

Die neue strafrechtliche Einziehungsrichtlinie der EU und ihre Transformation in das deutsche Recht: Der Referentenentwurf des BMJV

von Folker Bittmann*

Abstract

Die Richtlinie (EU) 2024/1260 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten setzt einen verbindlichen unionsrechtlichen Rahmen für die strafrechtliche Vermögensabschöpfung, der bis zum 23.11.2026 in nationales Recht umzusetzen ist. Darüber hinaus verpflichtet sie die Mitgliedstaaten zur Entwicklung einer fortzuschreibenden nationalen Strategie zur Vermögensabschöpfung. Der Beitrag befasst sich mit dem vom BMJV gesehenen Anpassungsbedarf des deutschen Rechts und analysiert den dazu vorgelegten Referentenentwurf.

Directive (EU) 2024/1260 on the freezing and confiscation of assets establishes a binding EU legal framework for criminal asset recovery, which must be transposed into national law by 23 November 2026. It also requires Member States to develop a continuously updated national strategy for asset recovery. This article examines the need to adapt German law in this context and analyses the draft bill presented by the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (BMJV) to implement the Directive.

I. Der Gesetzgebungsrahmen

Die Richtlinie der EU 2024/1260 vom 24.4.2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten¹ setzt den für die EU-Staaten verbindlichen Rahmen, innerhalb dessen nach Ablauf der Frist zur Transformation in nationales Recht am 23.11.2026 die strafrechtliche Vermögensabschöpfung geregelt sein muss. Bis zum 24.5.2027 hat Deutschland zudem eine im Rhythmus von 5 Jahren fortzuschreibende „Nationale Strategie zur Vermögensabschöpfung“ zu erarbeiten und binnen 3 Monaten der EU vorzulegen.

Das deutsche Recht entspricht bereits weitgehend den Anforderungen der Richtlinie. Soweit dies noch nicht der Fall ist, besteht auch für Deutschland Anpassungsbedarf. Die Justizministerkonferenz hat am 5./6.6.2024 entschieden, die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG), die am 13.3.2024 ihren Abschlussbericht zum unabhängig von supranationalen Verpflichtungen bestehenden Bedarf zur Nachjustierung des seit dem 1.7.2017 geltenden deutschen Rechts verabschiedet hatte, um ergänzende Vorschläge zur Harmonisierung mit der EU-Richtlinie zu bitten. In ihrem Bericht vom 6.10.2025 schlug diese vor, zunächst in einem ersten Schritt die nötigen Gesetzesänderungen für Vermögensabschöpfungs- und -verwaltungsstellen auf den Weg zu bringen. Dem ist das BMJV so

nicht gefolgt. Vielmehr hat es auch den etwaigen zusätzlichen Bedarf nach Anpassungen des deutschen Rechts an die neue EU-Richtlinie geprüft und für so geringfügig erachtet, dass es ihn in den am 1.12.2025 in die Verbändeanhörung gegebenen Referentenentwurf einfügte, der im Schwerpunkt der Gestaltung deutscher Vermögensabschöpfungs- und -verwaltungsstellen dient.

II. Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Vermögensabschöpfung

1. Vermögensabschöpfungsstellen

Vermögensabschöpfungsstellen gibt es im Inland bereits. Sie sind beim Bundeskriminalamt und beim Bundesamt für Justiz angesiedelt. Ihre Aufgaben erschöpfen sich bisher im (internationalen) Informationsaustausch. Die neue Richtlinie überantwortet diese Aufgaben nun den sog. Kontaktstellen, von denen es höchstens zwei in jedem Land geben soll. Die Kontaktstellen können zugleich Vermögensabschöpfungsstellen sein, müssen es aber nicht. Letztere erhalten als zusätzliche Aufgaben die Pflicht, Staatsanwaltschaften, auch die EUStA, bei Bedarf zu unterstützen, um „Tatwerkzeuge, Erträge und Vermögensgegenstände“ aufzuspüren, zu sichern und ggf. an ihre rechtmäßigen Eigentümer auch im Ausland zurückzuführen. Ihnen obliegt der Informationsaustausch mit Europol und Eurojust,² differenziert nach eigeninitiativer Übermittlung im Inland vorliegender Erkenntnisse, die für Abschöpfungsmaßnahmen im Ausland von Bedeutung sein können, und die Entgegennahme ausländischer Ersuchen. Diese sind kurzfristig zu erledigen, im Normalfall binnen 7 Tagen, bei direkter Übermittlung im Eilfall innerhalb von 8 Stunden. Die Richtlinie enthält überdies Anforderungen an die Übertragung von Befugnissen auf die Vermögensabschöpfungsstellen und für deren Ausstattung.

Die BLAG schlug vor, die Zuweisung von Aufgaben der Vermögensabschöpfungsstellen aufzuteilen: Unter Fortbestand ihrer Funktion als „Kontaktstellen“ solle das Bundesamt für Justiz seine Aufgaben behalten, das Bundeskriminalamt im Kern ebenfalls und zudem für die Entgegennahme von Ersuchen zuständig sein, sie entweder selbst erfüllen oder sie an die zuständige Stelle weiterleiten. Ansprechpartner für beide sollten danach die Generalstaatsanwaltschaften sein, während für das Aufspüren, Ermitteln und Sichern die örtlichen Staatsanwaltschaften zuständig sein sollten. Die BLAG mahnte dabei die Beibehaltung der bisher defizitären und nicht aufgabengerechten Ausstattung an und forderte überdies, realistische Bear-

* Folker Bittmann ist Rechtsanwalt in Köln und Leitender Oberstaatsanwalt a.D.

¹ ABl. L, 2024/1260, 2.5.2024; 2025/90197, 3.3.2025.

² Nicht erwähnt ist das Europäische Justitielle Netz, EJN, Begründung zum Ref-E. S. 16.

beitungszeiten in der Personalstatistik (in der Justiz: PEBB§Y) vorzusehen.

2. Vermögensverwaltungsstellen

Die Verwaltung gesicherten Vermögens, § 111m StPO, obliegt den örtlichen Staatsanwaltschaften, die sich allerdings Dritter bedienen dürfen. Die Länder haben die Organisation unterschiedlich geregelt, gänzlich Externen, Rechtspflegern oder Asservatenverwaltern übertragen. Überregionale Koordination fehlt bislang. Es gibt nicht einmal einen organisierten Erfahrungsaustausch für Problemfelder wie Kryptowährungen und Immobilien. Die Vermögensverwaltungsstellen sollen sowohl den Zugriff der Betroffenen verhindern als auch den Wert der gesicherten Gegenstände erhalten und für deren bestmögliche Verwertung sorgen. Dazu soll ein nationaler wie überstaatlicher Informationsaustausch institutionalisiert werden. Die organisatorischen Vorgaben sind denkbar gering. Jeder EU-Staat hat entweder eine zentrale Vermögensverwaltungsstelle zu errichten oder die dezentralen Stellen zu koordinieren.

Auch für die Vermögensverwaltungsstellen schlug die BLAG eine Arbeitsteilung vor. Alternativ stellte sie dabei neu zu schaffende Zentralstellen oder die Integration in die staatsanwaltschaftlichen Strukturen vor. Die Generalstaatsanwaltschaften sollten übergreifend koordinierend beraten, während die Verwertung grundsätzlich bei den örtlichen Staatsanwaltschaften verbleiben solle. Für Spezialgebiete zeigte sich die BLAG für nicht näher ausgeführte Zentralisierungen offen und regte dafür ländereübergreifend Zusammenarbeiten aufgrund von Staatsverträgen an. Auch insoweit verwies die BLAG auf Defizite in der Ausstattung und regte an, ein etwaiges zentrales Abschöpfungsregister in das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) zu integrieren.

