



Stellungnahme Nr. 50 Juli 2024

Notwendigkeit einer zeitnahen und praxistauglichen Reform des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen: Stärkung des Rechtsschutzes bei Auslieferung und Übergabe sowie im Rahmen der „sonstigen Rechtshilfe“

Mitglieder des Strafrechtausschusses (Strauda)

RAin Dr. Carolin Arnemann
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm
RA Prof. Dr. Björn Gercke
RA Dr. Mayeul Hiéramente (Berichterstatter)
RA Thomas C. Knierim
RA Dr. Daniel M. Krause
RAin Theres Kraußlach
RA Prof. Dr. Holger Matt (Vorsitzender und Berichterstatter)
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus
RA Prof. Dr. Tido Park
RAin Dr. Hellen Schilling
RA Dr. Jens Schmidt
RAin Dr. Annette von Stetten

Prof. Dr. Dominik Brodowski (Berichterstatter)

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Europa

RA Dr. Sebastian Cording
RA Dr. Hans-Joachim Fritz
RA Marc André Gimmy
RAin Dr. Margarete Gräfin von Galen (Vorsitzende und Berichterstatterin)
RA Andreas Max Haak
RA Dr. Frank J. Hospach
RA Dr. Christian Lemke

RA Maximilian Müller
RAin Dr. Kerstin Niethammer-Jürgens
RA Dr. Hans-Michael Pott
RA Jan K. Schäfer, LL.M.
RAin Stefanie Schott (Berichterstatterin)
Prof. Dr. Gerson Trüg
RA Andreas von Máriássy

RA Dr. Christian Lemke, Vizepräsident, Bundesrechtsanwaltskammer
RAin Astrid Gamisch, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Nadja Wietoska, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Frederic Boog, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Sarah Pratscher, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel

Verteiler: Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium der Justiz
Justizministerien der Länder
Innenministerien der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Rechtsanwaltskammern
Der Generalbundesanwalt beim BGH
Bundesgerichtshof
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Strafverteidigervereinigungen
Deutsche Strafverteidiger e.V.
Neue Richtervereinigung e.V.
Bund Deutscher Kriminalbeamter
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis,
Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag,
Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht,
Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,
wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht,
Kriminalpolitische Zeitschrift
FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Tagesspiegel, LTO, Der Spiegel,
Focus, Die ZEIT

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, in der neben Vertretern aus Bundes- und Landesministerien und der Justiz auch Vertreter der Anwaltschaft² mitgewirkt haben, hat seit dem Frühjahr 2021 unter Führung des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) intensiv an einer möglichen Reform des Rechtshilferechts gearbeitet. Eine inhaltliche Überarbeitung, Neustrukturierung und Modernisierung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) in seiner Gesamtheit war und ist aus mehreren Gründen unabdingbar.³ Die Bedeutung der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit insbesondere mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und internationalen Einrichtungen wächst; neue unionsrechtliche Rechtsakte zur Zusammenarbeit in Strafsachen müssen umgesetzt werden, um eine wirkungsvolle grenzüberschreitende Strafverfolgung sicherzustellen. Weiterer Änderungsbedarf ergibt sich mit Blick auf das Auslieferungsrecht beziehungsweise die Vollstreckung Europäischer Haftbefehle aus den im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission geltend gemachten Kritikpunkten. Weiteres Kernziel eines „Ablösungsgesetzes“ für das geltende IRG ist die Vereinfachung und praxistaugliche Systematisierung des Gesetzesaufbaus, denn das geltende IRG stammt aus einer anderen Zeit zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Rechtshilferecht und ist für nicht spezialisierte Rechtsanwender kaum noch handhabbar. Vor allem aber ist die Absicherung der subjektiven Rechte und eines effektiven Rechtsschutzes der betroffenen Individualpersonen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG und des EuGH unabdingbar.

Die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die in intensiven fachlichen Diskussionen auch pragmatische Kompromisse zum Thema Rechtsschutz nahelegen, sollten Grundlage für einen Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz sein und dieser sollte im Sommer 2024 veröffentlicht werden. Eine Veröffentlichung des Referentenentwurfs steht bislang jedoch noch aus, obwohl es auch im Koalitionsvertrag auf S. 83 zur Zusammenarbeit von Polizei und Justiz heißt: *„Wir intensivieren die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit rechtsstaatlich, sichern dabei hohe Datenschutzstandards und verbessern den grenzüberschreitenden Rechtsschutz.“*

Die Dringlichkeit der (geplanten) Reform für eine praxistaugliche Ausgestaltung eines effektiven Rechtsschutzes im Bereich der Rechtshilfe und insbesondere in Auslieferungs- und Übergabefällen bei eingehenden Ersuchen zeigen auch aktuelle Ereignisse, wie die empörend übereilte Exekution der Übergabe einer Person mit deutscher Staatsangehörigkeit an Ungarn nach der Zulässigkeitsentscheidung durch das (erst- und letztinstanzlich) zuständige Kammergericht trotz eines unverzüglich gestellten und im Ergebnis erfolgreichen⁴ Eilantrages zum BVerfG.⁵ In kaum einem Rechtsgebiet musste das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren so regelmäßig korrigierend eingreifen und für eine Einhaltung

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

² Für die BRAK haben mitgewirkt: Rechtsanwältin Stefanie Schott und Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Matt.

