



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 26. November 2010 (29.11)
(OR. en)**

16868/10

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

**COPEN 266
EJN 68
EUROJUST 135
CODEC 1369**

VERMERK

des	Vorsitzes
für den	AStV / Rat
Nr. Vordokument:	16643/10 COPEN 260 EUROJUST 133 EJN 67 CODEC 1325
<u>Betr.:</u>	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 – Sachstandsbericht

I. EINLEITUNG

In dem am 11. Dezember 2009 verabschiedeten Stockholmer Programm¹ wird festgestellt, dass *"die Einrichtung eines umfassenden Systems für die Beweiserhebung in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen, das auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basiert, weiter verfolgt werden sollte"*. Weiter wird dort ausgeführt, dass *"die bestehenden Rechtsinstrumente auf diesem Gebiet [...] eine lückenhafte Regelung dar[stellen]"*, und betont, 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. Dieses neue Modell könnte einen breiteren Anwendungsbereich besitzen und sollte möglichst viele Arten von Beweismitteln abdecken, wobei die betreffenden Maßnahmen berücksichtigt werden."*

¹ ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

Der Europäische Rat hat dazu aufgerufen, *"im Anschluss an eine Folgenabschätzung ein umfassendes System vorzuschlagen, das sämtliche bestehenden Instrumente in diesem Bereich ersetzen soll, unter anderem auch den Rahmenbeschluss [...] über die Europäische Beweisordnung [...], das so weit wie möglich alle Arten von Beweismitteln erfasst und die Vollstreckungsfristen enthält und die Verweigerungsgründe so weit wie möglich begrenzt"*.

Im April 2010 hat eine Gruppe von sieben Mitgliedstaaten² einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen³ (im Folgenden "EEA") vorgelegt. Ziel des Vorschlags ist es, die fragmentierte Regelung zur Beweiserhebung zwischen den Mitgliedstaaten zu beenden, indem der bestehende Rechtsrahmen einschließlich des Rahmenbeschlusses 2008/978/JI über die Europäische Beweisordnung durch ein einheitliches Rechtsinstrument ersetzt wird.

Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der der Initiative zugrunde liegt, müssen gerichtliche Entscheidungen, die in einem Mitgliedstaat ergehen, damit Ermittlungsmaßnahmen zur Erlangung von Beweisen vollstreckt werden, in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und vollstreckt werden. Es wird ein Gesamtgleichgewicht angestrebt, wobei Flexibilität mit Rechtssicherheit und der Schutz der Rechte der Verteidigung mit der Effizienz des Verfahrens kombiniert werden sollen.

Der Vorschlag wird seit Juli 2010 vom Rat geprüft. Die Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" hat sich in einer Reihe von Sitzungen mit dem Vorschlag befasst. Mehrere offene Fragen wurden zudem im Rahmen des CATS erörtert, und auch AStV und Rat wurden zu einigen Fragen um Orientierungshilfe ersucht. Das Augenmerk galt insbesondere den Artikeln 1 bis 10 des Vorschlags, die mehrere Schlüsselaspekte wie den Geltungsbereich, die zuständigen Behörden und die Versagungsgründe betreffen.

Mehrere Delegationen haben Prüfungsvorbehalte allgemeiner Art oder zu bestimmten Fragen eingelegt.

² Belgien, Bulgarien, Estland, Österreich, Slowenien, Spanien und Schweden.

³ Dok. 9288/10.

Die letzte Fassung der Artikel 1 bis 10 des Richtlinienvorschlags ist in Dokument 16643/10 COPEN 260 EUROJUST 133 EJM 67 CODEC 1325 wiedergegeben.

Im Anschluss an die bisherigen Beratungen möchte der Vorsitz den Delegationen einen Bericht vorlegen, in dem der Sachstand bei den bislang erörterten Schlüsselfragen dargestellt wird.

Am 30. November 2010 wird der Vorsitz auch dem Europäischen Parlament den Vorschlag erläutern.

II. SCHLÜSSELFRAGEN

1. Geltungsbereich des Vorschlags

Der Gedanke, eine einheitliche rechtliche Regelung für die Erlangung von Beweismitteln innerhalb der EU festzulegen, ist bereits während der einleitenden Beratungen bei den Delegationen auf breite Unterstützung gestoßen. Die Mehrheit der Delegationen ist sich allerdings darüber einig, dass sich ein derart allgemeiner Geltungsbereich nicht auf Formen der Rechtshilfe erstrecken sollte, die nicht unmittelbar mit der Erhebung von Beweismitteln verknüpft sind, und dass die polizeiliche Zusammenarbeit ebenfalls aus dem Geltungsbereich des Rechtsakts ausgeklammert werden sollte. Ferner müssten Ausnahmen vom allgemeinen Geltungsbereich so eng wie möglich gefasst werden. Während über die Ausklammerung der gemeinsamen Ermittlungsgruppen, für die in der EU eine Sonderregelung gilt, von Beginn an allgemeines Einverständnis bestand, wurde hinsichtlich der Aufnahme bestimmter Formen der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs in den Geltungsbereich der Richtlinie weiterer Prüfungsbedarf angemeldet.

