



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 27

Mai 2017

Registernummer: 25412265365-88

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen (COM [2016] 819 final)

Mitglieder des Ausschusses Europa:

Rechtsanwalt und Notar Kay-Thomas Pohl, Vorsitzender

Rechtsanwalt Dr. Martin Abend, LL.M.

Rechtsanwalt Dr. Hans-Joachim Fritz

Rechtsanwältin Dr. Margarete Gräfin von Galen

Rechtsanwalt Andreas Max Haak

Rechtsanwalt Dr. Frank J. Hospach

Rechtsanwalt Guido Imfeld

Rechtsanwalt Dr. Georg Jaeger

Rechtsanwalt Dr. Stefan Kirsch (Berichterstatter)

Rechtsanwalt Dr. Christian Lemke

Rechtsanwalt Andreas von Máriássy

Rechtsanwalt Dr. Jürgen Martens

Rechtsanwältin Dr. Kerstin Niethammer-Jürgens

Rechtsanwalt Dr. Hans-Michael Pott

Rechtsanwalt Jan K. Schäfer

Rechtsanwalt Dr. Thomas Westphal

Rechtsanwältin Dr. Heike Lörcher, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Hanna Petersen, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Doreen Göcke, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Katrin Grünewald, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Strafrecht:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor, Vorsitzender

Rechtsanwalt Prof. Dr. Jan Bockemühl

Rechtsanwalt Prof. Dr. Alfred Dierlamm

Rechtsanwalt Thomas C. Knierim

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Rechtsanwalt Dr. Daniel M. Krause
Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger Matt (Berichterstatter)
Rechtsanwältin Anke Müller-Jacobsen
Rechtsanwalt Prof. Dr. Ralf Neuhaus
Rechtsanwalt Prof. Dr. Tido Park
Rechtsanwalt Dr. Jens Schmidt
Rechtsanwältin Dr. Annette von Stetten
Rechtsanwältin Dr. Anne Wehnert

Dr. Dominik Brodowski, LL.M. (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Europa

Europäische Kommission
Europäisches Parlament
Rat der Europäischen Union
Ständige Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
Justizreferenten der Landesvertretungen
Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)
Europäische Bürgerbeauftragte

Deutschland

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Unterausschuss Europarecht des Deutschen Bundestages
Innenausschuss des Deutschen Bundestages
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Deutscher Richterbund
Deutscher Notarverein
Bundesnotarkammer
Deutscher Anwaltverein
Bundessteuerberaterkammer
Patentanwaltskammer
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Bundesverband der Deutschen Industrie
Bundesingenieurkammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung in Deutschland. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die Kommission legte am 21.12.2016 einen Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen vor, der darauf abzielt, die grenzüberschreitende Vollstreckung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen zu verbessern. Die vorgeschlagene Verordnung sieht die gegenseitige Anerkennung aller Arten von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen vor, die im Rahmen von Strafverfahren erlassen werden. Hierzu gehören Entscheidungen zur erweiterten Einziehung, zur Dritteinziehung und zur Einziehung ohne vorherige Verurteilung. Die vorgeschlagene Verordnung wird, sofern sie angenommen wird, in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten.

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Auffassung der Kommission, dass Maßnahmen der Vermögensabschöpfung ein notwendiges und wirksames Instrument der Kriminalitätsbekämpfung darstellen, deren effektive Umsetzung nicht an den Binnengrenzen innerhalb der Europäischen Union scheitern darf. Bestehende Vollzugsdefizite sollten daher ebenso beseitigt werden wie rechtliche Schwierigkeiten eines effizienten unionsweiten Vollzugs entsprechender Entscheidungen.

Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich gleichwohl entschieden gegen den vorliegenden Verordnungsvorschlag aus, da sie erstens die bestehenden erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen rechtlichen Regelungen der Vermögensabschöpfung marginalisiert und daher zu gravierenden Wertungswidersprüchen und Friktionen innerhalb der zur Anerkennung entsprechender Maßnahmen verpflichteten Mitgliedsstaaten führen wird (I.). Zweitens erfordert der als „Testballon“ gestartete Vorschlag, als Rechtsform eine Verordnung zu wählen, eine deutlich größere Präzision, namentlich im Bereich der Ablehnungsgründe (II.). Drittens sind die vorgesehenen Fristen für einen effektiven Rechtsschutz der (Dritt-)Betroffenen zu kurz; Verfahrensrechte der (Dritt-)Betroffenen bedürfen Mindestregelungen (III.).