3. Nationale Strategie

Die BLAG zeigte die Schwierigkeiten auf, in einem föderalen Staat für Länderaufgaben wie die Justiz eine nationale Strategie zu entwickeln. Sie schlug daher lediglich vor, nach dem Vorbild der eJustice-Kommission eine beim BMJV assoziierte, von der Justizministerkonferenz initiierte verstetigte Expertengruppe zu bilden und dachte dabei an sich selbst. In ihrem eigenen Bericht vom 13.3.2024 hatte sie sogar bereits vorgeschlagen, ein „Fachgremium“ zu bilden. Dieses Thema griff das BMJV noch nicht auf.

III. Der aktuelle Referentenentwurf

Das BMJV reiht seinen Entwurf hochtrabend, wiewohl vorwiegend justizverwaltungsrechtlicher Natur, in die UNO-Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung in Form der Eindämmung illegaler Finanzströme ein. Im Übrigen formuliert es: „Der Entwurf setzt die Vorgaben der neuen Richtlinie um, soweit diese über den bisherigen Rechtsrahmen im Bereich der Vermögensabschöpfung

hinausgehen.“ Das Ministerium greift zum Einen die von der BLAG angeführten inhaltlichen Aspekte auf und ergänzt sie zum Anderen um den als geringfügig angesehenen weitergehenden Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Richtlinie 2024/1260. Das BMJV betrachtet demnach das nationale Recht als insgesamt EU-rechtskonform, sobald das auf Basis seines Ref-E zu erwartende Gesetz in Kraft tritt.³ Näher begründet es das nur in Bezug auf Art. 13 der Richtlinie i.V.m. dem Erwägungsgrund 28 in Bezug auf die Dritteinziehung im Fall faktischer Kontrolle nach Übertragung an eng verbundene Personen: Ein solcher Sachverhalt stelle eine Ausformung des via § 73b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. b StGB bereits de lege lata unterbindungsfähigen Versuchs der Einziehungsvereitelung auch bei nur fahrlässiger Unkenntnis des Dritten von der bemaerkten Herkunft dar.⁴

Ein auffälliger Unterschied zwischen BLAG und BMJV besteht bereits im Begriffsverständnis. Die BLAG verwendet die Begriffe Vermögensabschöpfungs- und -verwaltungsstellen bezogen auf sämtliche im Zusammenhang mit der Vermögensabschöpfung anfallenden Aufgaben und schlug dementsprechend eine Arbeitsteilung vor, die losgelöst von der Richtlinie deren Erfordernisse in den deutschen Behördenaufbau integrierte. Das BMJV versteht demgegenüber die Begriffe viel enger, nämlich allein bezogen auf die neuen Vorgaben der EU, legt auf diese Weise die Betonung nicht auf *Vermögensabschöpfung*, sondern auf die jeweilige *Stelle*. Auch diese Regelungstechnik führt aber inhaltlich zumindest weitgehend zu den von der BLAG vorgeschlagenen Zuständigkeiten.

Das Ministerium beschreibt den Regelungskern dahingehend, Vermögensabschöpfungsstellen würden alle Staatsanwaltschaften, während die Länder die Beratungs- und Netzwerkaufgaben der Vermögensverwaltungsstellen entweder der jeweiligen Generalstaatsanwaltschaft oder einer Staatsanwaltschaft landesweit zuweisen könnten. Das räumt den Ländern einen größeren Gestaltungsspielraum als bislang ein. Zur justitiellen abschöpfungsrechtlichen Kontaktstelle soll das Bundesamt für Justiz werden, zur polizeilichen das Bundeskriminalamt. Beide sollen zudem als Vermögensabschöpfungsstellen fungieren. Die jeweils neuen Bezeichnungen erschöpfen sich in ihrer terminologischen Bedeutung, ziehen zumindest keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand nach sich.⁵ Vorgesehen sind weiterhin ergänzende Regelungen zum Datenschutz, zur Internationalen Rechtshilfe und eine Modifikation des § 111p StPO. Grundstürzendes ist im Regierungsentwurf nicht enthalten.

Der Entwurf besteht aus 9 Artikeln. Deren Inhalt beschränkt sich zum Teil auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Aufgabenzuweisung (Art. 1, 2 und 6-8). Während Art. 9 das Inkrafttreten regelt, sehen Art. 3 und 4 wenige Änderungen des GVG und der StPO vor, und sucht Art. 5 im IRG den zeitlichen Anforderungen an die Erfüllung von Ersuchen an Vermögensabschöpfungsstellen und dem Datenschutz ausführlich Rechnung zu tragen.

³ Begründung zum Ref-E, S. 1, 17 und 18.

⁴ Begründung zum Ref-E, S. 18.

⁵ Begründung zum Ref-E, S. 19 f.

1. § 142c und § 143 Abs. 4 GVG-E

Als Grundregel weist § 142c GVG-E den Staatsanwaltschaften der Länder die Aufgaben als Vermögensabschöpfungs- und -verwaltungsstellen zu. Das ist für sich gesehen unspektakulär. Den neuen inhaltlichen Anforderungen der Richtlinie 2024/1260 trägt hingegen § 143 Abs. 4 GVG-E Rechnung. Eingefügt werden soll in den bisherigen Wortlaut der Vorschrift, die bereits *de lege lata* flexible Zuständigkeitsregeln auf Länderebene erlaubt, die Materie der Vermögensabschöpfungsstellen, ohne den Text der Vorschrift im Übrigen zu ändern. Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 4 S. 1, weil der neue § 143 Abs. 4 S. 2 StPO-E die Länder verpflichtet, die Zuständigkeit für Aufgaben der Vermögensverwaltungsstellen den Beamten einer Staatsanwaltschaft zuzuweisen. Hier ist die delegierende Konzentration demnach verpflichtend. Demgegenüber steht es den Ländern frei, ob sie Aufgaben der Vermögensabschöpfungsstellen konzentrieren und welche Landgerichtsbezirke sie insoweit zusammenfassen. Der Wortlaut enthält keine Bindung an die Bezirke der Oberlandesgerichte. Soweit mehrere davon in einem Land vorhanden sind (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) könnten demnach vollständig einheitliche oder nur partiell übergreifende Zuständigkeiten geschaffen werden.

2. § 111p StPO-E

Bislang ist nur die Staatsanwaltschaft befugt, von Amts wegen Notveräußerung anzuordnen. Nunmehr sollen *Betroffene* ein Antragsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft erhalten, die jedoch das Monopol der Anordnungsbefugnis behält. Als Folgeregelung entfällt die staatsanwaltschaftliche Soll-Pflicht zum Anhören des Antragstellers. Die Befugnis dazu bleibt aber unberührt.⁶ Als weitere Konsequenz erhalten Betroffene als Antragsteller das Recht, gegen einen ablehnenden staatsanwaltschaftlichen Bescheid die Entscheidung des nach § 162 StPO zuständigen Gerichts zu beantragen. Im staatsanwaltschaftlich geführten Vorverfahren ist das der Ermittlungsrichter.

