

10.07.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

Der Bundesrat hat in seiner 1067. Sitzung am 10. Juli 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 117 Absatz 1a – neu –, §118 Absatz 1, 2 Satz 1a – neu – IRG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nach § 117 Absatz 1 ist der folgende Absatz 1a einzufügen:

„(1a) Die Entscheidung über die Bewilligung sowie die Prüfung der Zulässigkeit polizeilicher Rechtshilfeersuchen können durch eine von den Ländern bestimmte Stelle erfolgen.“

b) § 118 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Absatz 1 ist nach der Angabe „Stelle“ die Angabe „ , im Falle des § 117 Absatz 1a die bestimmte Stelle,“ einzufügen.

bb) In Absatz 2 ist nach Satz 1 der folgende Satz einzufügen:

„Ist eine Stelle nach § 117 Absatz 1a bestimmt worden, so erfolgt die Durchführung der Maßnahmen durch die zuständige Stelle erst nach Mitteilung der bestimmten Stelle, dass diese die Rechtshilfe für zulässig erachtet.“

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verknüpfung von Prüfständigkeit und Durchführung der Maßnahme („Vornahmebehörde“) ist – zumindest für die polizeiliche Rechtshilfe – nicht sachgerecht, da sie zwar die Prozesse verschlankt, aber die erforderliche Spezialisierung im Bereich des internationalen Rechtshilferechts unzureichend berücksichtigt. Die Prüfung der Zulässigkeit von Rechtshilfeersuchen erfordert vertiefte Kenntnisse sowohl des nationalen als auch des internationalen Rechtsrahmens sowie praktischer Kooperationsstrukturen, die regelmäßig nur in zentralen Organisationseinheiten gebündelt vorliegen.

Die bisherige Praxis einer zentralisierten Prüfung durch die Bewilligungsbehörde – beispielsweise in Niedersachsen durch das LKA Niedersachsen – hat sich bewährt. Die Bündelung entsprechender Aufgaben trägt wesentlich zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung, zur Qualitätssicherung sowie zur Effizienz des internationalen Informationsaustauschs bei.

Mit der Änderung der §§ 117, 118 IRG-E wird daher die Möglichkeit einer Bündelung der Bewilligung und der Prüfung der Zulässigkeit – losgelöst von der Vornahme der Maßnahme – eröffnet.

Die vorgeschlagene Regelung wahrt zugleich die Organisationshoheit der Länder, indem lediglich die Möglichkeit einer zentralen Zuständigkeitsbündelung eröffnet wird, ohne eine bestimmte Behördenstruktur (z. B. Landeskriminalämter) bundesgesetzlich vorzugeben.

2. Zu Artikel 1 (§ 178 IRG)

In Artikel 1 § 178 ist die Angabe „oder abgeschoben“ zu streichen.

Begründung:

Die in § 178 IRG-E enthaltene Regelung, die eine Abschiebung einer verfolgten Person in einen Drittstaat ausnahmslos von der Zustimmung des Mitgliedstaats, der die verfolgte Person übergeben hat, abhängig macht, hat zur Folge, dass eine Abschiebung von ausreisepflichtigen Straftätern ausländischer Staatsangehörigkeit, die, um dem verfassungsrechtlichen Gebot einer effektiven Strafverfolgung gerecht zu werden, aus dem anderen Mitgliedstaat ausgeliefert werden mussten, unverhältnismäßig erschwert oder in Einzelfällen sogar unmöglich gemacht wird. Der Umstand, dass sich die verfolgte Person dem deutschen Strafverfahren entzogen hat, gereicht ihr durch das Zustimmungserfordernis in ausländerrechtlicher Hinsicht damit zum Vorteil. Dabei ist die Regelung weder erforderlich noch zweckmäßig.

Denn § 178 IRG-E dient – ausweislich der Gesetzesbegründung – der Umsetzung von Artikel 28 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (Rahmenbeschluss EuHB). Nach dieser Vorschrift darf eine Per-

son, die aufgrund eines Europäischen Haftbefehls übergeben wurde, nicht ohne die Zustimmung der zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der die Person übergeben hat, an einen Drittstaat ausgeliefert werden. Artikel 28 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses EuHB trägt dabei dem in der Völkerrechtsgemeinschaft allgemein anerkannten Grundsatz der Spezialität in Auslieferungsangelegenheiten Rechnung.

