

Teil 1: Grundlagen

Genese, Ziel und Methode der Untersuchung

Gudrun Hochmayr

Inhalt

I. Einleitung	13
II. Ziel der Untersuchung	15
III. Untersuchungsmethode	16
1. Auswahl der Rechtsordnungen	16
2. Methodischer Ansatz	18
IV. Ablauf der Untersuchung	19
1. Vorarbeiten	19
2. Sammlung und Systematisierung der Verjährungsregelungen	20
3. Fallbasierte Strafrechtsvergleichung	21
4. Strukturierung und Erarbeitung der Landesberichte	22
5. Arbeit an begleitenden Dissertationen	22
6. Erstellung des rechtsvergleichenden Querschnitts	23
V. Harmonisierungsvorschlag	23

I. Einleitung

Dieses Forschungsprojekt mag als ein Beispiel dafür dienen, wie fruchtbar sich der Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft erweisen kann. Denn die Idee zu dem Forschungsprojekt entstand, als sich mit dem Europäischen Haftbefehl befasste Praktiker auf einer deutsch-polnischen Tagung 2012¹ darüber irritiert zeigten, dass die Verjährungsfristen in Polen deutlich länger als jene in Deutschland sind. Dies wurde als ein Störfaktor der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen empfunden.

Der Vergleich der Verjährungsregelungen der beiden Länder und das weitgehende Fehlen einschlägiger Publikationen zeigten einen dringlichen Forschungsbedarf auf. Zwar erfährt das Institut der Verjährung im strafrechtlichen Schrifttum seit einiger Zeit größere Aufmerksamkeit; exempla-

1 Die Tagung ist dokumentiert in: *Hochmayr/Matolepszy/Nalewajko* (Hrsg.), Auslieferung von eigenen Staatsangehörigen. Probleme in der Praxis der deutsch-polnischen Zusammenarbeit in Strafsachen, 2013.

risch sei für das deutsche Recht die Monographie von *Asholt* genannt.² Rechtsvergleichende Untersuchungen, in denen die entsprechenden Regelungen im internationalen und europäischen Kontext Thema sind, gibt es jedoch erst in Ansätzen. So enthält z.B. das für die Strafrechtsvergleiche hilfreiche, von *Sieber* und *Cornils* herausgegebene Werk „Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung“ nur eine knappe Erörterung der Verjährung in neun europäischen Ländern³ und verzichtet auf eine vergleichende Gegenüberstellung der unterschiedlichen nationalen Bestimmungen.⁴

Die Forschungslücke erschien umso misslicher, als bereits absehbar war, dass es in naher Zukunft zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft kommen würde, die gezielter gegen Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union vorgehen kann. Alle Entwürfe für eine entsprechende Verordnung sahen bei Eintritt der einschlägigen einzelstaatlichen Verjährung die Verfahrenseinstellung vor.⁵ Die Vielfalt der nationalen Bestimmungen zur Verjährung eröffnet allerdings

2 *Asholt*, Verjährung im Strafrecht, 2016.

3 Nämlich England und Wales, Frankreich, Italien, Österreich, Polen, Schottland, Schweden, Spanien, Türkei; *Sieber/Cornils* (Hrsg.), Nationales Strafrecht in rechtsvergleichender Darstellung, Bd. 5, 2010, 566 ff.

4 Siehe auch die für Transparency International erstellte Studie von *Osterhaus*, Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries, 2010, die das Forschungsdefizit beklagt (www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web_0.pdf, 8; zuletzt abgerufen am 19.2.2021). Die Studie bezieht sich auf die Verjährung von Korruptionsdelikten in Österreich, Bulgarien, Tschechien, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Portugal, Rumänien und der Slowakei; nur wenige Länderberichte sind im Internet zugänglich. Der Abschlussbericht stellt in komprimierter Form die nationalen Verjährungsregelungen zur Bekämpfung von Korruptionsdelikten dar und bewertet sie. Die Monographie von *Mantovani*, Die Verjährung der Strafe. Rechtsvergleichende und rechtshistorische Anmerkungen zu einem vernachlässigten Rechtsinstitut, 2014, konzentriert sich auf die Vollstreckungsverjährung in Deutschland, Frankreich und Italien. Aus dem polnischen Schrifttum ist auf die Monographie von *Banasik*, Przedawnienie w prawie karnym w systemie kontynentalnym i anglosaskim, 2013 [Die Verjährung im Strafrecht im kontinentalen und angelsächsischen System], hinzuweisen, in der der Rechtsvergleich mit Polen, Österreich und Großbritannien dazu dient, die polnische Regelung zu verbessern. *Lelieur*, La prescription de l'action publique, in: *Leblois-Happe* (Hrsg.), Vers un nouveau procès pénal?, 2008, 17 ff., zeigt anhand eines Vergleichs der Verfolgungsverjährung in Deutschland und Frankreich die Schwierigkeiten auf, die durch unterschiedliche Verjährungsvorschriften bei der strafrechtlichen Zusammenarbeit auftreten können.

5 Z.B. Art. 28 Abs. 1 lit. d des Vorschlags für eine Verordnung des Rates vom 17.07.2013 über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, COM(2013)

die Gefahr eines *forum shopping* auf Seiten der Europäischen Staatsanwaltschaft, die im konkreten Fall nach einer verjährungsfeindlichen Rechtslage tätig werden könnte. So war man sich bewusst, dass die Unterschiede bei der Verjährung zunehmend problematisch würden.⁶ Die endgültige Fassung der VO EUStA gibt nun zwar hierarchisch angeordnete Kriterien für die Lösung von Jurisdiktionskonflikten vor.⁷ Doch hindert dies nicht die Strafverfolgung in einem Mitgliedstaat, in dem noch keine Verjährung eingetreten ist. Darüber hinaus erwies die Befassung des EuGH mit der italienischen Gesetzeslage im Fall Taricco die Dringlichkeit eines vertieften Rechtsvergleichs der Verjährung im Strafrecht in der Europäischen Union.⁸

II. Ziel der Untersuchung

In dem vorliegenden, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekt werden nun erstmals die Verjährungsregelungen einer großen Zahl von Ländern untersucht, um die Möglichkeiten einer Harmonisierung der Verjährung in der Europäischen Union auszuloten. Um einen fundierten Regelungsvorschlag als Grundlage für künftige Maßnahmen des Europäischen Gesetzgebers vorlegen zu können, galt es die einschlägigen Regelungen der untersuchten Länder exemplarisch aufzubereiten und Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede herauszuarbeiten. Darüber hinaus verfolgt die Untersuchung das Ziel, die in einigen der Länder bisher unzureichende wissenschaftliche Auseinandersetzung zu befördern und auch Impulse für die nationale Gesetzgebung zu setzen.

534 final; nunmehr Art. 39 Abs. 1 lit. e der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates v. 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA).

6 Die Forderung nach einer Harmonisierung nicht nur der Verjährungsfristen, sondern auch der Modifikationen findet sich in diesem Zusammenhang bereits in: Centro di Diritto Penale Europeo, Comments on the “Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Public Prosecutor” (1 June 2002), 18 ff.; vgl. Follow-Up-Mitteilung zum Grünbuch, COM(2003) 128 final, 13 f.

7 Art. 26 Abs. 4 VO EUStA (Fn. 5). Dagegen waren nach dem genannten Vorschlag für die Auswahl des maßgeblichen Rechts nur bestimmte Kriterien zu beachten, ohne dass eine klare Rangfolge vorgegeben war; siehe Art. 27 Abs. 4 des Vorschlags (Fn. 5).

8 Siehe dazu *Hochmayr*, HRRS 2016, 239.

III. Untersuchungsmethode

1. Auswahl der Rechtsordnungen

Das Forschungsprojekt sollte eine repräsentative Auswahl von Strafrechtsordnungen der EU erfassen. Unter Beachtung des Grundsatzes einer „weisen Beschränkung“⁹ wurden nach einer Vorabprüfung ursprünglich zwölf EU-Mitgliedstaaten ausgewählt, in denen die wesentlichen in der EU vertretenen Rechtskreise vertreten sind. Erwuchs schon daraus ein großes Spektrum von Lösungen, so wurde dieses noch erweitert, indem der Vergleich um zwei Nicht-Mitgliedstaaten ergänzt wurde. Nach dem im Projektzeitraum erfolgten Brexit erstreckte sich der Vergleich auf elf EU-Mitgliedstaaten und drei Nicht-Mitgliedstaaten.

Bei der Auswahl der Rechtsordnungen konnte auf die Länder zurückgegriffen werden, die in einem internationalen Arbeitskreis, dem beide Projektleiter¹⁰ angehören, vertreten sind. Der (vormalige) Europäische Arbeitskreis zu rechtlichen Initiativen gegen Organisierte Kriminalität (EAK+), der von *Walter Gropp* im Jahr 1992 gegründet wurde und seit dessen Pensionierung von seinem Schüler *Arndt Sinn* geleitet wird, versammelt heute wissenschaftliche Vertreter¹¹ aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Türkei, den USA, Brasilien und Japan. Seine Arbeitssprache ist Deutsch, was die Durchführung des Projekts erleichterte. Seit der Gründung wurde der Kreis personell und auch thematisch erweitert, sodass 2020 die Umbenennung in „Internationaler Arbeitskreis Strafrecht“ beschlossen wurde. Zehn der am vorliegenden Projekt beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gehören dem genannten Arbeitskreis an. Für die im Arbeitskreis nicht vertretenen Länder oder an der Mitarbeit verhinderte Landesvertreter konnten qualifizierte Kolleginnen und Kollegen gewonnen werden, die über sehr gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen.

Neben *Deutschland* wurde *Österreich* in die Untersuchung aufgenommen. Seine Strafrechtsordnung steht zwar der deutschen nahe, jedoch gibt es bei der Verjährung große Unterschiede, etwa bei der dogmatischen Einordnung des Instituts. Als lohnenswert erschien des Weiteren die Einbezie-

9 Vgl. *Eser*, in: *Eser/Perron* (Hrsg.), *Strukturvergleich strafrechtlicher Verantwortlichkeit und Sanktionierung in Europa*, 2015, 1068.

10 *Gudrun Hochmayr* von der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) (Gesamtleitung) und *Walter Gropp* von der Justus-Liebig-Universität Gießen.

11 Es sind stets alle Geschlechter gemeint; auf die explizite Nennung wird an manchen Stellen aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet.

hung der *Schweiz*, die zwar kein Mitgliedstaat der EU ist, mit dieser aber insbesondere im europäischen Strafverfolgungssystem eng kooperiert. Ausschlaggebend hierfür waren die Vereinfachungen des Schweizer Verjährungsrechts durch eine im Jahr 2002 in Kraft getretene Gesetzesreform. Die genannten deutschsprachigen Länder sind zudem durch eine ähnliche Rechts- und Kommunikationskultur verbunden, die einen Rechtsvergleich erleichtert.

Mit *Griechenland* wurde ein Land einbezogen, dessen Strafrecht mit dem deutschen eng verwandt ist,¹² das aber die Verjährung deutlich anders regelt. So verjährt dort nicht die Strafverfolgung, sondern die Straftat. Weiterhin setzt die Verjährung zu einem frühen Zeitpunkt ein und es gibt nur ein Ruhen der Verjährung, keinen Neubeginn der Verjährungsfrist.

Die durch Pragmatik gekennzeichnete *niederländische* (Straf-)Rechtskultur ließ auch im Bereich des Verjährungsrechts wichtige Impulse für den Harmonisierungsvorschlag erwarten.

Mit *Frankreich, Italien* und *Spanien* wurden die klassischen Vertreter des romanischen Rechtskreises ausgewählt.

Die Rechtslage in osteuropäischen Staaten unterscheidet sich stark. Mit der Einbeziehung von Polen, Ungarn und Estland wurde eine möglichst repräsentative Rechtstatsachenbasis geschaffen. *Polen* ist als bedeutender Akteur in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Strafsachen von Interesse. Die Rechtslage in *Ungarn* ist durch Schwierigkeiten angesichts des postsozialistischen Umbruchs geprägt. Im Zusammenhang mit der Vergangenheitsaufarbeitung Anfang der 90er Jahre wurde eine Diskussion über die rückwirkende Verlängerung der Verjährung angestoßen.¹³ Mit der italienischen teilt die ungarische Regelung die Gemeinsamkeit, dass die Verjährungsfrist grundsätzlich dem Höchstmaß der gesetzlichen Strafdrohung für das jeweilige Delikt entspricht. *Estland* weist im Vergleich zu den anderen östlichen EU-Mitgliedstaaten Besonderheiten auf, die aus seiner Verbundenheit zu Skandinavien und einer außergewöhnlich raschen Integration in die EU resultieren. Im Verjährungsrecht ist auffällig, dass es nur zwei vergleichsweise kurze Verjährungsfristen gibt.

Um den Besonderheiten des nordischen Rechtsdenkens Rechnung zu tragen, wurde *Schweden* als „skandinavisches“ Rechtssystem einbezogen.

Die dem Common Law angehörende Strafrechtsordnung von *England und Wales* liefert ein Beispiel für ein System, in dem Straftaten grundsätz-

12 *Evangelou*, Landesbericht Griechenland, in: Eser/Huber (Hrsg.), Strafrechtsentwicklung in Europa 1982–1984, 1985, 319 ff.

13 *Nagy*, ZStW 106 (1994) 880 ff.

lich nicht verjähren. Die Rechtsordnung wurde ungeachtet des anstehenden „Brexit“ ausgewählt, um die Option einer grundsätzlichen Unverjährbarkeit von Straftaten bei den Überlegungen zur Harmonisierung zu berücksichtigen.

Schließlich wurde mit einem nicht-europäischen Staat, den USA, ein alternativer Blickwinkel in die Untersuchung eingebracht, der typischerweise von der europäischen Perspektive abweicht und neue Ansätze fördern kann. Von besonderem Interesse waren die mit der föderalen Struktur der USA verbundenen Bemühungen um eine Angleichung der unterschiedlichen Regelungen in den Bundesstaaten durch den Model Penal Code, die sich mit Blick auf einen Harmonisierungsvorschlag für die EU als Inspirationsquelle erweisen könnten.

2. Methodischer Ansatz

Das auf drei Jahre angelegte Projekt war mehrstufig aufgebaut. Zunächst wurden die einzelstaatlichen Regelungen gesammelt und ins Deutsche und Englische übersetzt. Dann erfolgte die systematische Erfassung in einer Datenbank, die die kontinuierliche Überprüfung der erzielten Ergebnisse anhand der Gesetzeslage ermöglichte.

Auf der zweiten Stufe wurde eine fallbasierte Strafrechtsvergleiche durchgeführt. Die Fallstudie zur „Verfolgungsverjährung“¹⁴ sollte das Verständnis der (abstrakten) Regelungen vertiefen, insbesondere im Hinblick auf das Zusammenspiel der einzelnen Komponenten der Verjährung, wie Beginn der Verjährung, Länge der Frist und Modifikationen¹⁵. Zudem erleichterte die Arbeit am Fall die Kategorisierung der Verjährungsmodelle in den 14 untersuchten Ländern.

Auf der dritten Stufe erfolgte ein Rechtsvergleich in Form von Landesberichten, die von den Landesvertretern nach einer vorgegebenen Struktur erarbeitet wurden. Die Untersuchungsmethode war durch einen funktionalen Ansatz geprägt. Um das Sachproblem der „Zeitgebundenheit“ von Strafverfolgung und -vollstreckung zu erfassen, wurden neben den „klassischen“ Regelungen zur Verjährung der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung auch Regelungen des materiellen oder prozessualen Rechts in den Blick genommen, die unter einem anderen Etikett eine Unzulässigkeit

14 Zu den Begrifflichkeiten siehe, in diesem Band, Hochmayr, Rechtsvergleichende Analyse der Verjährungsregelungen, Vorbemerkung.

15 Wie eines Neubeginns oder eines Ruhens der Verjährung.

der Strafverfolgung und -vollstreckung aufgrund von Zeitablauf ergeben können, eine in Ansätzen für die Länder des Common Law feststellbare Technik.¹⁶ Darüber hinaus wurden vereinzelt Regelungen identifiziert, die in einem Land nicht vorhandene Aspekte der Verjährungsmodelle ersetzen können. So kann in Frankreich der verzögerte Verjährungsbeginn bei „versteckten“ Straftaten eine faktische Unverjährbarkeit bedeuten, wenn der – an sich in 30 Jahren verjährende – Mord selbst unentdeckt bleibt.¹⁷ In einer Querschnittsanalyse wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zusammengefasst und im Hinblick auf die Harmonisierung ausgewertet.

Begleitend wurde der internationale (in erster Linie europäische) Rechtsrahmen einer Harmonisierung ausgelotet. Dies erfolgte im Rahmen der Dissertation eines Projektmitarbeiters¹⁸ und weiterer Recherchen. All dies wurde durch einen Beitrag von *Robert Esser* zur Europäischen Menschenrechtskonvention ergänzt.¹⁹

Schließlich wurde der Vorschlag für eine Harmonisierung formuliert. Auf einer Tagung mit den Landesvertretern wurde über den Vorschlag diskutiert und Punkt für Punkt abgestimmt. Dabei floss der auswärtige Kommentar von *Helmut Satzger* ein,²⁰ der für die Teilnahme an der Tagung gewonnen werden konnte.

IV. Ablauf der Untersuchung

1. Vorarbeiten

Gudrun Hochmayr präsentierte dem erwähnten Arbeitskreis²¹ die Idee zu dem Forschungsprojekt auf einer Tagung in Krakau im Jahr 2014. Der Arbeitskreis stimmte ihrem Vorschlag ohne Zögern zu, sich nunmehr mit der Verjährung zu befassen. In der Folge arbeitete sie, unterstützt von ihren Mitarbeitern *Dawid Ligocki* und *Carolin Sudhof*, den Forschungsantrag aus. Es folgte ein Rohentwurf für die Gliederung der Landesberichte und zur fallbasierten Strafrechtsvergleichung. Als Mitantragsteller konnte

16 Vgl. *Hochmayr* (Fn. 14), Vorbemerkung.

17 *Hochmayr* (Fn. 14), A. 2. Komplex I.2.b.

18 *Thomas Kolb*, wissenschaftlicher Mitarbeiter in Gießen.

19 Siehe, in diesem Band, *Esser*, Verjährung der Strafverfolgung – ein Menschenrecht?

20 Siehe, in diesem Band, *Satzger*, Verjährung als Stolperstein für die europäische Zusammenarbeit in Strafsachen. Diagnose eines Problems.

21 Oben nach Fn. 10.

Walter Gropp von der Universität Gießen gewonnen werden. Nach Bewilligung des Antrags durch die DFG begann das Projekt im April 2018.

2. Sammlung und Systematisierung der Verjährungsregelungen

In der Überblicksphase wurden die Landesvertreter gebeten, die Verjährungsregelungen ihrer Rechtsordnung ins Deutsche zu übersetzen. Die Übersetzungen wurden vom Team in Frankfurt (Oder)²² in Abstimmung mit den Landesreferenten sprachlich überarbeitet. Zudem wurden für den Rechtsvergleich wichtige Strukturmerkmale identifiziert und die Regelungen zur Vorbereitung der Datenbank systematisch erfasst. Nach Auswertung der Lösungen des Fallbeispiels erwies sich hier manche Korrektur als erforderlich. Um die Verjährungsregelungen später einem breiteren Kreis zugänglich zu machen, wurde die Übersetzung ins Englische in Auftrag gegeben.²³

Im Anschluss baute das Team in Gießen²⁴ eine online zugängliche mehrsprachige Datenbank zum synoptischen Vergleich der nationalen Verjährungsvorschriften auf. Da sich der ursprüngliche Plan, die Datenbank an der Universität Gießen anzusiedeln, als nicht durchführbar erwies, wurde die Datenbank mit Unterstützung von *Arndt Sinn* an der Universität Osnabrück errichtet. In der Datenbank sind alle Verjährungsregelungen der untersuchten Länder in deutscher, englischer und in der originalen Sprache anhand der definierten Auswahlkriterien auf einen Klick verfügbar, was für die weitere Projektarbeit überaus nützlich war.

Die Regelungen wurden schließlich auf den Stand 1.1.2021 gebracht. Nunmehr ist die Datenbank, die weitere rechtsvergleichende Forschungen zur Verjährung erleichtern und die Praxis bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Strafsachen unterstützen soll, unter der Internet-

22 Das Team in Frankfurt (Oder) bestand aus *Gudrun Hochmayr*, der wissenschaftlichen Projektmitarbeiterin *Magdalena Pierzchlewicz*, verschiedenen studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräften sowie der Sekretärin *Leane Böhm*. Bei der sprachlichen Bearbeitung der Verjährungsregelungen und Landesberichte leisteten die wissenschaftlichen Mitarbeiter an der Professur, zunächst *Anna Maria Mechtcherine* und später *Uriel Moeller*, sowie in der Abschlussphase der Gießener Projektmitarbeiter *Thomas Kolb* wertvolle Unterstützung.

23 Aus urheberrechtlichen Gründen wurde davon abgesehen, die für viele Länder vorhandenen Übersetzungen ins Englische zu verwenden. Die Übersetzung übernahm *Christopher Schuller*.

24 Das Gießener Team bestand aus *Walter Gropp*, dem wissenschaftlichen Projektmitarbeiter *Thomas Kolb* und der studentischen Hilfskraft *Wilhelm Terporten*.

Adresse www.eak-ok.de/verjaehrung/index.php für die Allgemeinheit zugänglich.

3. Fallbasierte Strafrechtsvergleichung

Das Team in Frankfurt (Oder) wählte aus der Rspr. des BGH zum Verjährungsbeginn drei Fälle aus, bearbeitete diese und ergänzte sie um verschiedene Verfahrensschritte mit potentieller Auswirkung auf die Verjährungsdauer. Die Fälle wurden probeweise für drei Rechtsordnungen – die deutsche, österreichische und polnische – gelöst. Auf dem zweiten Arbeitstreffen der Projektteams im Oktober 2018 in Gießen fiel die Wahl auf den Fall zum „Stipendienbetrug“. Die Landesvertreter erhielten den Fall mit einer Musterlösung zur deutschen Rechtslage und wurden ergänzend gebeten, einen kurzen Fall zur Strafvollstreckung zu lösen und für ausgewählte Delikte die Strafdrohungen und Verjährungsfristen anzugeben.

Die Auswertung des Fallbeispiels zur Strafverfolgungsverjährung, das von einigen Landesreferenten sehr ausführlich gelöst wurde, während sich andere auf eine stichpunktartige Lösung beschränkten, übernahm das Team in Frankfurt (Oder).²⁵ Für einen besseren Vergleich der Regelungen wurde für jeden einzelnen Verfahrensschritt das genaue Datum des Verjährungseintritts im jeweiligen Land errechnet und synoptisch in einer Tabelle gegenübergestellt. Dazu bedurfte es teils wiederholter Nachfragen bei den Landesreferenten. Vereinzelt ergab sich, dass die Übersetzung der Verjährungsregelungen ins Deutsche zu korrigieren war.

Ein Nachteil des gewählten zeitlichen Ablaufs war, dass die endgültige Auswertung in Textform erst erfolgen konnte, nachdem die Bearbeitung der Landesberichte abgeschlossen war und die Lösungen des Fallbeispiels überprüft werden konnten. Die Fallstudie wurde schließlich den Landesvertretern mit der Bitte um Kontrolle zur Vorbereitung auf die Projekttagung zugesandt.

Wie erhofft, beförderte die Fallstudie das Verständnis der Verjährungsmodelle, insbesondere des Zusammenspiels zwischen Grundverjährung und den Modifikationen der Verjährung, und lieferte wichtige Ansätze für den Harmonisierungsvorschlag. Zudem bestätigte das Ergebnis, dass eine

25 Die Auswertung des Falles zur Strafvollstreckung durch das Team in Gießen ergab keine gewinnbringenden Erkenntnisse, sodass von einem Abdruck im Sammelband abgesehen wurde.

Mindestharmonisierung nur eine unzureichende Harmonisierungswirkung mit sich bringen würde.

4. Strukturierung und Erarbeitung der Landesberichte

Walter Gropp entwarf einen Fragenkatalog zur Vorbereitung der Landesberichte, der mit den weiteren Teammitgliedern diskutiert und abgestimmt wurde. Der Katalog wurde den Landesvertretern übermittelt mit der Bitte zu prüfen, ob mit Blick auf die eigene Rechtsordnung Änderungen oder Ergänzungen erforderlich seien. Die Rückmeldungen flossen in die Erstellung der Mustergliederung für die Landesberichte ein. Anhand der Mustergliederung, die durch Fragen und Beispiele erläutert wurde, erstellten die Landesvertreter ihre Landesberichte. Die Landesreferenten zu England und Wales und den USA waren gebeten worden, die Berichte in englischer Sprache abzufassen. Die anderen Berichte wurden in deutscher Sprache verfasst.²⁶ Die sprachliche und redaktionelle Bearbeitung der Berichte teilten sich die Teams in Frankfurt (Oder) und Gießen auf. Vor der Veröffentlichung wurden die Berichte auf den aktuellen Stand (1.1.2021) gebracht.

5. Arbeit an begleitenden Dissertationen

Die rechtsvergleichende Forschung wurde durch die Erarbeitung von zwei das Projekt begleitenden Dissertationen ergänzt:

Der Gießener Projektmitarbeiter *Thomas Kolb* erforschte den internationalen und europäischen Rechtsrahmen der Verjährung, um den Harmonisierungsvorschlag einzubetten. Die erzielten Ergebnisse flossen in die Konzeption des Harmonisierungsvorschlags ein. Darüber hinaus bestätigte die Untersuchung möglicher Konflikte im Rechtshilferecht und ungeklärter Fragen der transnationalen Sperrwirkung von verjährungsbedingten Verfahrensbeendigungen und der damit eröffneten Möglichkeiten eines *forum shopping* ein Bedürfnis nach Angleichung der Verjährungsregelungen in der EU. Zugleich zeigte sich, dass selbst bei extensiver Auslegung der Rechtssetzungs- und Harmonisierungskompetenzen der EU diese nicht ausreichen, um das bestehende Konfliktpotential nennenswert zu verringern.

26 Die Übersetzung des in polnischer Sprache abgefassten Landesberichts erfolgte durch *Magdalena Pierzchlewicz*.

Die Frankfurter Projektmitarbeiterin *Magdalena Pierzchlewicz* widmete sich vertiefend einer vergleichenden Untersuchung des deutschen und polnischen Verjährungsrechts mit dem Ziel, Rückschlüsse auf den Gesamtvergleich zu ermöglichen. Die beiden Rechtsordnungen wurden wegen des divergierenden Verjährungsverständnisses und der praktischen Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern für den Detailvergleich ausgewählt. Während die deutschen Regelungen zur Verjährung ein Beispiel für ein stark ausdifferenziertes System sind, repräsentieren die polnischen Regelungen ein System mit einer geringen Regelungsdichte. Beide Lösungsmodelle weisen Vor- und Nachteile auf, die im direkten Rechtsvergleich deutlich sichtbar wurden und zur Entscheidung für ein „einfaches“ Verjährungsmodell führten.

6. Erstellung des rechtsvergleichenden Querschnitts

Zur Vorbereitung des rechtsvergleichenden Querschnitts fertigten die Projektmitarbeiter und Hilfskräfte zu den Gliederungspunkten der Landesberichte stichpunktartige Übersichten für die beteiligten Länder an. Mit Hilfe der Übersichten und der ausführlichen Landesberichte bereitete *Gudrun Hochmayr* in einem Querschnitt die Landesberichte systematisch auf, arbeitete Gemeinsamkeiten und Unterschiede heraus und zog Schlussfolgerungen für das Harmonisierungsvorhaben. Aus zeitlichen Gründen musste mit der rechtsvergleichenden Analyse begonnen werden, bevor die Landesberichte vollzählig eingetroffen und bearbeitet waren. Für eine erste Kontrolle glichen die Projektmitarbeiter den Text des Querschnitts mit den Landesberichten ab. Vor Fertigstellung des Querschnitts wurde der Text darüber hinaus an die Landesvertreter zur Prüfung versandt.

V. Harmonisierungsvorschlag

Angesichts der großen Unterschiede bei der Verjährung stellte das Ziel, einen Harmonisierungsvorschlag zu entwickeln, eine besondere Herausforderung dar. Zunächst wurden die europarechtlichen Rahmenbedingungen für den Vorschlag geprüft. Die ursprüngliche Idee, einen Harmonisierungsvorschlag im Rahmen des geltenden EU-Rechtsrahmens zu entwerfen, wurde alsbald verworfen. Zum einen ist nicht gesichert, ob die Europäische Union befugt ist, in einer Richtlinie zur Angleichung des materiellen Strafrechts nach Maßgabe von Art. 83 AEUV Vorgaben zur Verjährung

aufzustellen. Zum anderen müsste sich ein entsprechender Vorschlag auf ausgewählte, von Art. 83 AEUV erfasste Deliktsbereiche beschränken und könnte nicht wesentlich über das in der PIF-Richtlinie Angeordnete²⁷ hinausgehen. Schon in dieser Phase zeichnete sich ab, dass die Harmonisierungswirkung entsprechender „Mindestvorschriften“ zur Verjährung gering sein und den Aufwand nicht lohnen würde. Die Auswertung der Fallstudie, die mit dem Betrug einen von der PIF-Richtlinie harmonisierten Bereich betraf, bestätigte den vorläufigen Befund.

Im ersten Arbeitstreffen der Projektteams im Juni 2018 in Frankfurt (Oder) wurde entschieden, Musterverjährungsregelungen nach dem Vorbild des American Model Penal Code zu entwerfen, die von den Mitgliedstaaten der EU freiwillig übernommen werden könnten.²⁸ Eine grundlegende Schwierigkeit war der Umstand, dass die Strafdrohungen, nach denen sich die Verjährungsfristen richten, in den EU-Mitgliedstaaten stark voneinander abweichen. Zur Überwindung der Divergenzen wurde auf dem dritten Teamtreffen im Juni 2019 in Frankfurt (Oder)²⁹ entschieden zu versuchen, für jedes Land neue Verjährungsstufen festzulegen und diese mit einheitlichen Verjährungsfristen zu versehen. Die Einteilung sollte anhand von vergleichbaren Delikten erfolgen mit dem Ziel, diese länderübergreifend möglichst derselben Verjährungsstufe zuzuordnen.

Die Prüfung dieser Möglichkeit übernahm das Team in Frankfurt (Oder), das hierzu die von den Berichterstattern beigesteuerten Strafdrohungen für ausgewählte Delikte und die Verjährungsfristen des jeweiligen Landes systematisch aufbereitete. Magdalena Pierzchlewicz erarbeitete eine Excel-Formel mit verschiedenen Verweis- und Überprüfungsfunktionen, mit der die Prüfung der Vielzahl an Lösungsmöglichkeiten handhabbar wurde. Sie ordnete den bisherigen Verjährungsstufen neue Verjährungsfristen, für die meisten Länder in geringerer Anzahl, zu.³⁰ Die Ergebnisse dieser Untersuchung stellte sie auf dem nächsten Arbeitstreffen der Projektteams im November 2019 in Gießen vor. Die Diskussion führte zur Erkenntnis, dass sich möglichst einheitliche Verjährungsfristen eher erreichen lassen, wenn – wie gegenwärtig im estnischen Strafrecht – nur zwei Verjährungsfristen vorgesehen sind, weil dies die Wahrscheinlichkeit er-

27 Siehe EG 22 sowie Art. 12 der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.7.2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug.

28 Zustimmend *Satzger* (Fn. 20), IV.1.

29 An diesem Treffen nahm auch *Uriel Möller* teil.

30 Näher, in diesem Band, *Pierzchlewicz*, Möglichkeiten einer unionsweiten Harmonisierung der Grundverjährungsfristen.

höht, dass vergleichbare Straftaten in dieselbe Verjährungskategorie fallen. Denn gerade im Bereich der leichten bis mittelschweren Straftaten gibt es große Unterschiede bei den Strafdrohungen, die sich daraus ergeben, dass manche Länder den Strafraum stärker abstufen als andere Länder. Beispielsweise ist in Österreich der Grundtatbestand des Diebstahls oder des Betrugs mit einer Strafobergrenze von 6 Monaten Freiheitsstrafe versehen, während in Deutschland hierfür eine Strafobergrenze von 5 Jahren Freiheitsstrafe gilt.³¹ Erst ab einer bestimmten Wertgrenze bzw. Schadenshöhe relativiert oder verschiebt sich der Unterschied zwischen den beiden Ländern.³² Setzt man für das jeweilige Land die Strafobergrenze, ab der die zweite, höhere Verjährungsfrist eingreift, entsprechend höher an, wirken sich diese Unterschiede bei der Verjährung in den rechtstatsächlich am häufigsten vorkommenden Fällen³³ nicht aus.

Es erschien jedoch nicht angebracht, die im estnischen Recht geltenden niedrigen Verjährungsfristen von 5 und 10 Jahren zu übernehmen, weil diese aus vergleichender Sicht außergewöhnlich kurz sind. Nach einigen Testdurchgängen entschieden sich die Projektteams schließlich für Verjährungsfristen von 8 und 20 Jahren.

Es war eine glückliche Fügung, dass ein parallel laufendes Forschungsprojekt von *Helmut Satzger* auf die Harmonisierung der Vielfalt der strafrechtlichen Sanktionen in der EU zielte.³⁴ Wenn auch eine direkte Verknüpfung der Projekte aus zeitlichen Gründen ausschied, ergab eine Vorprüfung der Ergebnisse des Sanktionenprojekts,³⁵ dass an die dort vorgeschlagene Kategorisierung der Straftaten in fünf Schweregrade auch die Harmonisierung der Verjährung anknüpfen könnte. Nach Erscheinen des Sammelbandes prüfte das Frankfurter Team, ob die abgedruckten Kategorisierungsbeispiele³⁶ für die auch im Verjährungsprojekt untersuchten Länder eine einheitliche Zuordnung der ausgewählten Straftaten ergeben,

31 § 127, § 146 öStGB; § 242 Abs. 1, § 263 Abs. 1 dStGB.

32 Bei Überschreitung einer Wert- bzw. Schadensgrenze von 5.000 € beträgt die Strafobergrenze für Diebstahl und Betrug in Österreich 3 Jahre Freiheitsstrafe; § 128 Abs. 1 Z. 5, § 147 Abs. 2 öStGB. Wird die Grenze von 300.000 € überschritten, ist die Strafobergrenze 10 Jahre Freiheitsstrafe; § 128 Abs. 2, § 147 Abs. 3 öStGB.

33 Nämlich jenen, die die oberste Wert- oder Schadensgrenze nicht überschreiten.

34 Für eine ausführliche Dokumentation des Projekts siehe *Satzger* (Hrsg.), Harmonisierung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen Union, 2020.

35 Die Ergebnisse wurden vorgestellt in *Satzger*, eucrim 2019/2, 115 ff.

36 *Linder*, in: *Satzger*, 628 ff.

mit durchweg positivem Ergebnis.³⁷ Für die Entscheidung, ob diese Kategorisierung, die mehr Aspekte berücksichtigt als das hier vorgeschlagene Vorgehen, ein „Mehr“ an Harmonisierung erbringt, bedürfte es der Einbeziehung weiterer Länder. *Helmut Satzger* äußerte sich auf der Projekttagung zurückhaltend, ob sich die Kategorisierung auch als Anknüpfung für eine Harmonisierung der Verjährung eignet, weil für manche Kategorisierungsbeispiele die gegenwärtigen Verjährungsfristen herangezogen wurden. Dies dürfte indes kein Hindernis bei einer Neukonzeption der Verjährung sein, welche die existierenden Verjährungskategorien überwindet. Vorbehaltlich einer ausführlichen Prüfung wäre ein möglicher Vorteil des Kategorienmodells, dass bei einer größeren Anzahl an Verjährungsfristen (nämlich bis zu fünf Fristen, entsprechend der Kategorisierung in fünf Schweregrade) die Unterschiede bei der Verjährung im Fall einer unterschiedlichen Einstufung vergleichbarer Straftaten insgesamt geringer ausfallen könnten als bei einem Zwei-Fristen-Modell. Dies wird maßgeblich von der Trefferquote bei der Einordnung von leichten Straftaten abhängen.

Für die weiteren Bestandteile des Harmonisierungsvorschlags war es wichtig, sich zunächst über die grundlegenden Anforderungen an ein „ideales“ Verjährungsmodell zu verständigen. Zu diesem Zweck formulierte das Gießener Team mögliche Leitlinien zur Harmonisierung und verschickte sie zur Abstimmung an die Landesvertreter. Nach dem ursprünglichen Zeitplan sollte über die Leitlinien und die wesentlichen Eckpunkte des Harmonisierungsvorschlags auf der für Mai 2020 geplanten Tagung diskutiert und erst anschließend ein detaillierter Harmonisierungsvorschlag ausgearbeitet werden. Diese Pläne mussten wegen der Covid-19-Pandemie verworfen werden. Dank der Bewilligung einer dreimonatigen Verlängerung des Projekts durch die DFG war es schließlich möglich, die Tagung für den September 2020 in hybrider Form neu zu planen. Die Zwischenzeit wurde dazu genutzt, schon vor der Tagung einen detaillierten Harmonisierungsvorschlag zu entwerfen. Hierzu verständigten sich die Projektteams unter Einbeziehung der Rückmeldungen zu den Leitlinien darauf, welche Anforderungen das zu erstellende Verjährungsmodell erfüllen sollte. Die Bestandteile des Modells wurden in Grundzügen anhand der Erkenntnisse aus der Fallstudie und dem rechtsvergleichenden Querschnitt, dessen wesentliche Teile in Entwurfsform vorlagen, in den Arbeits-

37 Für eine kurze Darstellung siehe, in diesem Band, *Gropp/Hochmayr/Kolb/Pierzchlewicz*, Modell einer tragfähigen Harmonisierung der Verjährung in der EU, bei Fn. 83.

treffen der Teams im November 2019 und im Juni 2020³⁸ erarbeitet. Die Ausformulierung des Entwurfs samt detaillierter Begründung übernahm anschließend *Thomas Kolb* in enger Kooperation mit *Walter Gropp*. Der Entwurf wurde in mehreren Arbeitstreffen mit dem Team in Frankfurt (Oder) überarbeitet und den Landesberichterstattern vor der Projekttagung übermittelt.

Die Vorstellung des Harmonisierungsvorschlags, die Diskussion und die Abstimmung über seine Bestandteile waren ein wesentlicher Gegenstand der vom Frankfurter Team organisierten Projekttagung, die vom 17. bis 18. September 2020 in Frankfurt (Oder) in hybrider Form stattfand. *Helmut Satzger* nahm auf der Tagung zum vorliegenden Projekt Stellung und zeigte Verbindungslinien zwischen den Projekten auf. *Robert Esser* untersuchte erstmals eingehend, ob sich aus der EMRK ein Menschenrecht auf Verjährung ableiten lässt.

Nach der Vorstellung der wichtigsten Erkenntnisse aus dem rechtsvergleichenden Querschnitt und des Harmonisierungsvorschlags präsentierten die Landesvertreter ausgewählte Besonderheiten ihrer Rechtsordnung und nahmen zum Harmonisierungsvorschlag Stellung. Abschließend wurde über die einzelnen Bestandteile des Vorschlags abgestimmt.³⁹

Ein an dieser Stelle hervorzuhebendes Ergebnis des Abstimmungsprozesses ist, dass sich der Vorschlag der Projektteams, neben den völkerrechtlichen Kernverbrechen auch vorsätzliche Tötungsdelikte für unverjährbar zu erklären, nicht durchsetzen konnte. Da eine 20-jährige Verjährungsfrist vor dem Hintergrund, dass diese Straftaten in etlichen der untersuchten Länder unverjährbar oder mit einer 30-jährigen Verjährungsfrist versehen sind, nicht akzeptabel erschien, wurde der Harmonisierungsvorschlag für diese Straftaten um eine Verjährungsfrist von 30 Jahren ergänzt.⁴⁰

Die Ergebnisse der Abstimmung wurden in den Harmonisierungsvorschlag eingearbeitet und der überarbeitete Vorschlag im Februar 2021 an die Landesreferenten mit der Möglichkeit einer Stellungnahme versandt. Schließlich wurde der Harmonisierungsvorschlag ins Englische übersetzt, um diesen international zugänglich zu machen.

Die Verjährungsregelungen und die Landesberichte befinden sich auf dem Stand 1.1.2021.

38 Dieses und die folgenden Projekttreffen konnten pandemiebedingt nur mehr als Video-Konferenzen stattfinden.

39 Für einen ausführlichen Bericht über den Ablauf der Projekttagung siehe *Kolb*, *eu crim* 4/2020, 350 ff.

40 Näher *Gropp/Hochmayr/Kolb/Pierzchlewicz* (Fn. 37), bei Fn. 68.