Aufmerken lassen die Ausführungen zum Geltungsbereich des § 111p StPO. Das BMJV konstatiert eine Diskrepanz zwischen der Richtlinie, die sich auch auf unbewegliches Vermögen erstrecke, und der Rechtsprechung des *BGH*⁷, der die Notveräußerung von Grundstücken ablehne. Da es für die gegenteilige Auslegung jedoch keine methodengerechten Hindernisse gäbe, bestehe gleichwohl kein *gesetzgeberischer* Regelungsbedarf.⁸ Ob der *BGH* solche ohne ausdrückliche Bekundung der eigenen Position begründete Enthaltsamkeit des Gesetzgebers als Aufforderung verstünde, sich zu korrigieren, und diesem Ansinnen auch nachkommen würde, bleibt abzuwarten.

Das Verhältnis der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung zum Grundstücksrecht ist insgesamt komplex. Ange-

ordnet werden kann lediglich die Eintragung im Grundbuch – und das nur an parater Stelle und nicht vorrangig. Die Verwertung ist erst nach Rechtskraft zulässig. Amtliche Verwaltung ist weder mit Beschlagnahme noch mit einer Sicherungshypothek in Vollziehung eines Vermögensarrests verbunden, da das Zivilrecht keine derartigen Regelungen enthält und das Recht der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung bislang keine Bereichsausnahmen vorseht.⁹ Es verwundert, dass die BLAG dazu keine kreativen Vorschläge unterbreitet hat. Sofern es unabhängig von EU-rechtlichen Verpflichtungen zu einer Nachschärfung des deutschen Abschöpfungsrechts kommen sollte, wäre es mehr als wünschenswert, zumindest für die Vollziehung bzw. Vollstreckung strafrechtlicher Anordnungen, die sich bislang nach dem (Zivil-)Recht der Zwangsvollstreckung in unbewegliche Gegenstände richtet, praxistaugliche Ergänzungsvorschriften zu normieren, als Minimum in § 111m StPO die Möglichkeit der Zwangsverwaltung zu eröffnen.

3. §§ 91k-91u IRG-E

Die rechtshilferechtlichen Ergänzungsregeln fügt der Referentenentwurf noch in das geltende IRG ein. Vorgesehen ist jedoch deren Übernahme in das völlig neu zu gestaltende IRG, dessen Entwurf sich gleichfalls bereits im Gesetzgebungsverfahren befindet.¹⁰ Darin dürfte der Grund dafür liegen, dass sich im jetzt vorgelegten Entwurf keine Bestimmungen zur Aufhebung solcher Vorschriften des noch geltenden IRG befinden, die von den neuen Regeln der §§ 91k-91u IRG-E ganz oder teilweise abgelöst werden sollen. §§ 91k-91q IRG-E befassen sich mit eingehenden, §§ 91s und § 91t IRG-E gelten für ausgehende Auskunftersuchen, § 91u IRG-E bezieht sich auf die Kommunikation in- und ausländischer Vermögensverwaltungsstellen.

Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der §§ 91k-91q IRG-E ist vor einem Missverständnis zu warnen: Er beschränkt sich anders als § 91r IRG-E auf kommunikative Elemente, führt insoweit aber zu keinen darüber hinausreichenden neuen strafprozessual-rechtshilferechtlichen Eingriffs- oder sonstigen Zwangsbefugnissen. Das BMJV sieht es als richtlinieninduziert erforderlich an, dem Informationsaustausch der Vermögensabschöpfungsstellen eine datenschutzkonforme und zwecks Ergreifens vorläufiger Sicherungsmaßnahmen eine den Eingriff gestattende Rechtsgrundlage zu verschaffen. Die mitgeregelte grenzüberschreitende Kommunikation der Vermögensverwaltungsstellen betrachtet es im Gegensatz dazu als über die europarechtlichen Verpflichtungen hinausgehend.¹¹

Zur (grenzüberschreitenden) Kommunikation im Vollstreckungsstadium sieht der Entwurf keine Neuregelungen vor. Das spricht dafür, dass das BMJV die insoweit bereits bestehenden Vorschriften als zukünftig ebenfalls ausreichend erachtet. Die Kommunikation in davorliegen-

⁶ Begründung zum Ref-E, S. 26.

⁷ *BGH*, Beschl. v. 11.10.2018 – V ZB 241/17, Rn. 18.

⁸ Begründung des Ref-E, S. 26.

⁹ Ausführlich dazu *Kamrau-Fiedler*, RPfleger 2021, 137; sowie *Bittmann/Bues*, JurBüro 2022, 466 und *dies.*, wistra 2022, 485.

¹⁰ Vgl. Begründung des Ref-E, S. 23

¹¹ Begründung des Ref-E, S. 27.

den Verfahrensstadien obliegt de lege ferenda den Vermögensabschöpfungsstellen auf Basis der im IRG vorgesehnen datenrechtlichen Grundlage.

§ 91r IRG-E betrifft hingegen nicht den Datenschutz, sondern bildet die Rechtsgrundlage für das Ergreifen von sichernden Maßnahmen im Vorfeld des Eingangs eines auf die Richtlinie 2024/1260 gestützten Gesuchs eines anderen EU-Mitgliedsstaates.

a) § 91k IRG-E

Nach § 91k IRG-E dürfen Vermögensabschöpfungsstellen dort bekannte oder von ihnen beschaffbare Informationen einschließlich personenbezogener Daten zwecks Aufspürens und Ermittlens von Vermögenswerten an einen anderen EU-Mitgliedstaat übermitteln.

Auffällig ist, dass der deutsche Gesetzgeber sich der EU-Terminologie bedient. Es darf bezweifelt werden, ob das der Rechtsklarheit dient. Hilfreich wären zumindest Legaldefinitionen. Ohne solche bleibt zunächst unklar, worin der Unterschied zwischen *Aufspüren* und *Ermitteln* liegt. Selbst wenn es ein eigenständiges Recht zum Aufspüren potenziell bemakelter Gegenstände geben sollte, handelte es sich um Verwaltungs- und nicht um Strafrecht, fiele demnach nicht unter das IRG. Der Begriff des Aufspürens könnte sich sowohl auf die Prüfung beziehen, ob Vermögen den Wert von Original-Tatertrag repräsentiert, als auch für das Vollstreckungsstadium reserviert sein. Beides scheint aber nicht gemeint zu sein. Auch Kap. 1, Art. 3 der Richtlinie bietet keine Aufklärung, da dessen Nr. 4 beide Begriffe ebenfalls ohne nähere Erläuterung nebeneinander stellt.

Was unter Vermögenswerten zu verstehen ist, konkretisiert § 91k Abs. 3 IRG-E auf die in der Richtlinie verwendeten Begriffe Erträge, Vermögensgegenstände und Tatwerkzeuge, die Gegenstand einer Sicherstellungs- oder Einziehungsentscheidung eines anderen EU-Mitgliedstaates sind oder werden können. Die Begrifflichkeit ist in mehrfacher Hinsicht verwirrend. Zunächst ist weder die ausländische Anordnung noch die inhaltliche Eigenschaft als Erträge, Vermögensgegenstände oder Tatwerkzeuge jeweils allein maßgeblich. Vielmehr handelt es sich um kumulative Anforderungen. Im Idealfall hat der ersuchende Staat sein Abschöpfungsrecht EU-konform geregelt. Dann decken sich allerdings beide Satzteile und es erübrigt sich einer davon.

Wenn jedoch beide eine je eigene Bedeutung haben sollen, dann würde sie in einer zweifachen Ausschlusswirkung bestehen. Zum einen extrahierte sie Ersuchen, welche sich auf Begehren beziehen, die vom ersuchenden Staat nicht EU-konform in sein nationales Recht transferiert wurden. Das wäre zwar rechtlich konsequent, hätte aber zur – unerwünschten – Folge, dass der ersuchte Staat die Rechtslage im ersuchenden Staat ebenso wie dessen innerstaatlich korrekte Anwendung prüfen müsste. Zum anderen – und wohl praxis-, jedenfalls grundrechtsrele-

vanter – wären Ersuchen eines Mitgliedsstaates ausgeschlossen, die über das EU-Recht hinausgingen. Da die Richtlinie nur Mindestanforderungen stellt und sich nicht auf sämtliche, sondern allein auf in Kap. 1, Art. 2 aufgeführte Straftaten, im Wesentlichen Organisierte Kriminalität und Terrorismus,¹² bezieht, böte zumindest § 91k IRG-E keine Rechtsgrundlage für Ersuchen zu anderen Deliktsfeldern. Das allerdings führte nicht zu einer Erweiterung zulässigen grenzüberschreitenden Informationsaustauschs, sondern eher zu dessen Beschränkung.

Gem. Kap. I, Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie erfasst der Begriff „Vermögensgegenstände“ alles körperliche und unkörperliche bewegliche wie unbewegliche Vermögen einschließlich Kryptowerten nebst Legitimationspapieren. So allumfassend muss man dann wohl auch diesen in § 91k Abs. 3 IRG-E angeführten Begriff verstehen. Das aber bedeutet, dass es sich bei den zudem angeführten „Erträgen“ und „Tatwerkzeugen“ nur um rein deklaratorische Unterkategorien der „Vermögensgegenstände“ ohne eigenständigen Anwendungsbereich handeln kann.

Irgendeine Einschränkung gibt es weder betreffs den Begriff „Vermögensgegenstände“ noch hinsichtlich des Anwendungsbereichs des § 91k Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 IRG-E. Letztere Bestimmung nimmt zwar Sicherstellungs- bzw. Einziehungsentscheidungen in Bezug, lässt es aber ausreichen, dass etwas Gegenstand einer solchen Anordnung „werden könnte“. Eben dies ist für alles möglich, was unter den weiten Begriff der Vermögensgegenstände gem. Kap. I, Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie (EU) 2024/1260 fällt. Es muss sich demnach gar nicht um (potenziellen) Tatertrag handeln, diesen repräsentieren, auch kein Tatprodukt, Tatmittel oder Tatobjekt i.S. des deutschen Rechts oder eben Ertrag oder Tatwerkzeug i.S. der Richtlinie vorliegen, ja selbst noch nicht einmal als Objekt in Betracht kommen, in das ein Vermögensarrest vollzogen oder eine Entscheidung zur Einziehung des Werts von Taterträgen vollstreckt werden könnte. Da können englische Bürgermeister über den Brexit wirklich nur froh sein, müssen sie doch im Gegensatz zu ihren Kollegen in den verbliebenen Mitgliedstaaten nicht fürchten, über Herkunft oder Wert ihrer Amtskette Auskunft geben zu müssen.

Sollte diese Formulierung Gesetz werden, so bedürfte es auf Anwendungsebene¹³ zwingend der teleologischen Reduktion auf solche Gegenstände, die im *zugrundeliegenden* ausländischen Ermittlungs- oder Strafverfahren beschlagnahmt oder eingezogen werden könnten oder in die die Vollziehung eines Vermögensarrests oder die Vollstreckung einer Einziehung des Werts von Taterträgen in Betracht käme – und eben dies im Ersuchen selbst schlüssig dargelegt wird.

Das begriffliche Rekurrenzen des Referentenentwurfs auf die EU-Terminologie wirft das Problem auf, wie mit einziehungsfähigen Tatobjekten umzugehen ist. Sie fallen nicht unter die Definition des Kap. I, Art 3, Nr. 3 der Richtlinie, da der dort im Zusammenhang mit Tatwerkzeugen gebrauchte Begriff der „Verwendung“ wohl dem

¹² Betont in der Begründung des Ref-E, S. 15.

¹³ Dazu sogleich lit. III 3 b.

Begriff des „Gebrauchens“ in § 74 Abs. 1 StGB entspricht und damit Tatmittel, nicht aber Tatobjekte erfasst. Sollte es sich hingegen anders verhalten, so geriete die deutsche Verweisungstechnik unter Druck. Zwar hat der *BGH* sämtliche bisherigen Versuche einer Definition von Tatobjekten als unzureichend angesehen,¹⁴ so dass innerstaatlich zumindest ein (wenngleich unbefriedigender¹⁵) Ausweg darin bestünde, die Verweisung als konstituierend anzusehen. Doch wie verhält es sich in anderen Mitgliedstaaten? Gibt es dort eine praktikable Definition? Wäre sie EU-konform? Und was wäre, wenn ein solches Tatobjekt im Inland nicht eingezogen werden könnte?

Ein § 91k IRG-E entsprechendes Gesetz wäre demnach nur schwer zu handhaben und provozierte eine Vielzahl von Streitfällen. Es ist zu prüfen, ob nicht schlicht darauf abgestellt werden kann, dass ein EU-konformes Ersuchen vorliegt.

b) § 911 IRG-E

Den Inhalt von Informationsersuchen nach § 91k IRG-E konkretisiert § 911 IRG-E in Modifikation des bisherigen § 92a IRG. Die Begründung führt aus, dass es sich nicht um zwingende Vorgaben handelt, weil § 94n Abs. 2 IRG-E bei fehlenden Angaben nicht ausnahmslos die Ablehnung vorsehe, sondern für diese Entscheidung Ermessen eröffne.¹⁶ Ob das angenommene Kausalverhältnis tatsächlich besteht, kann dahinstehen, weil das Verhältnis beider Vorschriften zueinander auf die vorgeschlagene Weise schlüssig gestaltet ist.

Unklar ist, was § 911 Nr. 3 IRG-E mit „Art des Verfahrens“ meint. Richtlinie und Referentenentwurf beziehen sich nur auf Verfahren mit strafrechtlichem Hintergrund. Soll das Stadium (Ermittlungs-, Zwischen, Haupt- oder Vollstreckungsverfahren) angeführt werden oder gibt es einen Unterschied zwischen subjektivem und selbständigen Einziehungsverfahren? Es wäre sinnvoll klarzustellen, welche Konsequenzen sich an welche Angabe knüpfen können.

§ 941 Nr. 4 IRG-E verlangt Angaben zur Art der dem Ersuchen zugrundeliegenden Straftat. Nicht voll zu überzeugen, mögen die Platzierung wie die Formulierung.

Der in § 94k IRG-E vermisste Bezug zu potenziell bemannten oder zumindest haftenden Gegenständen und damit zum Strafrecht wird hier zwar nachgeholt, aber eben im Rahmen einer bloßen Soll-Vorschrift, die demnach eine Öffnung zu nicht-strafrechtlichen Ersuchen verbal offen lässt. Das dürfte nicht gemeint sein, würde bei der hier für nötig gehaltenen teleologischer Reduktion des Anwendungsbereichs des § 94k IRG-E vermieden und reduzierte zugleich das Ermessen im Fall fehlender Angaben nach § 941 Nr. 4 IRG-E auf Null: Ohne Angaben zu der dem Ersuchen zugrundeliegenden Straftat ist ein Ersuchen entgegen § 94n Abs. 2 IRG-E zwingend abzulehnen. Es

diente der Rechtsklarheit, den notwendigen Strafrechtsbezug bereits in § 94k IRG-E herzustellen.

