sämtliche Rechtsvorschriften, die auf eine Übereinkunft oder eine sonstige Vereinbarung zwischen zuständigen Behörden verweisen, implizit die Zusammensetzung der Gruppe behandeln, selbst wenn nicht auf die Modellübereinkunft des Rates Bezug genommen wird.

Im Zusammenhang mit **Artikel 1 Absatz 3** über die Leitung der Gruppe, die geltenden Rechtsvorschriften und die organisatorischen Voraussetzungen reicht es aus, dass jeder Mitgliedstaat über innerstaatlich geltende Bestimmungen verfügt,

ohne zu präzisieren, welche Regeln in anderen Mitgliedstaaten gelten. Diese Bestimmung wurde dennoch nur von zwei Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt (Spanien und Österreich). Vier Mitgliedstaaten haben nur einzelne Bestimmungen wie die allgemeinen Bestimmungen über die dem Gruppenleiter übertragenen "Aufsichtsbefugnisse" oder über das geltende Recht (Frankreich) oder aber Bestimmungen über den Gruppenleiter und das geltende Recht ohne Nennung der organisatorischen Voraussetzungen (Lettland, Ungarn und Finnland) umgesetzt. Andere Mitgliedstaaten haben keine Bestimmungen zur Regelung dieser Aspekte verabschiedet (Dänemark, Deutschland, Litauen, Malta, Niederlande, Portugal, Schweden, Vereinigtes Königreich).

Zu **Artikel 1 Absatz 4** (Definition des Begriffs "entsandte" Mitglieder) ist zu sagen, dass in den Umsetzungsvorschriften, selbst wenn sie keine ausdrückliche Definition des Begriffs "entsandte" Mitglieder enthalten, aus dem Kontext klar wird, dass es sich bei in die Gruppe entsandten Personen um Mitglieder der gemeinsamen Ermittlungsgruppe handelt, die aus anderen Mitgliedstaaten kommen als dem, wo die Gruppe tätig ist.

Eines der wichtigsten Aspekte des Rahmenbeschlusses sind die Befugnisse, die entsandten Mitgliedern übertragen werden können (**Artikel 1 Absätze 5 und 6**). Die Umsetzungsvorschriften unterscheiden sich unter den Staaten erheblich. Während die Tätigkeiten, mit denen die entsandten Mitglieder betraut werden können, in bestimmten Mitgliedstaaten aufgelistet und genau angegeben sind (Frankreich, Malta und Finnland), sind die Bestimmungen in anderen Mitgliedstaaten sehr allgemein (Litauen) oder verweisen auf ein Abkommen, das zur Bildung der Gruppe erforderlich ist (Spanien), auf andere Arten der Genehmigung durch eine zuständige Behörde (Deutschland) oder auf innerstaatliche Rechtsvorschriften (Österreich), und in bestimmten anderen Ländern entscheidet der Gruppenleiter, welche Befugnisse entsandten Mitgliedern übertragen werden können (Lettland und Portugal).

**Artikel 1 Absatz 7** regelt den Fall, wenn es die Gruppe für nötig befindet, dass Ermittlungsmaßnahmen in einem der Mitgliedstaaten, die die Gruppe gebildet haben, durchgeführt werden. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass die Ermittlungsgruppen Rechtshilfeersuchen benötigen. Nur drei Mitgliedstaaten (Spanien, Finnland, Schweden) sind dieser Bestimmung nachgekommen. Ein Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) hat die Ermittlungsmaßnahmen auf Vorführungsbefehle und Vorlageanordnungen beschränkt und die meisten einzelstaatlichen Umsetzungsvorschriften regeln diesen Fall gar nicht (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Litauen, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal). Ein Mitgliedstaat (Lettland) hat unklare Bestimmungen verabschiedet, die anscheinend nicht den Anforderungen von Artikel 1 Absatz 7 genügen.

**Artikel 1 Absatz 8** über die Unterstützung eines Mitgliedstaats, der nicht zu denen gehört, die die Gruppe gebildet haben, oder eines Drittstaats wurde von zwei Mitgliedstaaten (Spanien und Portugal) vollständig umgesetzt, in einem Mitgliedstaat (Lettland) sind die Bestimmungen nicht klar. Den vorliegenden Informationen nach zu urteilen haben die anderen Mitgliedstaaten keine einschlägigen Bestimmungen zu Artikel 1 Absatz 8.

