

05.06.20

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Der Bundesrat hat in seiner 990. Sitzung am 5. Juni 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 17 (§ 96a IRG)

In Artikel 1 Nummer 17 ist § 96a wie folgt zu fassen:

„§ 96a

Grundsatz

Soweit zu ihrer Durchführung die Verordnung Sicherstellung und Einziehung und dieser Teil keine besonderen Regelungen enthalten, finden die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes Anwendung.“

Begründung:

Die Änderung verdeutlicht den grundsätzlichen Anwendungsvorrang der Verordnung Sicherstellung und Einziehung, erlaubt aber zugleich, im Falle von Regelungslücken auf die übrigen Vorschriften des IRG zurückzugreifen, um diese Lücken zu füllen.

Die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Beschränkung des Verweises allein auf § 77 IRG ließe im Wege des Schlusses argumentum e contrario die Auslegung zu, dass für die Anerkennung und Vollstreckung von Anordnungen nach der Verordnung Sicherstellung und Einziehung ausschließlich § 77 IRG Anwendung finden soll. Allerdings kommen noch eine Reihe von weiteren Vorschriften in Betracht, deren Beachtung und Anwendung in der Praxis erforderlich werden kann. Dazu könnten zum Beispiel die Prüfung der Zulässigkeit der Vollstreckung einer Anordnung am Maßstab des europäischen Ordre public-

Vorbehalts (§ 73 Satz 2 IRG) gehören oder die Möglichkeit, gemäß § 77a IRG den Schriftverkehr zwischen den Behörden auf einem sicheren elektronischen Wege abzuwickeln. Eindeutig wird damit auch klargestellt, dass die Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten im Rechtshilfeverkehr innerhalb der Europäischen Union im künftigen Zwölften Teil nicht außen vor bleiben dürfen.

Die Frage der Anwendbarkeit von § 73 Satz 2 IRG zeigt auch, dass für die Praxis in gesetzgeberischer Hinsicht die Möglichkeit bestehen muss, flexibel mit den Herausforderungen umzugehen, die sich mit der Anwendung eines bislang neuen – im Rechtshilfebereich bislang nicht bekannten – Instrumentes einer EU-Verordnung stellen. So besteht auf der einen Seite bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Vollstreckung in rechtstaatlicher Hinsicht ein Anwendungsvorrang von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe f für die Anerkennung von Sicherstellungsentscheidungen und Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe h für Einziehungsentscheidungen der Verordnung (EU) 2018/1805. § 73 Satz 2 IRG ist daher im Lichte der Verordnung auszulegen und anzuwenden. Soweit allerdings die Auslegung der Verordnung für einzelne damit zusammenhängende Fragestellungen keine Antwort bereithält, kann der Rechtsanwender auf die zu § 73 Satz 2 IRG entwickelten Grundsätze (vgl. etwa Schomburg/Lagodny, Int. Rechtshilfe in Strafsachen, 6. Aufl., zu § 73 Rn. 107 ff.) zurückgreifen. Dies gilt insbesondere dort, wo die Anerkennung einer ausländischen Einziehungsentscheidung den unveräußerlichen Kern der deutschen Verfassungsidentität berührt (BVerfGE 140, 317 ff.).

Durch die vorgeschlagene Änderung wird folglich ein höheres Maß an Flexibilität und zugleich Rechtssicherheit geschaffen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 17 (§ 96d Absatz 1 IRG):

In Artikel 1 Nummer 17 ist § 96d Absatz 1 wie folgt zu fassen:

„(1) Beschlüsse nach § 96b Absatz 1 oder Absatz 2 sind für die betroffenen Personen nach Maßgabe von Artikel 33 der Verordnung Sicherstellung und Einziehung und für die Staatsanwaltschaft mit der sofortigen Beschwerde anfechtbar.“

Begründung:

§ 96d Absatz 1 IRG enthält eine Durchführungsvorschrift zu Artikel 33 Absatz 1 der Verordnung Sicherstellung und Einziehung. Hiernach haben betroffene Personen das Recht, gegen den Beschluss über die Anerkennung und Vollstreckung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen im Vollstreckungsstaat wirksame Rechtsbehelfe vor einem Gericht einzulegen.

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 96d IRG steht den betroffenen Personen das Recht der sofortigen Beschwerde zu. Nicht geregelt

wird jedoch die Anfechtungsmöglichkeit durch die Staatsanwaltschaft. Ausweislich der Einzelbegründung soll ein Rechtsbehelf gegen die gerichtlichen Entscheidungen allerdings ausschließlich den betroffenen Personen zustehen. Dies, so die Einzelbegründung, ergebe sich aus Artikel 33 Absatz 1 der Verordnung Sicherstellung und Einziehung, nach dem allein die betroffene Person, nicht aber die Staatsanwaltschaften beschwerdeberechtigt seien.

Für die Auffassung, Artikel 33 der Verordnung Sicherstellung und Einziehung untersage, einen Rechtsbehelf für die Staatsanwaltschaften vorzusehen, lassen sich weder aus dem Wortlaut noch bei systematischer und teleologischer Auslegung Belege finden. Die der Verordnung vorangestellten Erwägungsgründe geben keinen Hinweis darauf, wie Artikel 33 der Verordnung Sicherstellung und Einziehung diesbezüglich zu verstehen ist. Andererseits verweist Erwägungsgrund 43 darauf, dass für die Vollstreckung einer Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidung das Recht des Vollstreckungsstaates maßgebend sein sollte. Dies gilt folgerichtig auch für die Ausgestaltung des Verfahrens.