I. Marginalisierung der divergierenden nationalen Regelungen zur Vermögensabschöpfung

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass außer in eng begrenzten Ausnahmefällen Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen kraft unmittelbar geltendem Unionsrecht unionsweit gegenseitig anzuerkennen sind. Dies betrifft – anders als die bereits bestehenden Regelungen in Rahmenbeschlüssen aus den Jahren 2003 und 2006¹ – auch Fälle der Dritteinziehung sowie der Einziehung ohne vorherige Verurteilung (*non-conviction based confiscation*). Der Verordnungsvorschlag lässt auch bei der erweiterten Einziehung keinen großen Spielraum für die Versagung der Anerkennung. Angesichts der noch bestehenden erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen rechtlichen Regelungen der Vermögensabschöpfung im Speziellen – die auch durch die Richtlinie aus dem Jahr 2014² nur in geringem Umfang harmonisiert wurden – und im Strafrecht im Allgemeinen – etwa im Hinblick auf die Reichweite einer strafrechtlichen Unternehmensverantwortlichkeit – wird dies jedoch zu gravierenden Wertungswidersprüchen führen und Friktionen innerhalb der zur Anerkennung entsprechender Maßnahmen verpflichteten Mitgliedsstaaten verursachen.

Die Begründung des Verordnungsvorschlages selbst stellt fest, dass die bisherigen Rechtsinstrumente auf Ebene der EU nur in einem sehr geringen Maß zu einer Harmonisierung beigetragen haben und die Unterschiede zwischen den nationalen rechtlichen Regelungen für die Einziehung nicht beseitigt wurden. Dabei belegen nicht zuletzt die in Debatten um den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (BT-Drs. 18/9525), dass es sich bei den Instrumenten der Sicherstellung und Einziehung keineswegs um triviale Maßnahmen handelt, sondern um solche, die tief und nachhaltig in die Rechtssphäre der von ihnen Betroffenen eingreifen. Dies zeigt sich exemplarisch etwa bei der Berücksichtigung der finanziellen Interessen von mutmaßlich Geschädigten und der Anwendung des sog. Bruttoprinzips bei der Bestimmung des Erlangten, aufgrund dessen der Gewinnabschöpfung Strafcharakter zukommt und die Notwendigkeit einer Härtevorschrift zur Folge hat.

¹ Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22.7.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union sowie Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates vom 6.10.2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen.

² Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3.4.2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union.

Solange aber derartig weitreichende Unterschiede im Hinblick auf das Verfahren, die sachlichen Voraussetzungen und insbesondere auch die Verfahrens- und Rechtsgarantien im Bereich von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen fortbestehen, wird die von dem Verordnungsentwurf vorgesehene Verpflichtung zur nahezu ausnahmslosen gegenseitigen Anerkennung zu Wertungswidersprüchen und Friktionen führen, die die Anerkennung und Durchsetzung der Verordnung in Frage stellen und so das Vertrauen in die Legitimität entsprechender, unmittelbar anwendbarer EU-weiter Regelungen beschädigen.

II. Testballon der Rechtsform (Verordnung) mit unvollständigen und zu unpräzisen Regelungen

Der Vorschlag der Kommission, die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen der Vermögensabschöpfung auf eine unmittelbar anwendbare Verordnung anstelle auf eine Richtlinie (bzw. vormals auf einen Rahmenbeschluss) zu stützen, ist als Testballon zu sehen. Er legt nämlich nahe, dass bei Annahme dieses Vorschlags die Kommission bei der anstehenden Überarbeitung anderer Rechtsakte der gegenseitigen Anerkennung (etwa *Europäischer Haftbefehl*³ und *Europäische Ermittlungsanordnung*⁴) unter Verweis hierauf auch in diesen Bereichen auf eine unmittelbar anwendbare Verordnung drängen wird.

Unabhängig von der Frage, ob die gewählte Form einer Verordnung primärrechtlich überhaupt zulässig ist, soweit unmittelbar oder mittelbar durch diese auch eine Harmonisierung i.S.d. Art. 82 Abs. 2, Abs. 3 AEUV bezweckt wird, erfordert eine Verordnung in jedem Falle eine deutlich höhere Präzision als eine Richtlinie, da nur letztere über die nationale Umsetzungsgesetzgebung an Bestimmtheit gewinnen können. In diesem Sinne seien exemplarisch folgende Regelungen als fehlend bzw. zu unpräzise hervorgehoben:

- Der Ablehnungsgrund eines europäischen *ordre public*, der bislang allein in Art. 1 Abs. 2 VO-E verankert ist, ist in den Katalog der Art. 9 und 18 VO-E aufzunehmen.
- Es ist detailliert auszuführen, unter welchen materiellen und prozeduralen Voraussetzungen jemand als gutgläubiger Dritter vor Maßnahmen der Vermögensabschöpfung europaweit zu schützen ist (Art. 9 Abs. 1 lit. e VO-E).
- Grund und Höhe von Schadensersatzansprüchen bei rechtswidrigen Maßnahmen der Vermögensabschöpfung sind klar zu benennen (derzeit nur implizite Erwähnung in Art. 34 VO-E).
- Die Bundesrechtsanwaltskammer hält an ihren grundsätzlichen Vorbehalten gegen Abwesenheitsverfahren fest und lehnt daher die Ausnahmen von der Ablehnungsmöglichkeit in Art. 9 Abs. 1 lit. g wie sie in Art. 9 Abs. 1 lit. g Nr. 1 – 3 VO-E gestaltet sind, als unzureichend ab.
- Begrenzungen der Vermögensabschöpfungen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und des Schuldprinzips – beide sind in Deutschland von herausragendem Verfassungsrang – sind präzise zu benennen. Der derzeitige Vorschlag ließe es hingegen sogar zu, dass ein Mehrfaches der abzuschöpfenden Vermögenswerte eingezogen wird (Art. 5 Abs. 3 VO-E). Zur Sicherung des Schuldprinzips ist eine Anerkennung ausgeschlossen, wenn der Betroffene im Entscheidungsstaat keine Gelegenheit hatte einzuwenden, für die der Entscheidung zugrundeliegende Handlung nicht verantwortlich zu sein (vgl. § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG).

³ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

⁴ Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3.4.2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.

- Angesichts des umfangreichen Anwendungsbereichs des VO-E, der sich namentlich auch auf Fälle der Dritteinziehung sowie der Einziehung ohne vorherige Verurteilung bezieht, ist es zwingend geboten, ein Mindestmaß an Verfahrensrechten für die hiervon Betroffenen und deren effektiver Beteiligung am Verfahren vorzusehen. Dies schließt jedenfalls Rechte auf Übersetzung und Dolmetschleistungen, Belehrung sowie Prozesskostenhilfe im Entscheidungs- und Vollstreckungsstaat ein, umfasst aber auch konkrete Beteiligungsrechte (z.B. rechtliches Gehör, Rechtsbehelfe, Mitwirkung in der Hauptverhandlung).
- Reine Vermögensstrafen, die nicht die Abschöpfung von Erträgen von Straftaten zum Gegenstand haben, dürfen von dem Verordnungsvorschlag nicht erfasst sein. Sie können keinerlei Beitrag zur Verbesserung der europaweiten Gewinnabschöpfung liefern, weil sie nicht an einen Gewinn aus Straftaten anknüpfen. Auch wäre der erforderliche grenzüberschreitende Bezug nicht gegeben, wenn wegen einer im Entscheidungsstaat begangenen Straftat eine Vermögensstrafe nur deshalb im Ausland vollstreckt werden soll, weil dort Vermögen des Verurteilten liegt, dieses Vermögen aber nicht aus der Straftat hervorgegangen ist. Daher ist in Abgrenzung zum Rahmenbeschluss Europäische Geldstrafe und Geldbuße⁵ in Art. 2 Abs. 3 lit. d VO-E klarzustellen, dass sich diese Vorschrift nur auf die Einziehung von Erträgen aus Straftaten sowie auf Tatwerkzeuge bezieht, nicht aber auf – in Deutschland verfassungsrechtlich intrikate (BVerfGE 105, 135) Vermögensstrafen.

III. Plädoyer für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik

Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich daher neben einer Fortsetzung der Harmonisierung des Regelungsbereichs von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen dafür aus, neben Maßnahmen zur Behebung bestehender Vollzugsdefizite die rechtlichen Probleme eines effizienten unionsweiten Vollzugs von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen zu identifizieren und spezifische Maßnahmen zu deren Beseitigung zu erarbeiten. Zwar verweist die Begründung des Verordnungsvorschlags allgemein auf solche „Lücken, die Straftäter ausnutzen können“ (Entwurfsbegründung, S. 2) bzw. „Mängel der bestehenden Instrumente für die gegenseitige Anerkennung“ (Entwurfsbegründung, S. 4), unterlässt es allerdings, diese konkret zu benennen und auf spezifisch auf etwaige Schwierigkeiten orientiert zu reagieren. Genau hier aber ist für die zukünftige Arbeit anzusetzen.

⁵ Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen.