



**Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes zur belgischen Initiative für eine Richtlinie
des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Er-
mittlungsanordnung in Strafsachen (Ratsdok. 9145/10)**

Der Deutsche Richterbund (DRB) begrüßt, wie bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch Beweiserlangung, die mit der Richtlinie angestrebte Vereinheitlichung der grenzüberschreitenden Beweiserhebung im Strafverfahren.

Eine solche Vereinheitlichung würde zu einer wesentlichen Vereinfachung und Beschleunigung der grenzüberschreitenden Beweiserhebung beitragen und die bisher zersplitterten Regelungen für die Praxis übersichtlich zusammenfassen. Dadurch könnte mehr Rechtssicherheit in diesem Bereich gewonnen werden.

Über diese Vereinheitlichung hinaus erfüllt der Vorschlag jedoch keine der Anforderungen, die an eine Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) zu stellen sind und bietet daher aus Sicht des DRB keine geeignete Grundlage für Verhandlungen auf europäischer Ebene. Diese Verhandlungen sollten daher erst beginnen, nachdem die Kommission ihren für Herbst 2010 erwarteten Vorschlag vorgelegt hat.

Bereits dem Anspruch auf Vereinheitlichung der grenzüberschreitenden Beweiserhebung in einem Rechtsinstrument kann der Vorschlag nur teilweise gerecht werden. Nur dann, wenn alle Maßnahmen der Informations- und Beweis-

erhebung im Strafverfahren zusammengefasst werden, kann die notwendige Vereinfachung erreicht und die erforderliche Rechtssicherheit gewährleistet werden. Der Ansatz des Vorschlags, die von der Richtlinie erfassten Maßnahmen auf den Bereich gerichtlicher Maßnahmen zu begrenzen, greift daher zu kurz und muss auf den gesamten Informationsaustausch im Bereich der (repressiven) Strafverfolgung erweitert werden. Dies ergibt sich aus den von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich geregelten Zuständigkeiten von Polizei oder Staatsanwaltschaft/Justiz für die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen. Nicht die Zuständigkeit einer Ermittlungsbehörde kann daher Kriterium dafür sein, ob eine Maßnahme unter die Europäische Ermittlungsanordnung zu subsumieren ist, sondern die Einstufung des Verfahrens in den präventiven oder repressiven Bereich. Alle EU-Regelungen zu grenzüberschreitenden Informations- und Beweiserhebungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung müssen als Europäische Ermittlungsanordnung angesehen werden und in einem dementsprechenden Rechtsinstrument zusammengefasst werden. Bestehende Rechtsinstrumente in diesem Bereich sind zu ersetzen. Dies betrifft insbesondere auch den Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der durch die kommende Richtlinie zu ersetzen ist. Dementsprechend ist die innerstaatliche Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses bis zur Verabschiedung dieser Richtlinie zurückzustellen.

Grundsätzlich begrüßt der DRB die Verwirklichung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, wie er in Art. 82 AEUV festgeschrieben wurde, auch im Komplex der grenzüberschreitenden Beweiserhebung und des grenzüberschreitenden Informationsaustausches. Diese Maßnahmen werden dadurch aus dem Bereich der administrativ bestimmten Rechtshilfe gelöst und der Justiz eigenverantwortlich übertragen. Dies ist ein wichtiger Schritt, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, deren wesentlicher Träger die Justiz ist, zu stärken.

Sehr problematisch ist jedoch, dass im Richtlinienentwurf die gegenseitige Anerkennung inhaltlich nicht ausgefüllt wird. Der Entwurf geht offensichtlich davon aus, dass „gegenseitige Anerkennung“ keiner Voraussetzungen bedarf. Dies ist jedoch unzutreffend. Die „gegenseitige Anerkennung“ ist nur möglich, wenn für alle Mitgliedstaaten verbindliche Mindeststandards gesichert sind, dass die Entscheidung

des Gerichts des Anordnungsmitgliedstaates vom Vollstreckungsmitgliedstaat ohne Prüfung übernommen werden kann. Diese Mindeststandards wurden bereits im Juni 2006 in einem gemeinsamen Positionspapier der Bundesrechtsanwaltskammer und des Deutschen Richterbundes formuliert.

Dementsprechende Mindeststandards liegen auf europäischer Ebene (noch) nicht vor. Es ist auch fraglich, ob generelle Standards, welche nur allgemeine Fragen eines fairen Strafprozesses regeln können, als *procedural safeguards* für Probleme der grenzüberschreitenden Informations- und Beweiserhebung ausreichen. Wegen der besonderen Bedeutung von Beweisen im Strafverfahren sind konkrete, an der einzelnen Beweiserhebung orientierte Vorgaben gerade auf diesem Gebiet von zentraler Bedeutung. Es ist daher aus Sicht des DRB unumgänglich, in eine Richtlinie zur Europäischen Ermittlungsanordnung Mindeststandards aufzunehmen, die für die jeweilige Maßnahme abgestuft ausformuliert sein müssen. Fehlen diese Regelungen, müssten die nationalen Staatsanwaltschaften und Gerichte über die Verweisung auf Art. 6 EUV eigene Standards im jeweiligen Einzelverfahren sicherstellen. Dies widerspräche sowohl dem Gedanken der gegenseitigen Anerkennung wie auch der Intention der Richtlinie, grenzüberschreitende Ermittlungen zu erleichtern.

Zu bedauern ist auch, dass der Entwurf Fragen der Beweisverwertung und der Aussagekraft von Beweisen im nationalen Strafverfahren ausklammert. Diese Fragen sind vom jeweiligen nationalen Strafprozessrecht, welches vom örtlich und damit auch international für das Verfahren zuständigen Gericht angewendet wird, zu beantworten. Diese nationalen Regelungen können durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht unterlaufen werden. Nur dann, wenn durch (Teil-) Harmonisierung die nationalen Prozessordnungen soweit angeglichen werden, dass eine problemlose und systemkonforme Übernahme von Beweisen möglich wäre, könnte gegenseitige Anerkennung erfolgen. Auch wenn eine Harmonisierung nicht einfach zu erreichen ist, sollte eine Regelung zur Europäischen Ermittlungsanordnung als Anlass genommen werden, hierüber nachzudenken und erste Ansätze zu wagen.

Sehr kritisch ist daher auch zu sehen, dass der vorgelegte Text die Ausstellung einer EEA nicht an eine Entscheidung im Ausstellungsstaat bindet, mit welcher die

Rechtmäßigkeit der Maßnahme nach dem dortigen Recht festgestellt wird. Nur dann, wenn die Maßnahme im Ausstellungsmitgliedstaat selbst möglich wäre und dies durch die zuständige Justizbehörde festgestellt wurde, liegt eine Entscheidung vor, die im Vollstreckungsstaat „anerkannt“ werden kann. Fehlt eine solche Entscheidung, kann - wie dies die Probleme in der Umsetzung des Rahmenbeschlusses Europäischer Haftbefehl zeigen - die Rechtmäßigkeit und insbesondere die Verhältnismäßigkeit der EEA nicht sichergestellt werden. Daher ist zwingend erforderlich, in Art. 1 Abs. 1 des Entwurfes aufzunehmen, dass Grundlage einer EEA die Entscheidung im Ausstellungsmitgliedstaat ist, die die Maßnahme nach nationalem Recht für zulässig erklärt.

Problematisch ist weiter, dass der Entwurf die Frage einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht aufgreift. Durch den sehr weiten Anwendungsbereich sowohl im Sektor der Verfahren (von Bußgeldverfahren bis Ermittlungsverfahren wegen schwerster Straftaten) wie auch im Bereich der Eingriffe (von Akteneinsicht bis zu Durchsuchungsmaßnahmen und ggf. Telekommunikationsüberwachung) ist es notwendig sicherzustellen, dass Ermittlungsmaßnahmen, insbesondere bei Eingriffen in Grundrechte, nur dann angeordnet und vollstreckt werden, wenn sie verhältnismäßig sind. Dabei sollten, um das Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“ und die angestrebte Beschleunigung des Verfahrens nicht zu gefährden, diese bereits im Ausstellungsmitgliedstaat geprüft werden. Für die Prüfung sind allgemein verbindliche Kriterien aufzustellen, deren Einhaltung – zur Vermeidung innerstaatlicher Verfahren – durch Vorlagen an den EuGH überprüft werden können.

Bedenklich ist auch, dass der Entwurf hinsichtlich der einzelnen Arten der Beweiserhebungen zu wenig differenziert und diejenigen Verfahren, die er besonders regelt, teilweise von eher geringerer praktischer Bedeutung sind. Es böte sich an, die besonders praxisrelevanten Ermittlungsmaßnahmen wie Akteneinsicht, Beschuldigten- und Zeugenvernehmung und Durchsuchung mit jeweils eigenen Regelungen zu bedenken, in denen die wesentlichen Probleme für die jeweilige Ermittlungsmaßnahme gezielt angesprochen werden können.

