



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 29. Oktober 2010 (05.11)  
(OR. en)**

**15531/10**

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2010/0817 (COD)**

---

**COPEN 241  
EJN 58  
EUROJUST 122  
CODEC 1136**

**VERMERK**

---

des                   Vorsitzes  
für                   AStV/Rat

---

Nr. Vordokument:     15329/10 COPEN 230 EJN 56 EUROJUST 118 CODEC 1117

---

Betr.:             Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Republik Österreich, der Republik Slowenien und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen  
– Orientierungsaussprache

---

Im Stockholmer Programm hat der Europäische Rat ausgeführt, dass die bestehenden Rechtsinstrumente für die Erlangung von Beweismitteln in einem anderen Mitgliedstaat in Strafsachen eine lückenhafte Regelung darstellen und dass es eines neuen Ansatzes bedarf, der auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht, aber auch der Flexibilität des traditionellen Systems der Rechtshilfe Rechnung trägt. Der Europäische Rat hat daher ein umfassendes System gefordert, das sämtliche bestehenden Instrumente in diesem Bereich ersetzen soll, unter anderem auch den Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisanordnung, das so weit wie möglich alle Arten von Beweismitteln erfasst und Vollstreckungsfristen enthält und die Verweigerungsgründe so weit wie möglich begrenzt.

Ausgehend davon hat eine Gruppe von sieben Mitgliedstaaten einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen vorgelegt. Die Beratungen über diesen Vorschlag wurden unter belgischem Vorsitz in den Arbeitsgruppen des Rates aufgenommen. Der Vorschlag wird nun dem Rat im Hinblick auf eine erste Orientierungsaussprache über die einige Schlüsselfragen unterbreitet.

Bei der Europäischen Ermittlungsanordnung wird es sich wegen des ihr zugrunde liegenden Ziels, die lückenhafte Regelung zur Erlangung von Beweismitteln abzulösen, um ein Instrument handeln, mit dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen auf ein möglichst breites Spektrum von Entscheidungen angewandt wird. In dem endgültigen Text muss ein allgemeines Gleichgewicht gefunden und Flexibilität mit Rechtssicherheit sowie der Schutz der Rechte der Verteidigung mit der Effizienz des Verfahrens verbunden werden. Die meisten Bestandteile dieses Rechtsinstruments (Anordnungsbehörde, Arten von Verfahren, Versagungsgründe, Fristen, Kosten, Formblatt ...) sind miteinander verknüpft.

Mit der vom Vorsitz erbetenen Orientierung zu den Fragen, die dem Rat unterbreitet werden, soll es der Arbeitsgruppe ermöglicht werden, Fortschritte zu erzielen, wobei diese allerdings auch davon abhängen, dass angemessene Lösungen für die wichtigsten Fragen gefunden werden. Ob das Ergebnis allgemein ausgewogen ist, wird zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen sein.

#### 1. Von der Rechtshilfe zur gegenseitigen Anerkennung: Keine Rückschritte als Ausgangspunkt

In Artikel 82 des Vertrags heißt es eindeutig, dass die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen beruht. Folglich muss dieser Grundsatz einem Rechtsinstrument über die Europäische Ermittlungsanordnung zugrunde gelegt werden.

Gleichzeitig sind bei der Heranziehung dieses Grundsatzes die Besonderheiten und die Vielfalt der Entscheidungen zu berücksichtigen, die in der Phase der strafrechtlichen Ermittlungen getroffen werden.

Ein neues Rechtsinstrument in diesem Bereich sollte zum Ziel haben, die justizielle Zusammenarbeit im Vergleich zu dem bestehenden System zu verbessern und zu erleichtern. Dabei müssen jedoch zugleich die Rechte der Verteidigung angemessen geschützt und die grundlegenden Aspekte der Strafjustizsysteme der Mitgliedstaaten beachtet werden. Im Auge zu behalten ist aber stets das genannte Leitprinzip einer Verbesserung der Zusammenarbeit. Insgesamt gesehen und in Verbindung mit laufenden parallelen Arbeiten zur Angleichung der Verfahrensrechte müssen mit der Europäischen Ermittlungsanordnung eindeutige Verbesserungen bewirkt, die Verfahren beschleunigt und für mehr Gewissheit hinsichtlich der Möglichkeit, Beweismittel aus anderen Mitgliedstaaten zu erlangen, gesorgt werden.

