

11.09.23

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übertragung von Verfahren in Strafsachen

C(2023) 6069 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 4.9.2023
C(2023) 6069 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übertragung von Verfahren in Strafsachen (COM(2023) 185 final).

Der vorgelegte Vorschlag dient der Umsetzung der Zusagen aus der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025, gemeinsame Vorschriften in Erwägung zu ziehen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollen, einem anderen Mitgliedstaat Strafverfahren zu übertragen. Zudem war die Kommission in den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2020 mit dem Titel „Der Europäische Haftbefehl und die Auslieferungsverfahren – aktuelle Herausforderungen und weiteres Vorgehen“ aufgefordert worden, die Ausarbeitung eines Gesetzgebungsvorschlags zu erwägen.

In der vorgeschlagenen Verordnung wird ein Rechtsrahmen für die Übertragung von Strafverfahren in der EU abgesteckt, der zu einer effizienten und geordneten Strafrechtspflege beitragen und sicherstellen soll, dass eine Straftat in dem Mitgliedstaat untersucht oder verfolgt wird, der am besten dafür geeignet ist. Insbesondere soll mit dem Rechtsrahmen verhindert werden, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel Strafverfahren zum selben Sachverhalt und gegen dieselbe Person geführt werden, was zu einem Verstoß gegen den Grundsatz „ne bis in idem“ führen könnte. Solche Vorschriften sind zudem unerlässlich, wenn es darum geht, gegen grenzüberschreitende Kriminalität vorzugehen und in dem Fall, dass die Übergabe einer Person zwecks Strafverfolgung aufgrund eines Europäischen Haftbefehls abgelehnt wird, das Phänomen der Straflosigkeit zu verringern.

Die Kommission nimmt die Bedenken des Bundesrates in Bezug auf bestimmte Teile des Vorschlags, etwa die Wahl des Instruments, ernst und übermittelt ihre Ausführungen dazu im Anhang.

*An den Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister Dr. Peter TSCHENTSCHER
Leipziger Straße 3-4
10117 Berlin
DEUTSCHLAND*

zu Drucksache 175/23 (Beschluss) (2)

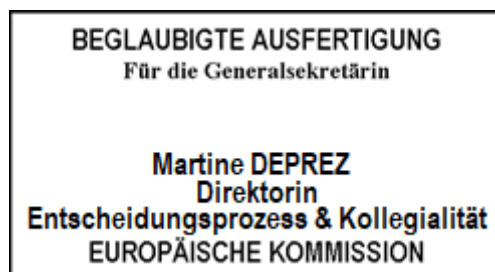
Die Stellungnahme des Bundesrates wurde den Vertretern der Kommission in den laufenden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat, in denen die Bundesregierung vertreten ist, zur Verfügung gestellt und wird in die Beratungen einfließen.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat angesprochenen Aspekte mit den nachstehenden Ausführungen geklärt werden konnten.

Mit freundlichen Grüßen

Maroš Šefčovič
Exekutiv-Vizepräsident

Didier Reynders
Mitglied der Kommission



Anhang

Die Kommission hat die in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und macht dazu die nachstehenden Anmerkungen.

Zu Punkt 1: Bei Artikel 4 der vorgeschlagenen Verordnung handelt es sich um eine unmittelbar anwendbare Vorschrift, die für Mitgliedstaaten konzipiert wurde, deren Rechtsordnung auf dem Legalitätsprinzip beruht; diese sollen von den Bestimmungen der Verordnung Gebrauch machen können, indem sie auf die Strafverfolgung verzichten, sie aussetzen oder sie zugunsten eines Mitgliedstaats, der für die Strafverfolgung besser geeignet erscheint, einstellen. Es ist dann der zuständigen Behörde überlassen, auf der Grundlage der nationalen Gesetzgebung die Folgen eines Verzichts, einer Aussetzung oder einer Einstellung nach Artikel 4 festzulegen.

Zu Punkt 2-5: Zu den verschiedenen Bedenken in Bezug auf Artikel 20 des Vorschlags führt die Kommission Folgendes aus:

- Was die in Artikel 20 Absatz 2 festgelegten Vorschriften betrifft, so lassen diese den zwingenden Ablehnungsgrund gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d unberührt, wenn die strafrechtliche Verfolgung nach dem Recht des ersuchten Staates verjährt ist.
- Artikel 20 Absatz 3 des Vorschlags über die Zulässigkeit der von der ersuchenden Behörde übermittelten Beweismittel ist erforderlich, um die justizielle Zusammenarbeit zu erleichtern und insbesondere ein effizientes Übertragungsverfahren sicherzustellen. So soll mit dem Vorschlag eines der Probleme beseitigt werden, die derzeit die Übertragung von Strafverfahren beeinträchtigen, nämlich jenes, dass bereits erhobene Beweise nach der Übertragung für unzulässig erklärt werden. Die in Rede stehende Bestimmung entspricht einer anderen, die bereits im Rahmen von Artikel 37 der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft¹ in Kraft ist und der zufolge die von den Staatsanwälten der Europäischen Staatsanwaltschaft oder von dem Angeklagten vor einem Gericht beigebrachten Beweismittel nicht allein deshalb als unzulässig abgelehnt werden dürfen, weil sie in einem anderen Mitgliedstaat oder nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats erhoben wurden. Darüber hinaus lässt Artikel 20 Absatz 3 Satz 2 einen gewissen Spielraum, da Fälle, in denen die Zulässigkeit von Beweisen gegen wesentliche Rechtsgrundsätze des ersuchten Mitgliedstaats verstoßen würde, ausgenommen werden.
- Artikel 20 Absatz 4 des Vorschlags enthält eine Bestimmung, wie sie in ähnlicher Form bereits in anderen Instrumenten der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen enthalten ist, etwa in Artikel 26 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und in Artikel 22 Absatz 7 der Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.

¹ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTA).

- *Mit der Bestimmung nach Artikel 20 Absatz 6 Satz 3 soll vermieden werden, dass die Übertragung von Strafverfahren dazu führt, dass der ersuchte Staat eine höhere Strafe verhängt als jene, die im ersuchenden Staat für dieselbe Tat als Höchststrafe vorgesehen wäre. So soll sichergestellt werden, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit des anwendbaren Rechts für die betreffende verdächtige oder beschuldigte Person gewahrt bleibt. In diesem Zusammenhang hält die Kommission Artikel 20 des Vorschlags für gerechtfertigt, da es sich um eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs handelt. In diesem Sinne darf auch nach Artikel 8 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Urteilen in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe verhängt wird, eine im Ausstellungsstaat verhängte Sanktion in Art oder Dauer nicht verschärft werden, wenn sie angepasst wird. Artikel 25 des Europäischen Übereinkommens über die Übertragung der Strafverfolgung vom 15. Mai 1972 enthält ebenfalls eine ähnliche Regelung wie Artikel 20 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags.*

Zu Punkt 6: *Die Kommission hat sich nach eingehender Prüfung für dieses Rechtsinstrument entschieden. Ihrer Auffassung nach ist eine Verordnung das am besten geeignete Rechtsinstrument, weil sie unmittelbar anwendbar ist und mehr Rechtssicherheit bietet. Bei einer Richtlinie hätten die Mitgliedstaaten zwar mehr Spielraum für die Umsetzung, doch könnten die nationalen Rechtsvorschriften von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ausfallen. Dieser Spielraum mag bei Harmonisierungsmaßnahmen gerechtfertigt sein, damit die Mitgliedstaaten den nationalen Gegebenheiten Rechnung tragen können, aber bei einem Instrument, das grenzüberschreitende Verfahren betrifft, stellt sich die Situation anders dar. Auch für verdächtige bzw. beschuldigte Personen und für Opfer, die von der Übertragung eines Strafverfahrens betroffen sind, wäre eine einheitliche grenzübergreifende Regelung von Vorteil, da unterschiedliche nationale Regelungen für sie weniger Klarheit bedeuten würde.*

Zu Punkt 7: *In Bezug auf die Aussetzung und Einstellung des Verfahrens im ersuchenden Staat weist die Kommission auf die Bestimmungen von Artikel 19 Absätze 1 und 3 und Artikel 21 des Verordnungsvorschlags hin. So kann die ersuchende Behörde nach Artikel 19 Absatz 3 das Strafverfahren fortsetzen oder wieder aufnehmen, wenn die ersuchte Behörde sie von ihrer Entscheidung in Kenntnis setzt, das Strafverfahren im Zusammenhang mit dem Sachverhalt, der dem Ersuchen um Übertragung des Strafverfahrens zugrunde liegt, einzustellen, es sei denn, diese Entscheidung führt nach dem nationalen Recht des ersuchten Staates zum Strafklageverbrauch, sodass ein weiteres Strafverfahren wegen derselben Tat im ersuchten Staat ausgeschlossen ist. Nach Artikel 21 des Vorschlags ist die ersuchte Behörde verpflichtet, die ersuchende Behörde über die am Ende des Strafverfahrens ergangene Entscheidung – einschließlich der Angabe, ob diese Entscheidung nach dem nationalen Recht des ersuchten Staates zum Strafklageverbrauch führt, sodass ein weiteres Strafverfahren wegen derselben Tat ausgeschlossen ist – zu unterrichten und ihr sonstige Informationen von wesentlichem Wert weiterzuleiten.*