³ Der Strafrechtausschuss der BRAK (Strauda) hat sich auf seiner aktuellen 249. Sitzung am 28./29. Juni 2024 intensiv mit dem Reformvorhaben befasst.

⁴ BVerfG Beschluss v. 28.6.2024 – 2 BvQ 49/24, s. dazu auch BVerfG Pressemitteilung Nr. 55/2024 v. 28.06.2024.

⁵ Zur Kritik vgl. BRAK-Pressemitteilung Nr. 5/2024.

grund- und europarechtlicher Maßstäbe Sorge tragen, wie dies im Auslieferungs- und Übergaberecht der Fall war. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht auch wiederholt die Einhaltung der Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV und damit die Wahrung des Rechts auf einen gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG angemahnt.⁶ Effektiver Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 GG muss im Übrigen bereits ohne den Rechtsbehelf einer Verfassungsbeschwerde garantiert sein.

Besonderer Reformbedarf besteht folglich im Auslieferungsrecht und im Bereich der Übergabe nach den Rahmenbeschlüssen zum Europäischen Haftbefehl.⁷ Bei europäischen Übergabeersuchen handelt es sich nach der ursprünglichen Konzeption zwar um fristgebundene Eilsachen.⁸ Hierbei ging der europäische Gesetzgeber allerdings davon aus, dass aufgrund eines engen *numerus clausus* an Verweigerungsgründen⁹ regelmäßig kein ggfs. langwieriger Rechtsschutz im Vollstreckungsstaat erforderlich sein würde. Der EuGH hat allerdings mittlerweile anerkannt, dass über die in Art. 3, 4 und 4a genannten Verweigerungsgründe hinaus auch grundrechtliche Erwägungen zu berücksichtigen sind. So ist in der Rechtsprechung u.a. anerkannt, dass menschenrechtswidrige Haftbedingungen,¹⁰ rechtsstaatliche Defizite im Ausstellungsmitgliedstaat¹¹ oder medizinische Gründe gegen eine Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls sprechen können.¹² Zur Wahrung dieser Grundrechte muss effektiver Rechtsschutz im Vollstreckungsstaat zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus ergeben sich aus der europäischen Rechtsprechung etwa Anforderungen an die innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten für ausgehende Ersuchen¹³ oder an die Unabhängigkeit der einen Europäischen Haftbefehl ausstellenden Behörde¹⁴. Auch im Bereich der sonstigen Rechtshilfe hat der EuGH die Bedeutung effektiven Rechtsschutzes, insbesondere im System der gegenseitigen Anerkennung, ausdrücklich klargestellt und dabei auf die Bedeutung des in Art. 47 EU-Grundrechtecharta normierten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf verwiesen.¹⁵ Bei der Auslegung des Art. 47 EU-Grundrechtecharta sind wiederum die Wertungen aus Art. 13 EMRK zu berücksichtigen.¹⁶ Hieraus ergeben sich europarechtliche Vorgaben für einen effektiven Rechtsbehelf, die regelmäßig Devolutiv- und Suspensiveffekt eines Rechtsmittels und auch mündliche Anhörungen miteinschließen. Ferner ist auch im EU-Sekundärrecht das Recht auf effektiven Rechtsschutz ausdifferenziert worden.¹⁷ Schließlich sind zum Rechtsschutz im Auslieferungsverfahren Zulässigkeits- und Bewilligungsverfahren zu unterscheiden und grundsätzlich ist in allen Auslieferungs- und Übergabeverfahren die Zulässigkeitsentscheidung von der Haftfrage zu unterscheiden, denn in Deutschland existiert entgegen den bewährten Regeln der StPO für Strafverfahren (Haftprüfung §§ 117 ff. und Beschwerde §§ 304 ff., 310 StPO) im Bereich des geltenden IRG weder ein Recht auf Anhörung noch ein Rechtsmittel mit Devolutivwirkung.

⁶ Vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 30.03.2022 – 2 BvR 2069/21; BVerfG, EA v. 24.06.2019 – 2 BvR 894/19; BVerfG, Beschl. v. 19.12.2017 – 2 BvR 424/17.

⁷ Rahmenbeschluss 2002/584/JI; Rahmenbeschluss 2009/299/JI.

⁸ Art. 17 RB 2002/584/JI.

⁹ Art. 3, 4 RB 2002/584/JI.