Der Vorsitz ersucht daher die Delegationen, sich damit einverstanden zu erklären, dass als Leitprinzip für die Verhandlungen weiterhin gilt, dass die Lösungen, die für die verschiedenen Aspekte der Europäischen Ermittlungsanordnung gefunden werden müssen, zumindest nicht dazu führen dürfen, dass es zu einem Rückschritt im Vergleich zu dem bestehenden System kommt, was den Grad der Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Behörden anbelangt.

## 2. Versagungsgründe: Differenzierung nach dem Eingriffscharakter der Ermittlungsmaßnahmen

Das derzeitige System der Rechtshilfe sieht einige spezifische Möglichkeiten vor, in einem konkreten Fall von der Zusammenarbeit abzusehen; nach einer weit gefassten und vagen Bestimmung kann zudem die Rechtshilfe verweigert werden, *"wenn der ersuchte Staat der Ansicht ist, dass die Erledigung des Ersuchens geeignet ist, die Souveränität, die Sicherheit, die öffentliche Ordnung (ordre public) oder andere wesentliche Interessen seines Landes zu beeinträchtigen"*<sup>1</sup>.

Die Weiterentwicklung von der Rechtshilfe zur gegenseitigen Anerkennung wird nicht bedeuten, dass die Vollstreckung von Entscheidungen völlig automatisch abläuft. Daher ist es erforderlich, Möglichkeiten zur Verweigerung der Vollstreckung einer Europäischen Ermittlungsanordnung ("Versagungsgründe") vorzusehen. Bei der Festlegung dieser Versagungsgründe ist jedoch zu bedenken, dass die Aufnahme eines Versagungsgrunds daraufhin geprüft werden sollte, ob der Versagungsgrund im Hinblick auf die zu vollstreckende Entscheidung als solcher sinnvoll und notwendig ist. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sollte im Prinzip dadurch erleichtert werden, dass nur eine begrenzte Anzahl von Versagungsgründen beibehalten wird.

Nach eingehenden Beratungen in der Arbeitsgruppe ist der Vorsitz zu dem Schluss gelangt, dass angesichts der großen Vielfalt an Maßnahmen, die in der Phase der strafrechtlichen Ermittlung angeordnet werden können, eine angemessene Lösung für diese Frage sich nur dadurch erreichen ließe, dass die Versagungsgründe in Abhängigkeit von verschiedenen Kategorien von Maßnahmen ausgestaltet werden. Damit läge ein differenzierender Ansatz vor, unter Beachtung des eingreifenden oder zwingenden Charakters der Ermittlungsmaßnahme. In dieser Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass der Rechtshilferahmen bereits unterschiedliche Regelungen für spezifische Maßnahmen vorsieht.

---

<sup>1</sup> Artikel 2 Buchstabe b des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen.

Die Maßnahmen würden nach den im Folgenden beschriebenen Kategorien unterschieden, unter Zugrundelegung des Kriteriums der Eingriffsintensität bzw. des Zwangscharakters der betreffenden Maßnahmen. Zur Veranschaulichung werden Beispiele angeführt. Sie stellen keine erschöpfende Liste dar und müssen in der Arbeitsgruppe weiter erörtert werden.

1. Die erste Kategorie würde Maßnahmen abdecken, die als nicht bzw. als nicht sehr eingreifend bzw. zwingend gelten und bei denen die Vollstreckung möglich automatisch erfolgen sollte. Hierzu würden beispielsweise Europäische Ermittlungsanordnungen gehören, die zum Zwecke der freiwilligen Vernehmung eines Zeugen oder der Erlangung von Beweismitteln, die sich bereits im Besitz der Behörden des Vollstreckungsstaats (z.B. in Strafakten oder polizeilichen Datenbanken) befinden, erlassen werden.