Über den Regelungsgehalt des Artikels 28 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses EuHB geht § 178 IRG-E jedoch deutlich hinaus, indem nicht nur eine Auslieferung, die eine strafrechtliche Verfolgung in dem Drittstaat voraussetzt, sondern auch eine Abschiebung, die von einer strafrechtlichen Verfolgung in dem Drittstaat unabhängig ist, von einer Zustimmung des übergebenden Mitgliedstaates abhängig gemacht wird.

Diese überschießende Umsetzung von Artikel 28 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses EuHB ist jedoch nicht erforderlich. Abschiebungen sind von dem Grundsatz der Spezialität nicht betroffen. Denn eine Abschiebung in einen Drittstaat wird weder von dem Zielstaat erbeten noch liegt einer Abschiebung eine strafrechtliche Verfolgung in dem Zielstaat zugrunde. Auch bei Auslieferungen aus einem Drittstaat verbietet der Grundsatz der Spezialität daher regelmäßig keine Abschiebungen in einen anderen Staat.

Zugleich erschwert die Regelung des § 178 IRG-E die Abschiebung von Straftätern nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, die aus der Bundesrepublik Deutschland ausgewiesen oder anderweitig ausreisepflichtig sind, unverhältnismäßig. Ob der andere Mitgliedstaat dem Ansinnen deutscher Behörden, bei übergebenen Personen eine Zustimmung zur Abschiebung zu erteilen, nachkommt oder nachkommen kann, ist ungewiss, insbesondere wenn nach dessen Rechtsordnung die Möglichkeit einer Zustimmung zu einer Abschiebung nicht vorgesehen ist. Die Frage einer Abschiebung bestimmt sich nämlich regelmäßig nach dem Recht des Staates, der die ausländerrechtliche Maßnahme trifft. Sollte der andere Mitgliedstaat der Abschiebung nicht zustimmen (können), ist die Abschiebung unzulässig. Die deutschen Ausländerbehörden haben in diesen Fällen bei einem Straftäter ausländischer Staatsangehörigkeit, der ausreisepflichtig ist, keine Möglichkeit mehr, die Ausreisepflicht der verurteilten Person zwangsweise durchzusetzen. Diese Straftäter könnten in der Folge dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland verbleiben.

Das gilt umso mehr, als es in den Fällen des § 178 IRG-E – im Unterschied zur bisherigen Rechtslage in § 83h IRG a.F. und im Unterschied zu § 177 IRG-E, der eine weitere Übergabe an einen anderen Mitgliedstaat regelt – künftig keine Möglichkeit (mehr) geben soll, das Erfordernis einer Zustimmung des Mitgliedstaates, der die verfolgte Person übergeben hat, zu ersetzen. Bislang fand der Grundsatz der Spezialität unter anderem keine Anwendung, wenn die übergebene Person nach ihrer endgültigen Freilassung die Bundesrepublik Deutschland innerhalb von 45 Tagen nicht verlassen hat, obwohl sie dazu die Möglichkeit hatte, nach Verlassen in die Bundesrepublik Deutschland zurückgekehrt ist (vgl. § 83h Absatz 2 Nummer 1 IRG a.F.) oder die übergebene Person auf den Grundsatz der Spezialität verzichtet hat (§ 83h Absatz 2 Nummer 5 Alt. 2, Absatz 3 IRG a.F.). Diese Ausnahmen finden nach der neuen gesetzlichen Konzeption nur noch für Übergaben an einen anderen EU-Mitgliedstaat Anwen-

dung (vgl. § 177 IRG-E). In den Fällen des § 178 IRG-E sind hingegen keine Ausnahme von dem Zustimmungserfordernis mehr vorgesehen.

Soweit die Gesetzesbegründung darauf verweist, dass mit der Angabe „oder abgeschoben“ lediglich die bisherige Regelung des § 83h Absatz 1 Nummer 2 IRG a.F. übernommen werden sollte, wird übersehen, dass durch das Fehlen von Ausnahmen von dem Zustimmungserfordernis die Vorschrift des § 178 IRG-E im Vergleich zur bisherigen Rechtslage deutlich verschärft wird. Zugleich handelte es sich auch bei der bisherigen Regelung des § 83h Absatz 1 Nummer 2 IRG a.F. bereits um eine überschießende, nicht erforderliche Umsetzung des Artikel 28 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses EuHB.