Zu Punkt 8-9: Der Vorschlag hat unter anderem das Ziel, bei der Übertragung von Strafverfahren für einen besseren Schutz der Grundrechte einschließlich der Rechte der Opfer zu sorgen. Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags enthält zwar als einziges gemeinsames Kriterium für eine Übertragung, dass die meisten Opfer Staatsangehörige des ersuchten Staates sein oder dort ihren Wohnsitz haben müssen, doch handelt es sich nicht um eine erschöpfende Liste, so dass weitere Sachverhalte aufgenommen werden können. Darüber hinaus müssen die zuständigen Behörden gemäß den Erwägungsgründen 31 bis 33 den berechtigten Interessen der Opfer, einschließlich ihres Schutzes, gebührend Rechnung tragen. Artikel 5 Absatz 3 des Vorschlags bietet den Opfern sowie den verdächtigen und beschuldigten Personen die Möglichkeit, die zuständigen Behörden zu ersuchen, ein Übertragungsverfahren einzuleiten, indem sie sie auf eventuelle Verbindungen zu anderen Mitgliedstaaten hinweisen, die den Behörden möglicherweise nicht bekannt sind. Auch können verdächtige und beschuldigte Personen nach Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen den Erlass einer Europäischen Ermittlungsanordnung beantragen.

Zu Punkt 10-11: In seiner Stellungnahme äußert der Bundesrat Zweifel an der Effizienz des Übertragungsverfahrens, und zwar hinsichtlich der Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 Satz 1, Artikel 7 Absätze 2, 3 und 4 Satz 1 sowie Artikel 8 des Vorschlags. Die Kommission unterstreicht, dass die Verpflichtung zur Anhörung der betroffenen Person eine wichtige Garantie dafür ist, dass die zuständigen Behörden den berechtigten Interessen dieser Person gebührend Rechnung tragen: Die betroffenen Personen könnten beispielsweise im Rahmen ihrer Stellungnahme die Behörden auf Elemente, die für die Beurteilung der Kriterien nach Artikel 5 relevant sind, oder auf etwaige Ablehnungsgründe aufmerksam machen. Auch wenn der Bundesrat der Auffassung ist, dass weder Verdächtige bzw. Beschuldigte noch Geschädigte einen Anspruch auf Ermittlungen oder Verfahren durch eine bestimmte Staatsanwaltschaft haben, wirft eine Übertragung des Verfahrens an einen anderen Mitgliedstaat zwangsläufig die Frage auf, ob die Vorhersehbarkeit der anwendbaren Gesetze und Rechte für diese Personen gegeben ist. Für die Gewährleistung eines fairen Verfahrens ist ein solcher Informationsaustausch erforderlich.

Um unnötige Verzögerungen oder Beeinträchtigungen von Verfahren zu vermeiden, können darüber hinaus in Bezug auf die Pflicht zur Unterrichtung über die geplante Übertragung und das Recht der verdächtigen bzw. beschuldigten Person oder des Opfers auf Stellungnahme zwei Ausnahmen zur Anwendung kommen, und zwar wenn die Vertraulichkeit der Ermittlungen dadurch beeinträchtigt würde oder die Person trotz angemessener Bemühungen nicht aufgefunden werden kann. Ferner beschränkt sich die Pflicht zur Unterrichtung der Opfer auf jene mit Wohnsitz im ersuchenden Staat, für die eine Übertragung größere Auswirkungen hätte.

Was Artikel 8 betrifft, so ergibt sich der Anspruch auf wirksame Rechtsbehelfe unmittelbar aus Artikel 47 der Charta der Grundrechte der EU in der Auslegung des Gerichtshofs der EU, dem zufolge bei einer Verletzung von durch das Recht der Union garantierten Rechten das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf besteht. Daraus folgt,

zu Drucksache 175/23 (Beschluss) (2)

dass Menschen, deren Rechte in Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung berührt werden, die Möglichkeit haben sollten, die Entscheidung über die Annahme einer Übertragung anzufechten. So sollten verdächtige bzw. beschuldigte Personen und Opfer nach Artikel 8 darlegen dürfen, aus welchen Gründen ihrer Ansicht nach dem Übertragungsersuchen aus materiell- oder verfahrensrechtlichen Gründen nicht hätte stattgegeben werden dürfen, weil die in der Verordnung festgelegten Voraussetzungen nicht erfüllt sind (z. B. wenn die Voraussetzungen nach den Artikeln 5 und 13 nicht gebührend berücksichtigt wurden).