Die Bestimmungen über die Vorlage von Informationen (**Artikel 1 Absatz 9**) wurden von drei Mitgliedstaaten wortgetreu umgesetzt (Lettland, Portugal,

Schweden). Allerdings können in mehreren Fällen die Rechtsvorschriften allgemein so ausgelegt werden, dass die entsandten Mitglieder der Gruppe Informationen des entsendenden Mitgliedstaates vorlegen können (Spanien, Ungarn, Österreich, Finnland). In den Vorschriften der anderen Mitgliedstaaten konnten keine einschlägigen Bestimmungen gefunden werden.

Zur Verwendung von erlangten Informationen (**Artikel 1 Absatz 10**) ist festzustellen, dass drei Mitgliedstaaten dieser Bestimmung nachgekommen sind (Spanien, Portugal, Schweden), und zwei haben sie teilweise umgesetzt (Österreich und Finnland). Ein Mitgliedstaat hat Bestimmungen verabschiedet, die nicht im Einklang mit dem Rahmenbeschluss sind (Lettland).

Zu **Artikel 1 Absatz 11** (wonach andere bestehende Bestimmungen oder Vereinbarungen über die Bildung oder den Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen vom Rahmenbeschluss nicht berührt werden) hat kein Mitgliedstaaten spezielle Rechtsvorschriften vorgelegt. Dennoch ist davon auszugehen, dass jeder Mitgliedstaat diesen Artikel 1 Absatz 11 befolgt, insofern die Umsetzungsvorschriften nicht mit dem Artikel kollidieren.

Die Möglichkeit der Beteiligung von Personen, die keine Vertreter der Mitgliedstaaten sind, an den Tätigkeiten der Ermittlungsgruppe (**Artikel 1 Absatz 12**) wird nur in sechs Mitgliedstaaten gewährt (Spanien, Lettland, Ungarn, Österreich, Portugal, Finnland). In einem Mitgliedstaat wird in den Rechtsvorschriften auf Fälle verwiesen, die in einem völkerrechtlichen Vertrag vorgesehen sind (Litauen). Die anderen Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung nicht umgesetzt.

Zu **Artikel 2** (strafrechtliche Verantwortlichkeit) wurden in sechs Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien, Litauen, Malta, Österreich, Vereinigtes Königreich) Rechtsvorschriften verabschiedet; ein Mitgliedstaat hat die Bestimmung teilweise umgesetzt (Deutschland). Die anderen haben keine Umsetzungsmaßnahmen verabschiedet.

**Artikel 3** (zivilrechtliche Verantwortlichkeit) wurde in drei Mitgliedstaaten (Spanien, Österreich, Portugal) vollständig und in fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Litauen, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich) teilweise umgesetzt. In den anderen Mitgliedstaaten sind keine einschlägigen Bestimmungen vorhanden.

Abschließend lässt sich sagen, dass nur ein Mitgliedstaat Umsetzungsvorschriften verabschiedet hat, die in völliger Übereinstimmung mit dem Rahmenbeschluss sind (Spanien).

Es ist jedoch hervorzuheben, dass Bestimmungen, die die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen durch eine Übereinkunft vorsehen (siehe Anmerkungen zu Artikel 1 Absatz 1), zur Umsetzung ausreichen dürften.

Die Kommission wird in einem Zusatzbericht weitere Informationen berücksichtigen und gegebenenfalls die Informationen zu den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ändern. In der Zwischenzeit fordert die Kommission sämtliche Mitgliedstaaten auf, für eine rasche und vollständige Umsetzung des Rahmenbeschlusses über

gemeinsame Ermittlungsgruppen zu sorgen und die Kommission über die einschlägigen Maßnahmen zu informieren.

Zwei interne Arbeitsunterlagen der Kommission sind diesem Bericht beigelegt: in der ersten werden die Rechtsvorschriften, die die einzelnen Mitgliedstaaten verabschiedet haben oder zu verabschieden beabsichtigen, auf der Grundlage der bei der Kommission eingereichten Informationen für jede Bestimmung des Rahmenbeschlusses einzeln bewertet; die zweite Unterlage enthält eine Tabelle mit den Umsetzungsvorschriften für jeden Artikel des Rahmenbeschlusses.