Schließlich entspricht die Regelung des § 178 IRG-E häufig nicht den Interessen von zu Vollzugsstrafen verurteilten Personen. Bei verurteilten Personen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, die (alsbald) aus der Bundesrepublik Deutschland abgeschoben werden, besteht die Möglichkeit, gemäß § 456a StPO von der weiteren Vollstreckung einer Freiheitsstrafe, einer Ersatzfreiheitsstrafe oder einer Maßregel der Besserung und Sicherung abzusehen. Vielfach kommt eine Sachbehandlung nach § 456a StPO bereits nach Verbüßung der Hälfte der Freiheitsstrafe in Betracht. Aufgrund dieser Privilegierung gegenüber verurteilten Personen, die auf eine Strafrestaussetzung gemäß § 57 Absatz 1 StGB zum Zweidrittelzeitpunkt angewiesen sind, begehren zahlreiche verurteilte Personen, die ohnehin aus der Bundesrepublik Deutschland ausreisepflichtig sind, ein Vorgehen nach § 456a StPO. Dieser Weg ist allerdings versperrt, wenn § 178 IRG-E eine Abschiebung in den Drittstaat untersagt oder von der Zustimmung des anderen Mitgliedstaats, deren Erteilung nicht gesichert ist, abhängig macht.

3. Zu Artikel 1 allgemein (IRG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens erneut zu prüfen, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur Stärkung der Verfahrensrechte betroffener Personen sowie einzelne Verfahrensvorschriften des Gesetzes sachgerecht und praxistauglich ausgestaltet sind.

Begründung:

Nach Einschätzung der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis besteht die Gefahr, dass insbesondere die Vielzahl neu geschaffener Rechtsbehelfe, zusätzlicher Anhörungsrechte sowie erweiterter Verfahrensanforderungen zu längeren Verfahrensdauern, erheblichen Mehrbelastungen von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten sowie zu einem deutlich höheren Personalbedarf führen. Zahlreiche der hierzu bereits im Rahmen der Länderbeteiligung vorgebrachten Bedenken wurden im Regierungsentwurf nicht aufgegriffen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, im weiteren Gesetzgebungs-

verfahren erneut zu prüfen, ob die angestrebte Stärkung der Rechte betroffener Personen in allen Bereichen in einem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen einer effektiven und zügigen internationalen Strafverfolgung steht und einzelne Regelungen praxistauglicher ausgestaltet werden können. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung der neuen Rechtsbehelfe, das Fristenregime im Auslieferungsverfahren, die Einbindung des Bundesgerichtshofs in Rechtsschutzverfahren, die Zuständigkeitsregelungen bei der Übernahme von Strafverfahren sowie die Sicherung elektronischer Beweismittel im grenzüberschreitenden Rechtsverkehr („freezing“).

4. Zu Artikel 24 Satz 1 (Inkrafttreten)

In Artikel 24 Satz 1 ist die Angabe „siebten“ durch die Angabe „dreizehnten“ zu ersetzen.

Begründung:

Artikel 24 des Gesetzentwurfes regelt das Inkrafttreten der Neuregelung und sieht dabei eine Frist von sechs Monaten vor.

Diese Frist ist mit Blick auf den Umfang der Neuregelung zu kurz bemessen.

Die Neuregelung des Rechts der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sieht in einer Vielzahl von Fallgestaltungen Änderungen des Verfahrensablaufs und der Zuständigkeiten vor. Zwar wurde vor diesem Hintergrund bereits damit begonnen, auf der Grundlage des Regierungsentwurfs eine Überarbeitung der Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST) in Angriff zu nehmen, jedoch wird es auch zwingend geboten sein, die mit der Bearbeitung von Rechtshilfeporgängen befassten Richter und Richterinnen sowie Bediensteten über die umfassenden Änderungen zu unterrichten und sie entsprechend fortzubilden.

Durch die Verlagerung von mündlichen Anhörungen in Auslieferungsverfahren auf die Strafsenate der Oberlandesgerichte und die nunmehr breit angelegte Möglichkeit der Durchführung von Anhörungen im Wege der Bild- und Tonübertragung gilt es zudem, die räumlichen, logistischen und technischen Voraussetzungen für die Durchführung dieser Anhörung zu gewährleisten.

Insoweit bedarf es der beantragten Jahresfrist um die Voraussetzungen für eine möglichst reibungslose Umsetzung der Neuregelung zu schaffen.