Zu der in der Stellungnahme des Bundesrates angeführten Gefahr einer Zersplitterung möchte die Kommission darauf hinweisen, dass der Vorschlag in Artikel 8 Absatz 4 ausdrücklich eine aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen nach der Anklageerhebung gegen die verdächtige bzw. beschuldigte Person vorsieht, um zu vermeiden, dass bis zur endgültigen Entscheidung über den Rechtsbehelf parallele Verfahren stattfinden.

Zu Punkt 12: *Mit dem Erlass gemeinsamer Vorschriften über die Übertragung von Strafverfahren soll unter anderem vermieden werden, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten unnötige parallele Verfahren wegen desselben Sachverhalts gegen dieselbe Person geführt werden, da dies zu einem Verstoß gegen den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundsatz führen könnte, dass eine Person nicht zweimal wegen derselben Straftat verfolgt oder bestraft werden darf (Grundsatz „ne bis in idem“). Die Kommission nimmt jedoch den Hinweis in der Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis, dass die Rücknahme eines Ersuchens um Übertragung eines Strafverfahrens nach Artikel 11 des Vorschlags der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens in Deutschland wegen desselben Sachverhalts nicht entgegensteht, soweit deutsches Strafrecht gemäß §§ 3 fortfolgende des Strafgesetzbuchs Anwendung findet. Darüber hinaus sind nach dem Rahmenbeschluss 2009/948/JI des Rates zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren die Behörden im Falle von parallelen Verfahren verpflichtet, direkte Konsultationen aufzunehmen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden, mit der die nachteiligen Folgen eines solchen parallelen Verfahrens vermieden werden; diese Konsultationen können gegebenenfalls zu der Konzentration der Strafverfahren in einem einzigen Mitgliedstaat führen.*

Zu Punkt 13: *In seiner Stellungnahme bemängelt der Bundesrat, dass Regelungen für eine zügige und effektive Durchführung des Übertragungsverfahrens fehlen. Die Kommission möchte dazu anmerken, dass die Behörden nach Artikel 15 des Vorschlags verpflichtet sind, sich unverzüglich miteinander zu beraten, um eine effiziente Anwendung dieser Verordnung sicherzustellen. Darüber hinaus können sie je nach Zuständigkeitsbereich Eurojust oder das Europäische Justizielle Netz um Unterstützung ersuchen. Im Einklang mit der Verordnung (EU) 2018/1727 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) müssen die nationalen Behörden ihre nationalen Mitglieder zudem über wiederholt auftretende Schwierigkeiten oder Weigerungen bezüglich der Erledigung von Ersuchen oder Entscheidungen betreffend die justizielle Zusammenarbeit informieren; ferner ist Eurojust befugt, auf Ersuchen einer zuständigen Behörde oder von sich aus eine*

schriftliche Stellungnahme zu wiederkehrenden Weigerungen oder Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Erledigung von Ersuchen und Entscheidungen betreffend die justizielle Zusammenarbeit abzugeben, sofern diese Fälle nicht in gegenseitigem Einvernehmen zwischen den zuständigen nationalen Behörden oder mit Hilfe der betreffenden nationalen Mitglieder geregelt werden können.

Zu Punkt 14: Artikel 13 der vorgeschlagenen Verordnung sieht die Möglichkeit vor, ein Ersuchen abzulehnen, wenn die Übertragung nicht im Interesse einer effizienten und geordneten Rechtspflege liegt. Die Kommission trägt den Unterschieden zwischen den nationalen Strafrechtssystemen (Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip) Rechnung und schlägt vor, der ersuchten Behörde genügend Spielraum einzuräumen, um bei der Entscheidung über die Übernahme eines Strafverfahrens die Umstände des Falls berücksichtigen zu können. Wird nicht ein gewisses Maß an Flexibilität gewährt, könnte dies dazu führen, dass die ersuchten Behörden übertragene Verfahren häufig einstellen, was weder im Interesse der ersuchenden Behörde noch im Interesse der Rechtspflege wäre. Daher folgt der Vorschlag auch der Logik der traditionellen justiziellen Zusammenarbeit und nicht jener der gegenseitigen Anerkennung.

Zu Punkt 15: Mit der Pflicht zur Übermittlung statistischer Daten wird im Vorschlag dem Umstand Rechnung getragen, dass Daten über die Übertragung von Verfahren fehlen, was bei der Ausarbeitung des Vorschlags die Bewertung des Ausmaßes des Problems erschwerte. Darüber hinaus muss die Kommission nach Artikel 32 des Vorschlags einen Bericht über die Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung vorlegen, der sich auf die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 27 Absatz 1 übermittelten und von der Kommission eingeholten Angaben stützt. Eine fundierte und glaubhafte Bewertung ist nur dann möglich, wenn dafür ausreichende Daten zur Verfügung stehen.