

16.06.23**Beschluss**
des Bundesrates

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates über die Übertragung von Verfahren in Strafsachen**
COM(2023) 185 final; Ratsdok. 8231/23

Der Bundesrat hat in seiner 1034. Sitzung am 16. Juni 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemein

1. Der Regelungsgehalt von Artikel 4 des Verordnungsvorschlags, der Einstellungs- und Aussetzungsmöglichkeiten für den Zeitraum der Prüfung der Verfahrensübernahme vorsieht, ist unklar. Im Gegensatz zu Artikel 19 des Verordnungsvorschlags nimmt diese Vorschrift keinen Bezug auf das nationale Recht. Sollte mit dieser Vorschrift – wie in der Verordnungsbegründung ausgeführt – für nationale Behörden eine (unmittelbar anwendbare) Rechtsgrundlage für Aussetzungs- oder Einstellungsmöglichkeiten geschaffen werden, werden hiermit auf der Ebene der EU parallele Strukturen zum nationalen Verfahrensrecht geschaffen, was jedenfalls nicht in Form einer Verordnung möglich wäre.

Sollte die Vorschrift lediglich einen rein deklaratorischen Hinweis auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten enthalten, in ihren nationalen Strafverfahrensordnungen Regelungen für den Zeitraum der Prüfung der Verfahrensübernahme zu treffen, ist diese Vorschrift überflüssig und kann gestrichen werden. Mitgliedstaaten benötigen – entgegen der Verordnungsbegründung – keine „Rechtsgrundlage“, um in ihren nationalen Verfahrensordnungen Einstellungs- oder Aussetzungsgründe zu schaffen.

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 16. Juni 2023, BR-Drucksache 175/23 (Beschluss)

2. Zu Artikel 20 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags weist der Bundesrat darauf hin, dass diese Vorschrift zu einer Ausweitung des deutschen Verjährungsrechts führt. Durch diese Vorschrift werden jedoch keine Kompetenzkonflikte vermieden. Vielmehr bewirkt diese Vorschrift, dass Straftaten, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats möglicherweise bereits verjährt wären und damit nicht mehr verfolgt werden könnten, weiterhin als verfolgbar einzustufen sind.

Nach deutschem Recht müssen beispielsweise Maßnahmen gemäß § 78c Absatz 1 des Strafgesetzbuchs von deutschen Strafverfolgungsorganen vorgenommen werden, um eine verjährungsunterbrechende Wirkung zu erreichen. Durch Artikel 20 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags werden nun Maßnahmen von Strafverfolgungsorganen anderer Mitgliedstaaten diesen Maßnahmen gleichgestellt.

3. Mit Artikel 20 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags wird in das deutsche Beweisverwertungsrecht eingegriffen. Denn diese Vorschrift regelt, wie ein Beweisverwertungsverbot nicht begründet werden darf.
4. Artikel 20 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags enthält eine Regelung, dass Haftzeiten im ersuchenden Staat, die im Zusammenhang mit dem übertragenen Strafverfahren verhängt wurden, auf eine im ersuchten Staat verhängte Freiheitsstrafe zwingend anzurechnen sind. Damit wird durch den Verordnungsvorschlag in deutsches Strafzumessungsrecht, insbesondere in § 51 des Strafgesetzbuchs, eingegriffen, der zwar nach Absatz 3 grundsätzlich eine Anrechnung von im Ausland erlittenen Freiheitsentziehungen vorschreibt, aber auch gemäß § 51 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 51 Absatz 1 Satz 2 des Strafgesetzbuchs eine Ausnahme hiervon zulässt. Eine vergleichbare Regelung findet sich im Verordnungsvorschlag nicht.
5. Artikel 20 Absatz 6 Satz 3 des Verordnungsvorschlags regelt zwingend, dass in Fällen, in denen die gerichtliche Zuständigkeit ausschließlich auf Artikel 3 des Verordnungsvorschlags beruht, die im ersuchten Staat verhängte Strafe nicht höher sein darf als die im Recht des ersuchenden Staats vorgesehene Strafe. Hierdurch wird auf das Strafzumessungsrecht der Mitgliedstaaten zugegriffen.

Durch die Vorschrift werden unterschiedliche Strafraumen, die das Recht von verschiedenen Mitgliedstaaten vorsehen, aneinander angeglichen, und zwar unabhängig davon, ob eine Straftat vorliegt, die zum Gegenstand einer Harmonisierung nach Artikel 83 Absatz 1 und 2 AEUV gemacht werden könnte.

6. Da einige in dem Verordnungsvorschlag enthaltene Regelungen jedenfalls nicht durch Verordnung festgelegt werden können, ist – unabhängig von bestehenden inhaltlichen Bedenken – bereits auf eine Änderung der Wahl des Rechtsinstruments hinzuwirken. Anderenfalls wären diese Vorschriften aus der vorgeschlagenen Verordnung zu streichen.

Zu Artikel 4 und 19

7. Der Bundesrat stellt fest, dass Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 19 des Verordnungsvorschlags lediglich die Möglichkeit des Verzichts beziehungsweise der Aussetzung/Einstellung des Verfahrens eröffnet, jedoch die Wirkung der Übernahmeentscheidung als ein Verfahrenshindernis nicht ausdrücklich statuiert. Ein solches für eine Verfahrenseinstellung nach nationalem Recht jedoch erforderliches Verfahrenshindernis besteht bislang lediglich im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen von Artikel 54 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ).

Zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten und der Gefahr von Doppelverfolgung regt der Bundesrat an, eine verbindliche die Vorgaben der Artikel 54, 55 SDÜ beziehungsweise Artikel 50, 52 EU-Grundrechtecharta berücksichtigende Regelung in den Verordnungsvorschlag aufzunehmen.

Zu Artikel 5

8. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission, zur Steigerung von Effizienz und Rechtssicherheit gemeinsame Vorschriften für die Übertragung von Strafverfahren zwischen den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Interessen und Rechte der Beschuldigten und Opfer zu schaffen.

Er stellt fest, dass die in Artikel 5 Absatz 2 des Verordnungsentwurfs benannten Kriterien primär quantitativ-organisatorisch geprägt und auf die Effizienz der Verfahren ausgerichtet sind. Den Interessen des Opfers wird erst durch Verfahrens- und Beteiligungsrechte nach Artikel 7 des Verordnungsentwurfs Rech-

nung getragen. Nach Artikel 22 der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI sind Opfer nach Maßgabe der einzelstaatlichen Verfahren jedoch frühzeitig einer individuellen Begutachtung zu unterziehen, damit ermittelt und festgestellt werden kann, ob und inwieweit ihren besonderen Schutzbedürfnissen im Verfahren Rechnung zu tragen ist.

Der Bundesrat regt vor diesem Hintergrund an, Artikel 5 Absatz 2 des Verordnungsentwurfs um ein qualitatives Kriterium zu ergänzen, das eine Übertragung eines Verfahrens auch dann ermöglicht, wenn besondere Schutzbedürfnisse vulnerabler Opfer zu berücksichtigen sind und sie dazu beitragen kann, deren sekundäre und wiederholte Viktimisierung sowie Einschüchterung oder Vergeltungsmaßnahmen zu vermeiden.

Zu Artikel 5 Absatz 3

9. Er weist ferner darauf hin, dass Artikel 5 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags keinen Mehrwert enthält und daher gestrichen werden sollte. Artikel 5 Absatz 3 regelt, dass die beschuldigte oder geschädigte Person beziehungsweise deren anwaltlicher Vertreter die Übertragung des Strafverfahrens sowohl im ersuchenden als auch im ersuchten Mitgliedstaat beantragen kann. Ein derartiger Antrag begründet zu Recht keine Verpflichtung des ersuchten Staates, ein Ermittlungsverfahren einzuleiten, oder des ersuchenden Staates, das Strafverfahren an den ersuchten Staat zu übertragen. Nach dieser Vorschrift kann die beschuldigte oder geschädigte Person die Übernahme des Strafverfahrens mithin lediglich anregen. Anregungen können Verfahrensbeteiligte aber auch ohne eine derartige Regelung zu jedem Zeitpunkt vorbringen. Diese Vorschrift kann daher gestrichen werden.

Zu Artikel 6 Absatz 2, 3, 4 Satz 2, Artikel 7 Absatz 2, 3, 4 Satz 2 und Artikel 8

10. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Verordnungsvorschlag in seiner jetzigen Form für die Übertragung von Strafverfahren kein praxistaugliches Instrument darstellt. Der Verordnungsvorschlag verkompliziert das Übernahmeverfahren im Vergleich zur bisherigen Rechtslage und gestaltet es erheblich schwerfälliger. Der Verordnungsvorschlag beinhaltet ein Vielfaches Mehr an

Hürden für die Übertragung eines Strafverfahrens. Während nach bisherigem Recht ein einfaches Ersuchen um Strafverfolgung ausreicht, muss künftig ein stark formalisiertes und bürokratisches Verfahren durchgeführt werden. Es besteht daher die Gefahr, dass die Strafverfolgungsbehörden von dem Instrument auch in geeigneten Fällen keinen Gebrauch machen werden.

11. Er fordert daher, die Artikel 6 Absatz 2, 3 und 4 Satz 2, Artikel 7 Absatz 2, 3 und 4 Satz 2 sowie Artikel 8 des Verordnungsvorschlags ersatzlos zu streichen. Der Bundesrat fordert zugleich die Bundesregierung auf, in den Verhandlungen auf eine ersatzlose Streichung dieser Vorschriften hinzuwirken.

- a) Die in Artikel 6 Absatz 2, 3 und 4 Satz 2 sowie Artikel 7 Absatz 2, 3 und 4 Satz 2 des Verordnungsvorschlags geregelten Beteiligungsrechte für Beschuldigte und Geschädigte erschweren die Übertragung von Strafverfahren auf andere Mitgliedstaaten signifikant und verzögern den Fortgang des Verfahrens erheblich. Um den Verfahrensbeteiligten eine adäquate Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren, muss eine ausreichend lange Anhörungsfrist gewährt werden, was insbesondere bei umfangreichen und komplexen Ermittlungsverfahren dazu führen kann, dass das Verfahren für einen längeren Zeitraum nicht sinnvoll gefördert werden kann.

Zudem berücksichtigt der Verordnungsvorschlag nicht, dass Ermittlungsverfahren auch Taten zugrunde liegen können, bei denen zahlreiche Personen geschädigt worden sind (zum Beispiel bei Anlagebetrugssystemen). Die Anhörung von zum Teil mehreren hundert oder tausend Geschädigten bedeutet einen Aufwand, der dazu führen wird, dass die zuständige Staatsanwaltschaft ein Ersuchen um Übertragung des Verfahrens nicht stellen wird, zumal vielfach nicht gesichert ist, ob die ersuchte Behörde das Verfahren überhaupt übernehmen wird.

Zugleich sind keine überzeugenden Gründe ersichtlich, weshalb dem Beschuldigten und den Geschädigten derartige Anhörungsrechte eingeräumt werden sollten. Weder der Beschuldigte noch die Geschädigten haben Anspruch darauf, dass ein Ermittlungs-/Strafverfahren von einer ganz bestimmten Staatsanwaltschaft geführt wird.

- b) Auch die in Artikel 8 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Regelung, dass der Beschuldigte und die Geschädigten gegen die Entscheidung des ersuchten Mitgliedstaates, das Verfahren zu übernehmen, einen

Rechtsbehelf einlegen können, führt dazu, dass das Instrument praxisuntauglich wird, ohne dass für diese Rechtsbehelfsmöglichkeiten überzeugende Gründe ersichtlich wären.

Da weder Beschuldigte noch Geschädigte einen Anspruch auf Durchführung oder Unterlassen eines Ermittlungsverfahrens durch eine bestimmte Staatsanwaltschaft haben, kann die Verfahrensübertragung allein deren Rechte nicht verletzen. Es ist daher nicht ersichtlich, warum ihnen Rechtsbehelfe gegen die Übertragung eines Verfahrens zustehen sollten. Bei einer Verfahrensabgabe von einer Staatsanwaltschaft an eine andere innerhalb Deutschlands ist es daher folgerichtig auch nicht vorgesehen, vor einer Abgabe die Beschuldigten oder Geschädigten um Stellungnahme zu bitten oder diesen gar Rechtsbehelfe einzuräumen.

Darüber hinaus birgt die Möglichkeit von Rechtsbehelfen die Gefahr einer Zersplitterung des Ermittlungsverfahrens. Ergreifen mehrere Verfahrenseteiligte einen Rechtsbehelf, können divergierende gerichtliche Entscheidungen dazu führen, dass das Verfahren teilweise von dem ersuchenden, teilweise von dem ersuchten Mitgliedstaat fortzuführen ist. Ausdrückliche Regelungen zu den Rechtsfolgen eines wirksamen Rechtsbehelfs lässt der Verordnungsvorschlag vermissen. Auch wenn bei einer Vielzahl von Geschädigten einige Geschädigte Rechtsbehelfe erfolgreich einlegen und andere von einer Einlegung von Rechtsbehelfen absehen, besteht die Gefahr, dass ein einheitliches Ermittlungsverfahren trotz der Übertragung des Strafverfahrens aufgrund eines erfolgreichen Rechtsbehelfs in mehreren Mitgliedstaaten weitergeführt werden muss. Das Ziel des Verordnungsvorschlags – Konzentration von Ermittlungen, Vermeidung von parallelen Ermittlungen in mehreren Mitgliedstaaten – würde dadurch konterkariert.

Zu Artikel 11

12. Der Bundesrat weist darauf hin, dass aufgrund des in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Legalitätsprinzips die Rücknahme eines Ersuchens eines anderen Mitgliedstaats um Übertragung eines Strafverfahrens nicht verhindert, dass ein deutsches Ermittlungsverfahren wegen desselben Sachverhalts eingeleitet wird, soweit deutsches Strafrecht gemäß §§ 3 fortfolgende des Strafgesetzbuches Anwendung findet. Die deutschen Strafverfolgungsbehörden sind vielmehr verpflichtet, ein entsprechendes Ermittlungsverfahren einzuleiten, so-

fern sie von zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten für eine in Deutschland verfolgbare Straftat Kenntnis erlangen.

Zu Artikel 13 und 14

13. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Verordnungsvorschlag keine Regelungen für eine zügige und effektive Durchführung des Übertragungsverfahrens enthält. Zwar enthält Artikel 13 einen abschließenden Katalog der zulässigen Gründe für eine Ablehnung der Übertragung. Artikel 14 sieht auch eine Frist für die Entscheidung vor. Beide Normen sind aber nicht durchsetzbar. Wenn die ersuchte Behörde die Frist des Artikel 14 nicht einhält, bleibt dies ohne Konsequenzen. Die derzeit bestehende Problematik, dass ersuchte Behörden auf Ersuchen um Strafverfolgung nicht oder nur deutlich verspätet reagieren, bleibt mithin bestehen. Die ersuchende Behörde kann auch nicht überprüfen lassen, ob die ersuchte Behörde die Übertragung auf der Basis von Artikel 13 Absatz 1 oder Absatz 2 des Verordnungsvorschlags zu Recht abgelehnt hat.

Zu Artikel 13 Absatz 2

14. Er gibt zu bedenken, dass die in Artikel 13 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags geregelten Ablehnungsgründe zum Teil (Buchstaben b und c) sehr weit gefasst sind. Insbesondere Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags eröffnet dem ersuchten Mitgliedstaat aufgrund der äußerst unbestimmten Rechtsbegriffe im Ergebnis freies Ermessen, ein Ersuchen um Übertragung des Strafverfahrens abzulehnen. Eine Verbesserung gegenüber der derzeitigen Rechtslage ist damit nicht verbunden. Um Verbesserungen herbeizuführen, wäre zumindest die Auflistung von Kriterien, wann die Übertragung eines Strafverfahrens nicht im Interesse einer effizienten und geordneten Rechtspflege liegt, erforderlich.

Zu Artikel 27

15. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die in Artikel 27 des Verordnungsvorschlags geregelte Pflicht zur Erhebung von statistischen Daten die Strafverfolgungsorgane der Mitgliedstaaten über Gebühr belastet, ohne dass diese Angaben einen tatsächlichen Mehrwert erkennen lassen. Es sollen nicht nur statistische Daten zu der Anzahl der Ersuchen, der Annahmen und Ablehnungen sowie

zu den Gründen für das Ersuchen und den Gründen für die Ablehnungen erhoben werden, sondern es soll auch die Zahl der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen mitgeteilt werden, die nach der Annahme der Übertragung des Strafverfahrens nicht weitergeführt wurden (Artikel 27 Absatz 1 Satz 2 Buchstabe c). Zugleich soll mitgeteilt werden, wie viele Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung über die Annahme der Übertragung eines Strafverfahrens eingelegt worden sind, wie viele Rechtsbehelfe erfolgreich waren und welcher Verfahrensbeteiligte einen Rechtsbehelf eingelegt hat (Artikel 27 Absatz 1 Satz 2 Buchstabe e). Dies bedeutet jedoch, dass nicht nur einzelne Verfahren gezählt, sondern die Verfahren auch inhaltlich ausgewertet müssen. Wie sich aus Artikel 27 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags ergibt, werden diese Daten nach Buchstabe c, e und f auch nicht durch eine entsprechende Programmierung der Referenzimplementierung erfasst und übermittelt.

Direktzuleitung an die Kommission

16. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.