Der ursprüngliche Vorschlag schließt die zum Zwecke der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs erlassenen EEA ein und sieht eine Sonderregelung vor, die dem heiklen Charakter derartiger Maßnahmen Rechnung trägt. Die meisten Delegationen sind sich darin einig, dass diese Maßnahmen in den Geltungsbereich des neuen Rechtsakts fallen sollten. Der ursprüngliche Vorschlag schließt jedoch Formen der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs aus, die als Ausnahmefälle betrachtet werden. Nach den Beratungen auf Gruppenebene über die Frage, ob es ratsam ist, diese Ausklammerung aufrechtzuerhalten, hat der Vorsitz einen Fragebogen zu den Aspekten erstellt, die mit der Anwendung von vier unterschiedlichen Arten der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs verknüpft sind⁴. Die Ergebnisse dieser Fragebogenaktion⁵ trugen dazu bei, den Beteiligten ein klares Bild der derzeitigen Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser besonderen Maßnahme zu vermitteln.

⁴ Dok. 12863/10.

⁵ Dok. 14591/10.

Auf dieser Grundlage haben sich die Delegationen generell dafür ausgesprochen, alle Formen der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs in den Geltungsbereich der Richtlinie aufzunehmen. Gleichwohl wurde einvernehmlich festgestellt, dass dies nicht bedeutet, dass die Bestimmungen der Richtlinie über diese Fragen so aufgebaut sein sollten, wie es im Rechtshilfeübereinkommen der EU aus dem Jahr 2000 der Fall ist. Vielmehr sollten die praktischen Erfahrungen mit der Anwendung des Übereinkommens aus dem Jahr 2000 dazu genutzt werden, den derzeitigen Rechtsrahmen zu vereinfachen, soweit dies angebracht ist. Eine Delegation erhielt zu dieser Lösung einen Prüfungsvorbehalt aufrecht. Die einschlägigen Beratungen werden zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Verhandlungen über Kapitel IV, das spezifischen Ermittlungsmaßnahmen gewidmet ist, fortgesetzt.

Weitere Beratungen müssen auch hinsichtlich der Verfahren geführt werden, für die eine EEA erlassen werden kann. Der vom Vorsitz vorgeschlagene Ansatz bestand darin, die Beratungen zunächst auf Strafverfahren zu konzentrieren und erst anschließend zu prüfen, ob die vereinbarten Lösungen auf bestimmte Arten von nicht strafrechtlichen Verfahren ausgeweitet werden könnten.

Die Beratungen führten zu folgender Orientierung:

- **Mit Ausnahme der gemeinsamen Ermittlungsgruppen, für die in der EU eine Sonderregelung gilt, sollte der neue Rechtsakt für alle Ermittlungsmaßnahmen gelten, die auf die Erlangung von Beweismitteln abzielen.**
- **Die Beratungen sollten zunächst auf Strafverfahren konzentriert werden; erst anschließend sollte geprüft werden, ob die vereinbarten Lösungen auf bestimmte Arten von nicht strafrechtlichen Verfahren ausgeweitet werden könnten.**

2. Zuständige Behörden

a) Anordnungsbehörden

Über die Frage der Art der Anordnungsbehörden haben die Vorbereitungsgremien des Rates mehrfach beraten. Von Beginn an haben mehrere Delegationen die Bestimmung abgelehnt, mit der die Verpflichtung eingeführt wird, EEA anerkennen zu müssen, die von anderen Behörden als Richtern, Staatsanwälten oder Ermittlungsrichtern erlassen wurden. Andere hingegen beharrten darauf, dass die von der Richtlinie erfassten Maßnahmen auch von anderen Behörden als Justizbehörden, wie etwa polizeilichen Ermittlungsbehörden, gemäß ihrem nationalen Recht angeordnet werden können und dass diese Behörden daher eine EEA erlassen können sollten. Die Antworten auf den vom Vorsitz verteilten Fragebogen haben diesbezüglich einen Überblick über die Lage in den Mitgliedstaaten vermittelt⁶.

⁶ Dok. 13049/1/10.

Zur Lösung dieser Frage hat der Vorsitz unter Beachtung der für den Vorschlag gewählten Rechtsgrundlage einen Kompromissvorschlag vorgelegt, der auf der Einführung eines verbindlichen Bestätigungsverfahrens beruht, mit dem die Übereinstimmung der EEA mit den Bedingungen für den Erlass von EEA bestätigt wird, wenn die EEA von anderen zuständigen Behörden als Richtern, Staatsanwälten oder Ermittlungsrichtern erlassen wurden. Diese Leitlinie wurde von den Delegationen generell befürwortet.

b) Vollstreckungsbehörden

Die Bestimmung des Begriffs "Vollstreckungsbehörden" ist ebenfalls mehrfach auf Ebene der Ratsgruppe erörtert worden. Die Delegationen stellten dabei einvernehmlich fest, dass die Entscheidung, welche Behörde für die Vollstreckung einer EEA zuständig ist, dem Vollstreckungsstaat überlassen werden muss.

Die Beratungen führten zu folgender Orientierung:

- **Der neue Rechtsakt sollte nur für EEA gelten, die von Richtern, Staatsanwälten oder Ermittlungsrichtern erlassen oder bestätigt wurden.**
- **Die Benennung der für die Vollstreckung von EEA zuständigen Behörden sollte den Mitgliedstaaten überlassen werden.**

3. Gründe für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung ausgehend von Maßnahmenkategorien

Die Frage der Versagungsgründe ist von den Vorbereitungsgremien des Rates eingehend geprüft worden und stand im Mittelpunkt der Beratungen des Rates (JI) vom 9. November 2010 über dieses Dossier. Die meisten Delegationen stimmten in Folgendem überein: Auch wenn die Weiterentwicklung von der Rechtshilfe zur gegenseitigen Anerkennung nicht bedeuten wird, dass die Vollstreckung von Entscheidungen völlig automatisch abläuft, sollten als Versagungsgründe ausschließlich spezifische Gründe angeführt werden; die Anführung eines weit gefassten, allgemein gehaltenen Versagungsgrunds, wie sie im derzeit geltenden Rechtshilfesystem möglich ist, sollte vermieden werden. Die Delegationen betonten, dass die Effizienz des Rechtsakts unter anderem von dieser Vorgehensweise abhängen wird und dass daher dafür gesorgt werden sollte, dass es zu keinem Rückschritt im Vergleich zu den bestehenden Rechtsakten kommt. Die Vollstreckungsmodalitäten werden jedoch weiterhin dem nationalen Recht des Vollstreckungsstaats unterliegen.

Einige Versagungsgründe wie z.B. Vorrechte und Immunitäten oder wesentliche nationale Sicherheitsinteressen sollten ungeachtet der betreffenden Maßnahmen gelten. Der genaue Inhalt dieser Liste ist noch weiter zu erörtern.

Die meisten Delegationen billigten ferner den vom Vorsitz vorgeschlagenen Ansatz, die Ermittlungsmaßnahmen je nachdem, wie zwingend oder eingreifend sie sind, in unterschiedliche Kategorien einzuteilen, um die zusätzlichen für sie geltenden Versagungsgründe zu spezifizieren.

Bei der Erörterung im Rat wurden die folgenden Grundsätze zur weiteren Orientierung hervorgehoben:

- es sollte keinen Rückschritt gegenüber dem Besitzstand (Instrumente der Rechtshilfe sowie der gegenseitigen Anerkennung) geben, was die Verfügbarkeit der Maßnahme und die Möglichkeit betrifft, das Vorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit zu überprüfen;
- die derzeitige Zusammenarbeit sollte weiter verbessert werden;
- dieser neue Ansatz sollte keine zusätzliche Komplexität in der Praxis bewirken.

Auf dieser Grundlage stellte der Vorsitz einen Vorschlag für Versagungsgründe vor, der auf einer Kombination aus einer generischen und einer spezifischen Unterscheidung zwischen Maßnahmen und damit verbundenen Versagungsgründen beruht. Dieser Vorschlag basiert auf der folgenden Unterscheidung:

- Eine erste Kategorie würde Nichtzwangsmaßnahmen und Vernehmungen umfassen, bei denen es keine zusätzlichen Versagungsgründe geben würde.
- Eine zweite Kategorie würde alle anderen Zwangsmaßnahmen ohne Auflistung der spezifischen Maßnahmen umfassen; hier würde es zusätzliche Versagungsgründe geben, wie z.B. beiderseitige Strafbarkeit, Zulässigkeit in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall, Nichtbestehen der Maßnahme nach dem Recht des Vollstreckungsstaats oder Beschränkung ihrer Anwendung auf eine Liste oder Kategorie von Straftaten, zu denen die Straftat, die Gegenstand der EEA ist, nicht gehört.
- Beiderseitige Strafbarkeit oder Zulässigkeit in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall gelten jedoch nicht als Versagungsgrund, wenn die Vollstreckung von Zwangsmaßnahmen schwere Straftaten betrifft (siehe Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl).

Der Vorsitz unterstrich, dass dieser vorgeschlagene Ansatz als Paketlösung verstanden werden sollte, und dass das Gleichgewicht des vorgeschlagenen Texts auf dem Zusammenspiel der in diesen drei Bereichen eingeführten Lösungen beruht.

Aus den Erörterungen geht als Orientierung Folgendes hervor:

- **Es sollten ausschließlich spezifische Versagungsgründe angeführt werden.**
- **Bei einer Einteilung der Ermittlungsmaßnahmen in Kategorien sollte eine Lösung auf der Grundlage des vom Vorsitz vorgeschlagenen dreigliedrigen Ansatzes angestrebt werden.**

4. Verhältnismäßigkeit

Auch die Frage der Verhältnismäßigkeit wurde in einem frühen Stadium der Beratungen angesprochen. Im Anschluss an die Orientierungsaussprache des Rates im November unterstützten die meisten Delegationen die folgenden Grundsätze:

- Die Verhältnismäßigkeit sollte systematisch von der Anordnungsbehörde überprüft werden.
- Die Vollstreckungsbehörde sollte ermächtigt sein, eine weniger eingreifende Maßnahme als die in der EEA angegebene Maßnahme zu wählen, wenn sich damit vergleichbare Ergebnisse erzielen lassen.
- Die Verhältnismäßigkeit sollte keinen allgemeinen Versagungsgrund darstellen, den die Vollstreckungsbehörde auf alle Arten von Maßnahmen anwenden kann.
- Die direkte Kommunikation zwischen der Anordnungsbehörde und der Vollstreckungsbehörde sollte eine wichtige Rolle spielen.

Der Vorsitz schlug den Delegationen einen Ansatz vor, bei dem – zusätzlich zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch die Anordnungsbehörde beim Erlass einer EEA – die Vollstreckungsbehörde die Möglichkeit hätte, sich mit der Anordnungsbehörde über die Zweckdienlichkeit der Vollstreckung einer EEA zu beraten, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die Ermittlungsmaßnahme im spezifischen Fall eine geringfügige Straftat betrifft. Mit der vom Vorsitz vorgeschlagenen Bestimmung würde die Bedeutung der Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden des Anordnungsstaats und des Vollstreckungsstaats betont, die in einem solchen Fall darüber sprechen würden, ob die EEA zurückgezogen werden kann. Diese neue Bestimmung wurde von den Delegationen allgemein unterstützt. Einige Delegationen wiesen jedoch darauf hin, dass die Bestimmung de facto einen versteckten Versagungsgrund bieten könne. Eine Delegation schlug vor, eventuell eine Bestimmung hinzuzufügen, mit der die Anordnungsbehörde verpflichtet werde, von Beginn an eine entsprechende Begründung für ihre EEA anzugeben.

Aus den Erörterungen geht als Orientierung hervor, dass weitere Beratungen zu dieser Frage auf der Grundlage der im Vorschlag des Vorsitzes dargelegten Grundsätze erfolgen sollten.

5. Kosten

Die Verteilung der Kosten, die durch die Vollstreckung einer EEA anfallen, erwies sich als besonders heikle Frage für die Delegationen. Im Rahmen der Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (JI) vom 9. November 2010 war der Rat übereingekommen, dass unverhältnismäßige Kosten oder ein Mangel an Mitteln im Vollstreckungsstaat nicht als Versagungsgrund für die Vollstreckungsbehörde gelten sollten. Im Hinblick auf weitere Überlegungen über mögliche Alternativlösungen schlug der Vorsitz vor, es solle möglich sein, die Vollstreckung der Ermittlungsmaßnahme in außergewöhnlichen Umständen davon abhängig zu machen, dass die Kosten vom Anordnungsstaat getragen (oder mit diesem geteilt) werden. In diesem Fall würde die Anordnungsbehörde die Möglichkeit haben, die EEA zurückzuziehen.

Die Delegationen stimmten diesem Ansatz allgemein zu. Es wurden jedoch gewisse Bedenken bezüglich der Folgen der vorgeschlagenen Lösung für den Fall vorgebracht, dass die Beratungen zwischen der Anordnungsbehörde und der Vollstreckungsbehörde nicht zu einer Einigung bezüglich der Kosten oder der Zurücknahme der EEA führen. Weitere Präzisierungen wurden für notwendig erachtet und die Beratungen über diese spezifische Frage müssen fortgesetzt werden.

Aus den Erörterungen geht als Orientierung hervor, dass den weiteren Beratungen über diese Frage die im Vorschlag des Vorsitzes dargelegten Grundsätze zugrundegelegt werden sollten.

III. FAZIT

Der AStV/Rat wird ersucht,

- diesen Sachstandsbericht und die in ihm dargelegten Orientierungen zu den bislang erörterten Schlüsselfragen zur Kenntnis zu nehmen;**
- die Gruppe anzuweisen, die Beratungen auf dieser Grundlage fortzusetzen, damit eine allgemeine Ausrichtung im Rat erzielt werden kann.**