¹⁰ Vgl. z.B. EuGH, Ur. v. 15.10.2019 – C-128/18.

¹¹ Vgl. EuGH, Ur. v. 17.12.2020 – C-354/20 PPU u.a.

¹² Vgl. EuGH, Ur. v. 18.04.2023 – C-699/21.

¹³ Vgl. dazu z.B. KG, Beschl. v. 30.01.2023 – 3 Ws 4/23 – 161 AR 7/23.

¹⁴ Vgl. EuGH v. 27.05.2019, C – 509/18 PPU und C – 82/19 PPU = StV 2019, 628; PPU = procédure préjudicielle d'urgent (Verfahren für Vorabentscheidungsersuchen); das Verfahren betraf die Staatsanwaltschaften Lübeck und Zwickau. Übersicht zur Rechtslage bei den Staatsanwaltschaften anderer Mitgliedsstaaten bei Böhm NZWiSt 2019, 325 (329 ff.); vgl. dazu die BRAK-Stellungnahmen 31/2021 und 39/2024 mit der Forderung der BRAK nach Umsetzung dahingehend, dass auch Europäische Haftbefehle in Deutschland nur von einem Gericht ausgestellt werden dürfen.

¹⁵ Vgl. EuGH, Ur. v. 11.11.2021, C-852/19, Rn. 56.

¹⁶ Vgl. EuGH, Schlussantrag v. 29.04.2021 – C-852/19, Rn. 60 ff.

¹⁷ Vgl. Art. 14 RL 2014/41/EU, Art. 8 RL 2012/13/EU, Erwägungsgrund 49 und Art. 12 RL 2013/48/EU.

Die derzeitige Rechtslage im IRG trägt diesen Anforderungen nicht ansatzweise Rechnung, da es echte Rechtsmittel gegen Entscheidungen selbst in den extrem eingriffsintensiven Bereichen der Auslieferung und Übergabe nicht gibt und Anhörungen vor den entscheidenden OLG-Senaten in der Praxis praktisch nie stattfinden, trotz regelmäßig verhängter Haft¹⁸. Zudem stellt das Gesetz in der aktuellen Form die Praxis vor große Herausforderungen, da Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten zum Teil nur für Fachexperten im Rechtshilferecht verständlich sind. Die BRAK begrüßt daher ausdrücklich, dass das BMJ unter Rückgriff auf die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe eine Reform des IRG in Angriff genommen hat. Diese **Reform ist nunmehr zu einem zügigen Abschluss zu bringen**. Damit das Gesetzesvorhaben durch die Bundesländer und Verbände angemessen begleitet und noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden kann, ist aus Sicht der BRAK eine kurzfristige Beteiligung nach § 47 GGO geboten.

Die BRAK geht davon aus, dass mit der Reform ein kohärentes und verständliches Regelungswerk geschaffen wird, welches dem Anwender einen weitgehend vollständigen Überblick über die einschlägigen Vorschriften, einschließlich derjenigen aus den europäischen Rahmenbeschlüssen und Richtlinien gibt und welches die Vorgaben der europäischen Rechtsprechung umsetzt. Inhaltlich ist im Hinblick auf die grundlegende Bedeutung effektiven Rechtsschutzes zu fordern, dass eine Neuregelung ein effektives Rechtsschutzkonzept verfolgt, das u.a. sicherstellt,

- dass verfolgte bzw. gesuchte Personen in jeder Lage des Verfahrens einen **Rechtsbeistand** zur Seite gestellt bekommen,
- dass sie – zumindest auf Antrag – von demjenigen Gericht, das über die Auslieferung und den Vollzug der Auslieferungshaft entscheidet, **mündlich angehört** werden müssen,
- dass gegen belastende Entscheidungen **effektive Rechtsbehelfe** zur Verfügung stehen,
- dass gegen **Haftentscheidungen** im Rahmen von Auslieferungs- und Übergabeverfahren ein **effektiver Rechtsbehelf** geschaffen wird,
- dass fristgemäß eingelegte und ordnungsgemäß begründete Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen zur Auslieferung und Übergabe **aufschiebende Wirkung** haben,
- dass im Gesetz vorgesehene **Fristen zur Einlegung von Rechtsbehelfen** vor exekutiven Maßnahmen abgewartet werden,
- dass im Falle der **Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in Eilverfahren** dessen Entscheidung abgewartet wird.

Angesichts der aus europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben resultierenden Komplexität der Materie wird eine Gesamtbetrachtung des Regelungswerks zu erfolgen haben. Die BRAK sieht daher der Veröffentlichung eines Referentenentwurfs im Wege der Verbändebeteiligung entgegen und wird hierzu im Detail Stellung nehmen.

- - -

¹⁸ Im europäischen Vergleich fällt auf, dass in vielen anderen Ländern der Zweck der Auslieferung und Übergabe regelmäßig mit weniger einschneidenden Mitteln als Haft erreicht wird.