2. Die zweite Kategorie würde Zwangs-/Eingriffsmaßnahmen abdecken. Diese Kategorie würde einige der Maßnahmen umfassen, die üblicherweise im Rahmen der derzeitigen Rechtshilfe zur Anwendung gelangen (insbesondere, aber nicht nur, Durchsuchungen und Beschlagnahmen). Das vorerwähnte Prinzip, dass es nicht zu Rückschritten kommen darf, müsste im Besonderen für diese Maßnahmen gelten. Über die Frage der beiderseitigen Strafbarkeit wäre in dieser Hinsicht weiter zu beraten.

3. Bei weniger üblichen Maßnahmen, die zu der zweiten Kategorie gehören könnten oder eine dritte Kategorie bilden könnten, müsste bei der Festlegung von Versagungsgründen berücksichtigt werden, dass einige dieser Maßnahmen möglicherweise nicht immer in sämtlichen Mitgliedstaaten bestehen oder möglicherweise nicht für Straftaten von vergleichbarer Schwere gelten; dies könnte zu zusätzlichen Versagungsgründen führen.

4. Die letzte Kategorie würde eingriffsintensivste Maßnahmen (z.B. Überwachungen des Telekommunikationsverkehrs, Observation, Infiltration, Überwachung von Bankkonten usw.) betreffen. Sämtliche Delegationen stimmen darin überein, dass die Richtlinie einen sehr weiten Anwendungsbereich haben sollte und alle bestehenden Ermittlungsmaßnahmen abdecken sollte, auch die genannten äußerst eingriffsintensiven Maßnahmen. Es wird jedoch allgemein akzeptiert, dass der Vollstreckungsbehörde bei diesen Maßnahmen mehr Flexibilität gelassen werden sollte. Daher ist in dem derzeitigen Vorschlag die Möglichkeit vorgesehen, die Zusammenarbeit auf Fälle zu beschränken, in denen die Maßnahme in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall zulässig wäre.

Bei jeder dieser Kategorien sollte die Vollstreckungsbehörde stets die Möglichkeit haben, sich für eine alternative Maßnahme zu entscheiden, wenn diese mit weniger eingreifenden Mitteln zu dem gleichen Ergebnis wie die in der Europäischen Ermittlungsanordnung vorgesehene Maßnahme führt.

*Der Vorsitz ersucht daher die Delegationen, sich damit einverstanden zu erklären, dass die Differenzierung zwischen Arten von Ermittlungsmaßnahmen, die auf dem Zwangs- bzw. Eingriffscharakter der Maßnahmen beruht, weiter untersucht werden sollte, damit die Versagungsgründe bei den betreffenden Maßnahmen auf das jeweils strikt notwendige Maß beschränkt werden können.*

### 3. Vermeidung eines weit gefassten Versagungsgrunds

Ein charakteristisches Merkmal der gegenseitigen Anerkennung im Vergleich zu der bestehenden Regelung der Rechtshilfe besteht darin, dass der Anwendungsbereich der Versagungsgründe begrenzt wird. Auch wenn es sich möglicherweise als erforderlich erweist, mehrere Versagungsgründe aufzuführen, so sollten diese eindeutig abgefasst sein und spezifische Fälle behandeln.

Einige Delegationen wiesen bei den Beratungen in der Arbeitsgruppe nachdrücklich darauf hin, dass ein weit gefasster Versagungsgrund vorgesehen werden müsse. Sie äußerten Bedenken, dass sie nach der Richtlinie verpflichtet sein könnten, Europäische Ermittlungsanordnungen in Fällen zu vollstrecken, die nicht mit dem nationalen Recht in Einklang stehen.