Von der Systematik her handelt es sich bei Artikel 33 der Verordnung Sicherstellung und Einziehung zudem um eine Regelung, die mit anderen Regelungen etwa in Artikel 11 Rahmenbeschluss Sicherstellung oder Artikel 14 Richtlinie Europäische Ermittlungsanordnung vergleichbar ist, und die als Schutzrecht für die betroffenen Personen ausgestaltet sind. Die vorgenannten Vorschriften der Richtlinie Europäische Ermittlungsanordnung und Rahmenbeschluss Sicherstellung sind jedoch bislang nicht so verstanden worden, dass damit zugleich das innerstaatliche System der Überprüfbarkeit von gerichtlichen Entscheidungen, nach dem im deutschen Verfahrensrecht regelmäßig eine Überprüfung auf Veranlassung der Staatsanwaltschaft erfolgen kann, in Frage gestellt und modifiziert wird. Abgesehen davon würde eine solche Auslegung auch Zweifel an der primärrechtlichen Regelungskompetenz aufwerfen. Insofern erscheint der methodische Umkehrschluss, der dem Verständnis der Norm offenbar zu Grunde liegt, weder systematisch noch teleologisch nachvollziehbar.

Zudem hat sich nach den bisherigen praktischen Erfahrungen mit der Anwendung des Rahmenbeschlusses Einziehung (§ 88 IRG) gezeigt, dass ein Rechtsmittel der Staatsanwaltschaften gegen fehlerhafte richterliche Entscheidungen, insbesondere bei vorläufigen Sicherungsmaßnahmen, die in die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters beim Amtsgericht fallen, nicht nur sachgerecht, sondern häufig auch erforderlich ist: Die befassen Gerichte sind mit solchen Verfahren nur ausnahmsweise konfrontiert, es besteht vor Ort häufig keine eingespielte Rechtspraxis, zudem sind die Sachverhalte und rechtlichen Fragen von außerordentlicher Komplexität, so dass bei einer zurückweisenden Entscheidung eine Überprüfung durch die nächste Instanz angezeigt ist. Dies gilt nicht nur für Rechtsbehelfe gegen abweisende gerichtliche Entscheidungen, sondern auch, wenn die Staatsanwaltschaft zugunsten einer betroffenen Person einen Rechtsbehelf einlegt, etwa weil sich zwischenzeitlich die Tatsachengrundlage geändert hat. Außerdem kann sich nur so auch eine übergeordnete Spruchpraxis herausbilden.

Gegen den Ausschluss eines staatsanwaltlichen Rechtsbehelfs sprechen auch grundsätzliche Bedenken: Die durch den Gesetzentwurf beabsichtigte Neudefi-

inition der Rolle der Gerichte durch die Übertragung letztlich exekutiver Befugnisse – nämlich der bisherigen Bewilligungszuständigkeit – auf sie und die Reduzierung der Kompetenz der Staatsanwaltschaften steht nicht nur in eklatantem Widerspruch zum innerstaatlichen Strafverfahren, sondern auch zu dem jeweils bestehenden Rollenmodell und -verständnis der einzelnen Akteure. Darüber hinaus widerspricht dies auch dem bislang für das Rechtshilferecht prägenden Konzept des „international-arbeitsteiligen Strafverfahrens“ (vgl. Schomburg/Lagodny, Int. Rechtshilfe in Strafsachen, 6. Auflage, Einleitung Randnummern 145 ff., 165). Es geht darum, der transnationalen Durchsetzung von Recht auf Grundlage der nationalen Rechtsordnungen und ohne Verantwortungsverschiebung Geltung zu verschaffen; das Rechtshilferecht fungiert hier als Scharnier zwischen den anwendbaren Rechtsordnungen, nicht aber als Gestaltungsimperativ für die nationale Kompetenzverteilung.

Geht man davon aus, dass die Auslegung von Artikel 33 der Verordnung Sicherstellung und Einziehung einen Rechtsbehelf von Seiten der Staatsanwaltschaft gegen eine gerichtliche Entscheidung nicht ausschließt, würde die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelungssystematik zu einer ungleichen Rechtslage führen: Während der betroffenen Person gemäß § 96d IRG der befristete Rechtsbehelf der sofortigen Beschwerde zur Verfügung stünde, würde der im Gesetzentwurf vorgesehene Verweis in § 96a IRG dazu führen, dass für die Staatsanwaltschaft gemäß § 77 IRG i. V. m. § 304 StPO die Möglichkeit der einfachen Beschwerde eröffnet ist. Dies würde jedoch zu einem Wertungswiderspruch führen, wenn die betroffene Person lediglich einen befristeten, die Staatsanwaltschaft jedoch einen unbefristeten Rechtsbehelf einlegen kann.

Durch die vorgeschlagene Änderung wird klargestellt, dass gerichtliche Entscheidungen nach § 96b Absatz 1 und 2 IRG durch die betroffene Person sowie durch die Staatsanwaltschaft mit der sofortigen Beschwerde anfechtbar sind.