Zudem ist nicht ohne weiteres ersichtlich, was inhaltlich mit „Art der Straftat“ gemeint ist. Denkbar wäre die Differenzierung nach Verbrechen, Vergehen oder Ordnungswidrigkeit. Rechtshilferechtlich näher liegt allerdings der Gedanke einer Unterscheidung zwischen Tatvorwürfen, die vom Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit ausgenommen sind und sonstigem Verdacht, der das Gebot eben dieser Prüfung auslöst.

c) §§ 91m und 91n IRG-E

Beide Vorschriften befassen sich mit der Ablehnung von Informationsersuchen. Obwohl die Ablehnung der Begründung zufolge¹⁷ nach beiden Bestimmungen nur so weit zulässig ist, wie der jeweilige Ablehnungsgrund zutrifft, Ersuchen im Übrigen, d.h. also teilweise erfüllt werden müssen, kommt die Teilbarkeit nur im Eingangswortlaut des § 91n IRG-E zum Ausdruck, nicht aber in § 91m IRG-E. Letztgenannter Paragraph enthält in Abs. 1 vier zwingende Ablehnungsgründe. Nrn. 1 und 2 verweisen dabei – wenig anwendungsfreundlich – auf die auch in der Begründung inhaltlich nur partiell näher beschriebene EU-Verordnung 2016/794, Nr. 1 auf andere Informationen als in Anhang II B, Abs. 2, aufgeführt sind, Nr. 2 auf der forensischen Identifizierung dienende biologische Informationen i.S.v. Anhang II Abs. 2 lit. c Ziff. V – und damit auf einen Unterfall der Verweisung in Nr. 1 als Ausnahme. Nr. 3 bezieht sich auf nicht zugängliche, Nr. 4 auf Delikte mit einer Höchststrafdrohung von weniger als einem Jahr. § 91m Abs. 2 und 3 IRG-E regeln den Konsultations- und Mitteilungsmodus bei beabsichtigter bzw. erfolgter Ablehnung.

Gem. § 91n Abs. 1 Nr. 1 IRG-E hindert selbst die drohende wesentliche Beeinträchtigung der Sicherheitsinteressen des Bundes oder der Länder die Erfüllung des Ersuchens nur fakultativ. Dies schreit geradezu nach ergänzenden innerdienstlichen ermessensleitenden Regeln und Bestimmungen über Informations- oder gar Zustimmungspflichten vorgesetzter oder politischer Stellen. Auch die unmittelbare (!) Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit einer Person hindert (wie die noch geltende Vorgängerregelung des § 92 Abs. 4 Nr. 2, Alt. 2 IRG) die Antwort laut Nr. 3 nicht zwingend. Über die Zweckwidrigkeit eines Ersuchens, Nr. 4, und den ggf. hinzunehmenden Grad der Gefährdung inländischer Ermittlungen, Nr. 2, können die Vermögensabschöpfungsstellen gut selbst entscheiden. Letzterenfalls können sich ja sogar effizienzsteigernde Erkenntnisse ergeben.¹⁸

§ 91n Abs. 2 IRG-E befasst sich mit Ersuchen ohne die Angaben aus dem Katalog des § 911 IRG-E und erlaubt (mit Ausnahme von § 911 Nr. 4 IRG-E¹⁹) die Beantwortung derart defizitärer Begehren nach pflichtgemäßem Ermessen – gedacht insbesondere für Massenanfragen.²⁰

¹⁴ *BGH*, Urt. v. 8.3.2023 – 1 StR 281/22, Rn. 20, NZWiSt 2023, 317.

¹⁵ Schließlich ermöglichte selbst dies nicht die nur phänomenologisch-abstrakt denkbare Abgrenzung zu Tatmitteln.

¹⁶ Begründung des Ref-E, S. 30.

¹⁷ Begründung des Ref-E, S. 31 bzw. 32.

¹⁸ Vgl. Begründung zum Ref-E, S. 32.

¹⁹ Oben III. 3. a und b.

²⁰ Begründung zum Ref-E, S. 33.

§ 91n Abs. 3 und 4 IRG-E regeln den – nur hier verpflichtenden – Konsultations- und Mittelungsmodus ähnlich wie § 91m Abs. 2 und 3 IRG-E.

d) § 91o IRG-E

Die Vorschrift übernimmt in Abs. 1 die in der Richtlinie vorgegebenen, gem. Abs. 3 mit Eingang der Anfrage bei der Vermögensabschöpfungsstelle zu laufen beginnenden Fristen zum Beantworten eingehender Informationsersuchen. Sie sind knapp bemessen, betragen für nicht dringende Ersuchen immerhin sieben Kalender-, also nicht etwa Werkstage; in Eilsachen 8 Stunden für bei der Vermögensabschöpfungsstelle vorhandene, drei Kalendertage für beschaffbare Erkenntnisse. Eine Ausnahme für drei hintereinander geschaltete arbeitsfreie Tage ist nicht vorgesehen, wohl aber in Abs. 2 eine der ersuchenden Stelle mitzuteilende Inanspruchnahme einer Fristverlängerung bei unverhältnismäßigem Aufwand oder wenn eine an sich zugängliche Information nicht unmittelbar zur Verfügung steht, z.B. erst von einer anderen Stelle oder Person der Behörde der Vermögensabschöpfungsstelle eingeholt werden muss.

Eine nähere Konkretisierung der Voraussetzungen zulässigen Verstreckenlassens der ambitionierten Fristen enthält weder der vorgeschlagene Gesetzentwurf noch dessen Begründung. Diese Zurückhaltung ist angesichts der Vielfalt denkbarer Hindernisse zwar verständlich, erhöht aber den Begründungsaufwand bei Erfüllung der Informationspflicht gegenüber der ersuchenden Stelle. Dieser führt auch aus diesem Grunde zu einer weiteren merklichen Belastung der ohnehin über ihren Kapazitätsgrenzen agierenden Staatsanwaltschaften und damit der zukünftigen Vermögensabschöpfungsstellen, weil angesichts der Personalausstattung und der thematischen Breite der in Betracht kommenden Antworten die Überschreitung der gesetzlichen Fristen eher die Regel als die Ausnahme werden dürfte.

e) § 91p IRG-E

Befasst sich § 91o IRG-E in Ablösung von § 92c IRG mit Auskünften auf eingehende Informationsersuchen, so ergänzt § 91p IRG-E die Übermittlungsbefugnis auf Spontanauskünfte, aber nur soweit Anhaltspunkte für ggf. zu ergreifende sichernde Aktivitäten im Empfängerland bestehen, der Aufwand nicht außer Verhältnis zum Unterstützungsziel steht und die (auch personenbezogenen) Angaben der inländischen Vermögensabschöpfungsstelle bereits vorliegen. Ausgenommen ist demnach die Spontanbeschaffung von EU-Auslands-relevanten Informationen im Inland. Grenzen der Übermittlungsbefugnis markieren nicht nur §§ 91m und n IRG-E, sondern auch allgemeine oder im IRG an anderer Stelle vorgesehene datenschutzrechtliche Informationsweitergabeverbote.²¹

Dem Datenschutz und der Arbeitserleichterung der Informationsempfänger dient das Gebot des § 91p Abs. 3

IRG-E, bei Übermittlung die Gründe anzugeben, weshalb die Spontanauskunft für erforderlich erachtet wird.

Erstaunlich ist der Hinweis auf die Sachleitungsbefugnis der ermittelnden Staatsanwaltschaft. Da „die Staatsanwaltschaft“ zugleich Vermögensabschöpfungsstelle ist, deutet diese Bemerkung auf eine Differenzierung zwischen beiden Begriffen hin. Es kann sich dabei angesichts der hierarchischen Struktur der Staatsanwaltschaft nicht um eine innerbehördliche Spaltung handeln. Gemeint sein können daher nur nichtstaatsanwaltschaftliche Behörden, die gleichwohl Aufgaben als Vermögensabschöpfungsstelle wahrnehmen. Angesprochen sind damit v.a. Polizeibehörden. Diese scheinen – trotz allgemeinen Inbezugnahme aller Vermögensabschöpfungsstellen – der Hauptadressat zumindest der neuen datenschutzrechtlichen Bestimmungen des IRG-E zu sein.²² Die ausdifferenzierten Vorschriften stellen hohe rechtliche Anforderungen an den Umgang mit Auskunftsersuchen. Das wirft angesichts der vielfach anzunehmenden Eilbedürftigkeit und der Hektik des polizeilichen Alltags die Frage nach der Praktikabilität auf.

f) § 91q IRG-E

Der weiteren Verpolizeilichung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens versucht § 91q IRG-E in der Nachfolge des § 92 IRG gewisse Grenzen zu setzen. § 91q Abs. 1 IRG-E sieht die Pflicht vor, der ausländischen Vermögensabschöpfungsstelle mitzuteilen, dass die Verwendung als Beweismittel in einem Gerichtsverfahren unzulässig ist. Ein derartiges Verbot ist in einem auf das strafrechtliche Verfahren bezogenen Gesetz doch sehr überraschend. Wenn die Antwort auf eine in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren gestellte Frage nach bestimmten Umständen von einem Gericht im Empfängerland nicht verwendet werden darf, erscheint das Procedere doch als prima facie mysteriös. Gemeint sein kann sicher nicht, dass die Antwort von niemandem verwendet werden darf. Aber wenn es kein Gericht ist, wer dann? Und wozu?

Beinahe unschuldig erwähnt die Begründung, der polizeiliche Informationsaustausch diene aus Ermittlersicht (???) im Kern (???) dazu, möglichst schnell ein erstes (?), aber umfassendes (?) Bild über die sich in einem anderen Mitgliedsstaat befindlichen Vermögenswerte eines Beschuldigten zu erlangen. Das stelle zum Teil ein Massengeschäft (???) dar. Demgegenüber gehe die Verwendung in einem Gerichtsverfahren über die polizeiliche Ebene hinaus.

Die Fragezeichen deuten die Phantasien an, zu denen diese Ausführungen anregen: Welche Rolle spielt die Staatsanwaltschaft bei im Wege der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen übermittelten polizeilichen Auskunftsersuchen? Das IRG-E sieht ihre Beteiligung gar nicht vor, obwohl der Zweck von Ersuchen und Beantwortung ja auf Einziehung in einem Strafverfahren ab-

²¹ Begründung zum Ref-E, S. 34.

²² Auskunftsersuchen zu beantworten, sieht die Begründung des Entwurfs nur ausnahmsweise als Aufgabe der Staatsanwaltschaft an, S. 35 (zu § 91q IRG-E).

zielt. Gibt es etwa neben dem justiziellen ein eigenständiges polizeiliches Strafverfahren? Außerhalb sehr eng begrenzter Bereiche (wie z.B. verdeckte Ermittler) kennt die deutsche Strafprozessordnung nach meinem Wissen keine verfahrensrelevanten Daten, die der Staatsanwaltschaft vorenthalten werden dürften. Wenn sie ihr aber zugeleitet werden müssen, dann stehen sie auch dem Gericht zu, es sei denn, das Ermittlungsverfahren endet mittels Einstellung ohne gerichtliche Beteiligung. Wozu aber dann grenzüberschreitender Informationsaustausch? Für verwaltungsrechtliche Maßnahmen? Für rein präventive Zwecke? Zum Aufspüren von Embargo-Gütern? Gar für Nachrichtendienste?

All das ist der Begründung des Ref-E nicht zu entnehmen. Daher bleibt es bei der Zweckbindung für Belange der Strafverfolgung. Ein denkbarer Regelungsinhalt wäre, dass die nach §§ 91k ff. IRG-E ausgetauschten Informationen nicht selbst zur Beweisführung für originär strafrechtliche Folgen herangezogen werden dürfen, weil dies nur unter Einhaltung der dafür einschlägigen besonderen Regeln des Internationalen Rechtshilfeverkehrs in Strafsachen zulässig sein kann. Die Absicht, die vorgeschriebene Förmlichkeit zu sichern, wäre verständlich, aber regelungstechnisch misslungen.

In der Begründung ist zwar zunächst von „Beweismitteln“ die Rede. Es schließt sich aber unmittelbar der nicht thematisch eingeschränkte Verweis auf gerichtliche Verwendung an. Letzteres ist schlüssig, da es für die Einziehungsanordnung strafrechtlicher Umstände bedarf, die bewiesen werden müssen, dies aber nach § 91p IRG-E nicht unter Verwendung der Auskunft dürfen. Ohne zusätzliche Genehmigung sind Informationen zu reinen Haftungsobjekten verwendbar, in die vollstreckt werden kann, denen aber kein Beweiswert zukommt. Darauf beschränkt sich die derart freie Verwendung dem Gesetz gem. seinem Anwendungsbereich, § 91k Abs. 1 und 3 IRG-E, jedoch nicht. Führt aber die Auskunft zum Aufspüren eines gegenständlich einziehungsfähigen Vermögenswerts, dann mag allein das zwar vielleicht nicht ausreichen, die rechtliche oder wirtschaftliche Zuordnung zum Beschuldigten zu belegen. Die Auskunft wurde aber für diese Erkenntnisgewinnung verwendet – trug folglich Beweisfunktion. Genau das aber ist doch regelmäßig ihr Zweck – und wird in § 91t Abs. 1 Satz 2 IRG-E für eingehende Antworten auf deutsche Ersuchen vom Entwurf genauso anerkannt.

Gericht und Verteidigung dürfen thematisieren, wie die Ermittlungsbehörden auf das Einziehungsobjekt gestoßen sind und ob dies auf rechtlich zulässigen Wegen geschah. Wäre das generell unzulässig, so würde dies zu institutioell abgesicherten Geheimverfahren, die (wie in den Fällen Encro-Chat und Anom) sämtliche ausgeklügelten strafprozessualen Datenerhebungs- und verwendungsregeln unterlaufen würden: Bei fehlender Genehmigung wäre die Verwendung der Auskunft zwar unzulässig. Dies jedoch ließe sich gerade nicht überprüfen. Niemand erfüre – auch die übermittelnde Stelle nicht – wenn das Verwendungsverbot verletzt worden wäre. Werden (Beweis-)Regeln als zu eng empfunden, so ist es legitim, ihre

Erweiterung zu prüfen, nicht aber, ihr Unterlaufen faktisch zu legalisieren.

Der Inhalt des im Entwurf vorgesehenen Begriffs der „Verwendung“ scheint zudem von dessen beweisrechtlichem strafprozessualen Verständnis abzuweichen, das ihn gegenüber der Verwertung abgrenzt. Ein Verwertungsverbot untersagt lediglich das unmittelbare Dienen eines Beweismittels oder sonstigen Umstands zu Beweiszwecken, während ein Verwendungsverbot auch kein mittelbares Nutzen erlaubt, z.B. um den Weg zu einem (legalen) Beweismittel zu bahnen. Mit diesem Inhalt hätte der Begriff der Verwendung in § 91q IRG-E eine nur geringfügig über ein Verwendungsverbot hinausgehende Bedeutung, nämlich allein dann, wenn ein erkennendes Strafgericht selbst ergänzende Untersuchungen veranlasst oder der Ermittlungsrichter auf Basis der Auskunft eine Zwangsmaßnahme gestatten soll. Nur Gerichten ein solches Verwendungsverbot aufzuerlegen, obwohl Polizei und Staatsanwaltschaft zuvor die uneingeschränkte Verwendung gestattet ist, wäre kaum verständlich. Oder wäre die Verwertung eines mittels der Auskunft entdeckten Um- oder Gegenstands eine Verwendung der Auskunft, die gerade untersagt werden soll? Das wäre eine Teilkodifizierung der fruit-of-the-poisonous-tree-doctrin – als solches gewiss zulässig, aber als Einschränkung des typischen Zwecks der Auskunft doch eher kontraproduktiv.

Verwunderung löst auch die Annahme aus, bei den betroffenen Anfragen und Antworten handele es sich „zum Teil um ein Massengeschäft“.²³ Was weiß die deutsche Polizei alles so über mich oder darf es sich beschaffen? Adressen? Zugelassene Autos? Konto- Sozialversicherungs- und Steuerdaten? Alles verwendbar und in Europa uneingeschränkt teilbar, wenn irgendwo in der EU gegen mich irgendein strafrechtlicher Anfangsverdachts bejaht wird, auf den eine die Einziehung sichernde Anordnung gestützt werden könnte?

Der Entwurf entzieht die Auskünfte nach §§ 91k ff. IRG-E nicht vollständig den Strafgerichten. Erteilt die Staatsanwaltschaft die Auskunft, so darf sie zugleich die Verwendung vor Gericht gestatten oder dies später genehmigen, § 91q Abs. 2 IRG-E. Damit ist immerhin die für den „kleinen“ Rechtshilfeverkehr zuständige justizielle Institution beteiligt. Selbst dies unterbleibt jedoch, wurde die Auskunft von der polizeilichen Vermögensabschöpfungsstelle erteilt. Dann liegt die Regelzuständigkeit beim Bundesministerium des Inneren, das sie auf seine nachgeordnete Bundesbehörde übertragen darf. Das ist das Bundeskriminalamt, das damit allein den Umfang strafprozessualer Beweisaufnahme beeinflussen könnte.

Aus Transparenzgründen muss eine erteilte Auskunft Inhalt der Akte eines jeden Verfahrens werden, in dem sie Entscheidungsrelevanz zu entfalten vermag. Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie ist eine Beschränkung zulässiger Auskünfte auf Informationen erforderlich, die Gegenstand eines justiziellen Rechtshilfesuchens sein könnten. Damit wäre zugleich die Verwertung und Verwen-

²³ Begründung zum Ref-E, S. 35.

dung in einem strafrechtlichen Ermittlungs- und gerichtlichen Verfahren gestattet. Wenn originär polizeiliche Erkenntnisse ausgetauscht werden, dann darf dies einerseits nur auf ausreichender Rechtsgrundlage geschehen und andererseits nur mit justizieller Genehmigung Gegenstand eines Ermittlungs- oder Strafverfahrens werden.

g) § 91r IRG-E

§ 91r IRG-E geht über die rein informationsrechtliche Bedeutung der §§ 91k – 91q IRG-E hinaus und schafft eine an § 58 Abs. 3 und § 67 IRG orientierte neue Rechtsgrundlage für Konsequenzen aus mit dem Auskunftsersuchen eingegangenen Nachrichten aus dem EU-Ausland und den auf dieser Basis im Inland gewonnenen Erkenntnissen. Dann dürfen gem. § 91r Abs. 1 IRG-E Sicherungsmaßnahmen nach §§ 111b-111h StPO auch schon vor Eingang einer Europäischen Sicherstellungsanordnung ergriffen werden. Der Regelungsgehalt des § 91r IRG-E bewegt sich demnach im Spannungsfeld zwischen legitimer Vorsorge gegen das Verhindern des staatlichen Zugriffs einerseits und gebotem Grundrechtschutz andererseits. Die Vorschrift senkt die Schwelle zulässiger Eingriffe in den Schutzbereich zumindest der Art. 13 und 14 GG, ggf. auch des Art. 12 GG, und dürfte das Zitiergebot, Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG, auslösen.

Die §§ 111b-111h StPO gelten originär nur für innerstaatliche Ermittlungsverfahren. Eine Erweiterung ist rechts-hilferechtlich grundsätzlich zulässig – innerhalb der EU nach Maßgabe der Verordnung Sicherstellung und Einziehung (Fassung vom 13.12.2023). Sie öffnet den Zugang zur Anwendung der §§ 111b-111h StPO allein auf Basis einer übermittelten Anordnung des ersuchenden Staates. § 91r IRG-E schließt die zeitliche Lücke zwischen innerstaatlicher Erkenntnis über hier vorhandenes relevantes Vermögen und der erst aufgrund Übermittlung ins EU-Ausland dort möglichen Fassung eines der Verordnung Sicherstellung und Einziehung gerecht werdenden Sicherstellungsersuchens. Wie die Begründung zutreffend ausführt, können in diesem Stadium nur begrenzte Erkenntnisse vorliegen. Das wird in der Tat nicht selten unvermeidlich so sein.

Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass Sicherungsanordnungen in genau dieser Phase gerade nicht von §§ 111b-111h StPO gedeckt sind. Sie basieren zwar für sich bereits auf einer sehr niedrigen Eingriffsschwelle, verlangen aber immerhin einen Verdacht im Grad des § 152 Abs. 2 StPO. Dieser wird mangels ausreichender inländischer Erkenntnisse und ohne eingegangene EU-Sicherstellungsanordnung nicht immer vorliegen können. Angesichts dessen kann es sich bei § 91r Abs. 1 IRG-E nicht um eine Rechtsgrundverweisung handeln. Es liegt vielmehr eine Rechtsfolgenverweisung vor, deren Eingriffsvoraussetzungen gesonderter Regelung bedürfen.

Die Begründung des Ref-E²⁴ spricht denn auch konsequent von einer vorübergehenden vorläufigen Sicherung und unterwirft die in einer nicht von vornherein ausgeschlossenen EU-Sicherstellungsanordnung bestehende

(minimale) Eingriffsvoraussetzung einer strikten Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Vielfalt und Eilbedürftigkeit lassen auch wohl kaum einen konkreteren Maßstab zu. Dieses Defizit soll im Wege anschließender besonderer Beschleunigung ausgeglichen werden. Zuständig ist zunächst die nach § 91r Abs. 2 IRG-E i.V.m. § 96b Abs. 3 und § 51 IRG zu bestimmende deutsche Vermögensabschöpfungsstelle. Das ist zumeist die für den Sicherstellungsort zuständige Staatsanwaltschaft. Die Entscheidung über die Anordnung vorläufiger Sicherstellung obliegt dem nach § 162 StPO zuständigen und damit nicht notwendig im Bezirk der Sicherstellung liegenden Gericht, § 91r Abs. 3 IRG-E, bei Gefahr im Verzug der staatsanwaltschaftlichen Vermögensabschöpfungsstelle, § 91r Abs. 4 IRG-E. Diese hat die ausländische Vermögensabschöpfungsstelle, die um Auskunft ersucht hat oder Adressat einer Spontanauskunft wäre, so rechtzeitig über die erfolgte vorläufige Sicherung in Kenntnis zu setzen, dass regelmäßig binnen Wochenfrist deren Europäische Sicherstellungsanordnung vorliegen kann. Über die Aufrechterhaltung der vorläufigen Sicherstellung trotz Fristüberschreitung soll im Einzelfall („individuell“) entschieden werden. Über die Folge einer nach Überschreitung der die Verhältnismäßigkeit gerade noch wahren Frist trotz vorläufiger Sicherung immer noch fehlenden Europäischen Sicherungsanordnung schweigt die Begründung. Sie kann ohne Anfangsverdacht für ein inländisches Ermittlungsverfahren nur in sofortiger Freigabe bestehen.

h) § 91s IRG-E

§ 91s IRG-E enthält die Rechtsgrundlage für ausgehende Auskunftsersuchen und ist unspektakulär. Bemerkenswert ist vor allem, dass grundsätzlich alle Ermittlungsbehörden derartige Ersuchen stellen dürfen. § 91s Abs. 1 IRG-E differenziert dabei zwischen deutschen Vermögensabschöpfungsstellen und Staatsanwaltschaften einerseits und *zuständigen* Polizei-, Finanz- und Zollbehörden andererseits. Deutsche Vermögensabschöpfungsstellen können Justiz- oder Polizeibehörden sein. Letzteres trifft nur auf das Bundeskriminalamt zu. Für die Justiz verbleibt es angesichts des gesonderten Aufführens bei der Zuständigkeit auch der Staatsanwaltschaften, die aufgrund einer länderspezifischen Konzentrationsregelung keine Vermögensabschöpfungsstellen sind. Der ausdrückliche Verweis auf die Zuständigkeit als Voraussetzung von Auskunftsersuchen der Polizei-, Finanz- und Zollbehörden verdeutlicht die Fortdauer der schon bisherigen Befugnis zur Abfrage öffentlich zugänglicher Informationen im EU-Ausland. Gleichwohl sah das BMJV Anlass zu dem Hinweis in der Begründung des Ref-E, auch insoweit sei die Sachleistungsbefugnis der Staatsanwaltschaft für das jeweils betroffene Ermittlungsverfahren zu beachten.

Das Ersuchen einer jeden anfrageberechtigten Stelle ist ausnahmslos über das BKA zu übermitteln, § 91s Abs. 2 IRG-E. Für Inhalt und Grenzen ausgehender Ersuchen findet sich in § 91s Abs. 3 S. 1 ein Verweis auf § 911 IRG-E, S. 2 nimmt weitere Bestimmungen des IRG bzw. IRG-E in Bezug.

²⁴ Begründung zum Ref-E, S. 36.

i) § 91t IRG-E

Der Wortlaut der Vorschrift könnte sich auch auf Informationen beziehen, die in eingehenden Auskunftsersuchen enthalten sind. Dafür gelten aber nur die Bestimmungen der §§ 91k bis (insbesondere) 91q IRG-E. Demgegenüber bezieht sich § 91t IRG-E, der weitgehend § 92b IRG entspricht, auf die Verwendung von Informationen, die vom EU-Ausland auf ein deutsches Auskunftsersuchen erteilt wurden.

Auffällig ist die Asymmetrie in Bezug auf die Verwendung als Beweismittel im gerichtlichen Verfahren. Während § 91q IRG-E für inländische Auskünfte eine gesonderte Gestaltung vorsieht, erlaubt sich Deutschland einen großzügigeren forensischen Umgang mit eingegangenen Informationen. Im Rahmen der Übermittlungszwecke sind sie in einem Gerichtsverfahren nur dann nicht verwendbar, wenn der übermittelnde Staat dies verlangt hat.

Zumindest dies sollte § 91q IRG-E für von hieraus übermittelte Informationen ebenso vorsehen. Eine gesonderte, ggf. beschränkte ausländische Gestaltung schreibt § 91t Abs. 2 IRG-E nur für die Verwendung zu einem anderen als dem ursprünglichen Zweck vor.

j) § 91u IRG-E

Die Vorschrift stellt die große Ausnahme dar: Sie ist völlig unkompliziert und beseitigt sämtliche Hürden der Kommunikation zwischen in- und EU-ausländischen Vermögensverwaltungsstellen: Sie dürfen sich demnach barrierefrei miteinander austauschen.

IV. Ausblick

Der „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1260 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten“ überrascht mit der Einschätzung minimalen, über die Schaffung von Vermögensabschöpfungs- und Vermögensverwaltungsstellen hinausgehenden Transformationsbedarfs, den er nur für eine Erweiterung der Notveräußerungsbestimmungen des § 111p

StPO um ein Antragsrecht von der Notveräußerung Betroffener bejaht. Damit eröffnet das BMJV genügend zeitlichen Freiraum zum Nachdenken über Vorschläge, die deutschen Vorschriften über die strafrechtliche Vermögensabschöpfung nachzustimmen.

Was zunächst eine erfreulich schlanke Regelung zu werden versprach, erweist sich allerdings im Hinblick auf die Gestaltung der Kommunikation der Vermögensabschöpfungsstellen untereinander als Musterbeispiel deutscher Verwaltungsgesetzgebungskunst – sei es aufgrund eigener Entscheidung oder in Erfüllung von Vorgaben der EU. Jedenfalls standen insoweit sicherlich keine Freunde der Entbürokratisierung Pate. Die Komplexität der neuen datenrechtlichen Bestimmungen wird eine effiziente Handhabung eher bremsen als fördern.

Abgesehen von der Kompliziertheit halten sich die inhaltlichen Bedenken gegen den Entwurf in engen Grenzen. Wenn jedoch die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen weiterhin staatsrechtlich zur Außenpolitik zu rechnen sein sollte, wäre es allerdings konsequent, nicht die (General-)Staatsanwaltschaften als Justizbehörden zu Vermögensabschöpfungs- und -verwaltungsstellen werden zu lassen, sondern die davon zu unterscheidenden Verwaltungsbehörden des/der jeweiligen Generalstaatsanwalts/wältin bzw. Leitenden Oberstaatsanwalts/wältin. Das diente zudem der Klarheit der im Entwurf begrifflich durchgehaltenen, aber nicht immer gleich inhaltlich verständlichen Unterscheidung zwischen Vermögensabschöpfungsstelle und Staatsanwaltschaft.

Wirklich verwunderlich dürfte nur § 91q IRG-E sein, weil die Verwendungsregeln insbesondere in Bezug auf gerichtliche Verfahren mehr Fragen und Spekulationen aufwerfen als ihren Regelungsgehalt erkennen lassen. § 91r IRG-E bedarf einer seinem konstitutiven Eingriffscharakter Rechnung tragenden Ergänzung um eine ausdrücklich einschränkende Bestimmung zwecks strikter Einhaltung der Verhältnismäßigkeit der mit vorläufigen Sicherungsmaßnahmen vor Eingang einer Europäischen Sicherungsanordnung verbundenen Grundrechtsbeeinträchtigungen sowie wohl auch des Zitierens der dadurch eingeschränkten Grundrechte.