Eine klare Mehrheit der Delegationen erklärte jedoch, dass ein weit gefasster Versagungsgrund, der allgemein formuliert ist, nicht mit der gegenseitigen Anerkennung vereinbar wäre. Er hätte zur Folge, dass die Anordnungsbehörde nie im Voraus wissen könne, wie die Vollstreckungsbehörde jeweils verfährt; dies würde die Rechtssicherheit und die gute Zusammenarbeit untergraben.

Die meisten Delegationen sprechen sich daher dafür aus, einen weit gefassten Versagungsgrund zu vermeiden. Die Beratungen in der Arbeitsgruppe haben gezeigt, dass durch spezifische Versagungsgründe für die notwendigen Schutzgarantien gesorgt werden kann. Es war beispielsweise vorgebracht worden, dass mit einem allgemeinen Versagungsgrund sichergestellt werden müsse, dass die Vollstreckung einer Europäischen Ermittlungsanordnung auf Durchsuchung des Büros eines Rechtsanwalts versagt werden könne, um das Verhältnis zwischen Rechtsanwalt und Verdächtigem bzw. Beschuldigtem zu schützen. Dieser Fall könnte im Rahmen des Versagungsgrunds der Vorrechte und Immunitäten, der weiter entwickelt werden könnte, abgehandelt werden und erfordert keinen weit gefassten Versagungsgrund.

Auch andere Aspekte des Rechtsinstruments sollten beachtet werden, unter anderem beispielsweise der Umstand, dass die Vollstreckungsbehörde bei den eingriffsintensivsten Ermittlungsmaßnahmen bereits über einen weiten Handlungsspielraum verfügt.

*Der Vorsitz ersucht daher die Delegationen, sich damit einverstanden zu erklären, dass ein weit gefasster Versagungsgrund vermieden werden sollte.*

#### 4. Verhältnismäßigkeit

Bei den Beratungen haben einige Mitgliedstaaten Bedenken hinsichtlich dessen geäußert, dass der Erlass oder die Vollstreckung einer Europäischen Ermittlungsanordnung nicht verhältnismäßig sein könnte. Von den derzeitigen Erfahrungen mit der Anwendung des Europäischen Haftbefehls ausgehend, betonten diese Mitgliedstaaten, wie wichtig es sei, sicherzustellen, dass bei jeder Europäischen Ermittlungsanordnung eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorgenommen wird. Hinsichtlich der zu findenden Lösung stimmten allerdings nicht alle Mitgliedstaaten miteinander überein.

Die Mitgliedstaaten sind sich generell darin einig, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von der Anordnungsbehörde vorgenommen werden sollte, da diese am besten in der Lage ist, zu beurteilen, ob der Erlass einer Europäischen Ermittlungsanordnung notwendig und verhältnismäßig ist. Der Vorsitz schlug diesbezüglich die Aufnahme einer neuen Bestimmung vor, die Unterstützung seitens aller Mitgliedstaaten fand.

Einige Mitgliedstaaten hoben hervor, dass die Verhältnismäßigkeit auch einen Versagungsgrund für die Vollstreckungsbehörde darstellen sollte. Die überwiegende Mehrheit der Delegationen war jedoch der Ansicht, dass mit einem Versagungsgrund, der auf die Verhältnismäßigkeit abstellt, die auf gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigem Vertrauen beruhende EU-Zusammenarbeit ausgehöhlt würde. Sie führten ferner an, dass die Anordnungsbehörde am besten in der Lage sei, die Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen. Würde diese Prüfung der Vollstreckungsbehörde übertragen, müsste diese den Fall inhaltlich überprüfen, wobei zudem die Gefahr besteht, dass sie umfassende Auskünfte von der Anordnungsbehörde anfordert und sich die Zusammenarbeit damit verzögert.

Das Fehlen eines Versagungsgrunds, der auf die Verhältnismäßigkeit abstellt, ist zudem im breiteren Kontext des betreffenden Rechtsinstruments zu sehen; dieses umfasst bereits mehrere Aspekte, die indirekt die Verhältnismäßigkeit behandeln. Dazu zählt beispielsweise, dass die Vollstreckungsbehörde stets befugt ist, sich für eine weniger eingreifende Maßnahme als die in der Europäischen Ermittlungsanordnung angegebene Maßnahme zu entscheiden, wenn damit ein vergleichbares Ergebnis erreicht werden kann. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass in Bezug auf die eingriffsintensivsten Maßnahmen ein weit gefasster Verweigerungsgrund vorgesehen werden soll, der auch eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit umfassen könnte. Andere Fragen, wie etwa die nachstehend behandelte Frage der Kosten, und auch einige der bereits genannten Versagungsgründe werden indirekt die Verhältnismäßigkeit berühren.

Aus den letzten Sitzungen der Arbeitsgruppe ergibt sich ferner, dass die Möglichkeit, zusätzliche Flexibilität in Bezug auf geringfügige Straftaten vorzusehen, weiter erörtert werden sollte.

## 5. Kosten und Auswirkungen auf die Ressourcen des Vollstreckungsstaats

Bei den Beratungen haben mehrere Delegationen Besorgnis in Bezug auf die Kosten der Vollstreckung einer Europäischen Ermittlungsanordnung und ihre möglichen Auswirkungen auf die Ressourcen des Vollstreckungsstaats geäußert; sie waren sich darin einig, dass eine Aussprache darüber auf höchster Ebene erforderlich ist.

In dieser spezifischen Frage vertreten einige Delegationen die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sein sollten, eine Europäische Ermittlungsanordnung zu vollstrecken, wenn dies den Einsatz unverhältnismäßiger Ressourcen seitens des Vollstreckungsstaats erfordern würde. Es wurde ferner vorgeschlagen, die dem Vollstreckungsstaat obliegende Verpflichtung daran zu knüpfen, dass die Ressourcen verwendet werden, die in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall zur Verfügung stünden, ein Ansatz, der im Vorschlag über die Europäische Ermittlungsanordnung in Bezug auf Fristen verfolgt wird.

Auch hier wiederum ist der Vorsitz der Ansicht, dass die zur Vollstreckung einer Europäischen Ermittlungsanordnung erforderlichen Ressourcen keinen allgemeinen Versagungsgrund darstellen sollten, da damit der Vollstreckungsbehörde ein zu großer Ermessensspielraum eingeräumt würde und die Anordnungsbehörde so nie wüsste, worauf sie sich einzustellen hat.

Wie bei den vorangehenden Fragen, die in diesem Dokument erörtert werden, sollte die Flexibilität, die in dem Rechtsinstrument bereits vorgesehen ist, berücksichtigt werden, wodurch die Besorgnis der Mitgliedstaaten in dieser Frage ausgeräumt werden könnte. Dies betrifft beispielsweise die in dem Vorschlag vorgesehene Möglichkeit, die Fristen zu verlängern, wenn diese sich in einem spezifischen Fall in der Praxis nicht einhalten lassen, sowie die Möglichkeit, die Vollstreckung äußerst eingriffsintensiver Maßnahmen (Überwachung des Telekommunikationsverkehrs, Infiltration usw.) zu versagen, wenn die Maßnahme in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall nicht zulässig wäre.

Nach Ansicht des Vorsitzes könnten auch zusätzliche Lösungen gefunden werden, beispielsweise die Aufteilung der Kosten zwischen dem Anordnungs- und dem Vollstreckungsstaat in Fällen, die noch im Einzelnen zu bestimmen wären.

*Der Vorsitz ersucht daher die Delegationen, sich damit einverstanden zu erklären, dass es sich bei der Verhältnismäßigkeit und den Kosten um wichtige Fragen handelt, bei denen vorzugsweise Lösungen gefunden werden sollten, die nicht die Aufnahme eines Versagungsgrunds vorsehen, und dass es diesbezüglich weiterer Beratungen bedarf, um eine angemessene Ausgewogenheit zu finden.*

**Der Rat wird ersucht, eine Orientierungsaussprache zu führen und der Arbeitsgruppe Leitlinien auf der Grundlage der vorgenannten Orientierungspunkte vorzugeben.**