Obgleich sich der Text als Verhandlungsgrundlage daher kaum eignet, ist noch im Einzelnen anzumerken:

- zu Art. 1, 2 Richtlinien-Entwurf (Definition der Anordnungsbehörde):
Obwohl es sich bei der Europäischen Ermittlungsanordnung (EEA) um eine gerichtliche Entscheidung handelt (Art. 1), sind neben dem Gericht auch der Staatsanwalt oder sonstige Justizbehörden anordnungsbefugt. Im Hinblick auf den weiten Rahmen der Maßnahmen (z.B. auch für reine Akteneinsicht) ist dies sinnvoll, allerdings muss sichergestellt werden, dass bei Grundrechtseingriffen immer eine richterliche Entscheidung vorliegt. Die Definition der Anordnungsbehörde in Art. 2a RL-E ist daher bei „Staatsanwalt“ und „Justizbehörde“ durch den Zusatz „und nach dem Recht des Ausstellungsmitgliedstaates auch für die betreffende Anordnung zuständig ist“, zu ergänzen. Dementsprechend ist in Art. 10 – Versagungsgründe – eine Regelung aufzunehmen, wonach der Vollstreckungsmitgliedstaat die Anerkennung dann versagen kann, wenn Grundrechtseingriffe beim Betroffenen vollzogen werden müssen und die EEA nicht von einem Richter ausgestellt wurde.
- zu Art. 2 Richtlinien-Entwurf (Definition der Vollstreckungsbehörde):
Die Definition der „Vollstreckungsbehörde“ in Art. 2b ist unzutreffend, da nicht diejenige Behörde, die für die „Durchführung“ der Ermittlungsmaßnahme zuständig ist, als Vollstreckungsbehörde angesprochen werden kann, sondern diejenige, die sie innerstaatlich anordnet (d.h. nicht polizeilicher Vollzugsdienst, sondern Gericht oder Staatsanwaltschaft).
- zu Art. 4 Richtlinien-Entwurf (Reichweite der Anordnung):
Problematisch erscheint, die EEA uneingeschränkt auf (nach deutschem Verständnis) Ordnungswidrigkeiten auszudehnen. Dies berührt Probleme der Verhältnismäßigkeit (s.u.), dürfte aber auch zu einer erheblichen Mehrbelastung im Bagatellbereich führen.
- zu Art. 10 Richtlinien-Entwurf (zu den Versagungsgründen):
Im Hinblick auf die Vielzahl der denkbaren Ermittlungsmaßnahmen müsste hier eine klare Regelung getroffen werden: Von der Unzulässigkeit von Ermittlungsmaßnahmen bis zu Belehrungen sind die „Vorrechte“ zu konkretisieren.

Umständlich ist auch, für Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten nur die Möglichkeit der Versagung einzuführen. Hier müsste bereits eine Bagatellschranke eingeführt werden.

- Zu Art. 13 Richtlinien-Entwurf (Rechtsbehelfe):

Die Regelung scheint Rechtsbehelfe von Betroffenen, die sich auf Sachgründe beziehen, auszuschließen. Auch wenn unter der Maßgabe der „gegenseitigen Anerkennung“ nachvollziehbar ist, dass die „Sachgründe“ der Anordnung nicht im Vollstreckungsmitgliedstaat angefochten werden können, muss im Text verbindlich geregelt werden, wie erfolgversprechende und für jeden Betroffenen gangbare Rechtsmittel im Ausstellungsmitgliedstaat auszugestalten sind. Fraglich ist auch, ob „Sachgründe“ der geeignete Begriff ist, um hier eine Zuständigkeitsregelung vorzunehmen oder ob nicht besser geregelt werden sollte, dass nur Rechtsmittel gegen die „Art und Weise“ der Vollstreckung im Vollstreckungsmitgliedstaat eingelegt werden können und ansonsten diese im Ausstellungsmitgliedstaat durchzuführen sind.

Grundsätzlich zu begrüßen sind die Regelungen zur Videokonferenz und Telefonkonferenz.

gez. Peter Schneiderhan, Mitglied des DRB-Präsidiums