



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 3. Juni 2010 (29.06)
(OR. en)**

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

**9288/10
ADD 2**

**COPEN 117
EUROJUST 49
EJN 13
PARLNAT 13
CODEC 384**

VERMERK

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
– Vermerk mit detaillierten Angaben

Die Delegationen erhalten anbei den Vermerk mit detaillierten Angaben zur Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen

VERMERK MIT DETAILLIERTEN ANGABEN

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	5
1. ZUSAMMENFASSUNG	6
2. SACHSTAND	9
2.1. Die "traditionelle" Rechtshilfe	9
2.2. Die "verbesserte" Rechtshilfe in der EU	10
2.3. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung – ein Merkmal der Europäischen Union.....	12
3. PROBLEMSTELLUNG	13
3.1. Fragmentierung und Komplexität des geltenden Rechtsrahmens	14
3.1.1. <i>Nebeneinanderbestehen von Rechtshilfeübereinkommen und Rechtsinstrumenten der gegenseitigen Anerkennung</i>	14
3.1.2. <i>Komplexität des neuen Rechtsrahmens</i>	15
3.2. Vorteile des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung	17
3.2.1. <i>Justizialisierung</i>	17
3.2.2. <i>Begrenzte Versagungsgründe</i>	17
3.2.3. <i>Fristen</i>	18
3.3. Notwendigkeit von Lösungen im Bereich der Beweiserhebung	18
3.3.1. <i>Umsetzung der gegenseitigen Anerkennung auf andere Weise</i>	19
3.3.2. <i>Vorgeschlagener Anwendungsbereich des neuen Rechtsrahmens</i>	20
3.3.3. <i>Zweck des neuen Rechtsrahmens: die zu vollstreckende Maßnahme und nicht das zu erhebende Beweismittel</i>	20
4. ZIELE	21
5. POLITISCHE OPTIONEN ZUR LÖSUNG DES PROBLEMS	22
Option A: Es werden keine neuen Maßnahmen in der Europäischen Union getroffen.....	22
Option B: Annahme von nicht-gesetzgeberischen Maßnahmen	23
Option C: Aufhebung des EBA-Rahmenbeschlusses (Rückkehr zur Rechtshilfe)	23
Option D: Es werden neue gesetzgeberische Maßnahmen in der Europäischen Union ergriffen	24

<i>Option D.1.: Begrenzte Verbesserung der EBA (EBA-II)</i>	24
<i>Option D.2.: Ersetzung aller bestehenden Rechtsinstrumente durch eine Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) mit umfassendem Anwendungsbereich</i>	24
6. WIRKUNGSABSCHÄTZUNG	25
6.1. Handlungsoption A: Keine neuen Maßnahmen in der Europäischen Union	26
6.2. Handlungsoption B: Nicht-gesetzgeberische Maßnahmen	28
6.3. Handlungsoption C: Aufhebung des Rahmenbeschlusses über die Europäische Beweisanordnung (Rückkehr zur Rechtshilfe)	29
6.4. Handlungsoption D: Neue gesetzgeberische Maßnahmen.....	31
<i>Option D.1.: Begrenzte Verbesserung der EBA (EBA-II)</i>	31
<i>Option D.2.: Ersetzung aller bestehenden Instrumente durch eine Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) mit umfassendem Anwendungsbereich</i>	33
7. VERGLEICH DER OPTIONEN	35
7.1. Übersichtstabelle zu Kosten und Nutzeffekten	35
7.2. Vor- und Nachteile der verschiedenen Handlungsoptionen	35
7.3. Vergleich der Optionen	37
8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG	38
9. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT, VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT UND GRUNDRECHTE	39
9.1. Rechtsgrundlage und politischer Auftrag	39
9.2. Subsidiarität	40
9.3. Verhältnismäßigkeit	41
9.4. Grundrechte.....	41
ABKÜRZUNGEN	42

EINLEITUNG

Der vorliegende Vermerk begleitet – in Anwendung von Artikel 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen; der genannte Artikel sieht Folgendes vor:

"Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet. Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Vermerk sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien. Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten berücksichtigen dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen."

1. ZUSAMMENFASSUNG

Allgemeines Ziel dieses Vermerks ist es, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Mechanismen für die grenzüberschreitende Beweiserhebung in der Europäischen Union zu bewerten. Im Jahr 2010 kann die Situation nur als unbefriedigend bezeichnet werden. Die Hauptprobleme lassen sich auf die Fragmentierung und Komplexität des geltenden Rechtsrahmens für die Beweiserhebung in Strafsachen sowie darauf zurückführen, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nur in beschränktem Maße Anwendung findet.

Zur Erlangung von Beweismitteln über die Binnengrenzen der EU hinweg müssen die Justizbehörden derzeit auf zwei unterschiedliche Verfahren zurückgreifen: auf die Rechtshilfe einerseits und auf die gegenseitige Anerkennung andererseits. Dies ist darin begründet, dass der Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über Sicherstellungsentscheidungen und der Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisverordnung (EBA-Rahmenbeschluss) jeweils nur einen begrenzten Anwendungsbereich haben. Mit diesen beiden Rechtsinstrumenten wird zwar der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erstmals im Bereich der Beweiserhebung angewandt, jedoch unterliegen diese einer umfassenden Kritik, da aufgrund ihres begrenzten Anwendungsbereichs die internationale Zusammenarbeit komplizierter statt einfacher wird. Überdies wurden mit dem EBA-Rahmenbeschluss bestimmte Versagungsgründe, wie beispielsweise das Territorialitätsprinzip, wiedereingeführt, die zum Auslieferungssystem gehörten und im Rahmen der Rechtshilfe zur Beweiserhebung keine Anwendung mehr fanden.

Die Vielzahl der Rechtsinstrumente hat zu einem fragmentierten Ansatz geführt, wodurch sich die Aufgabe der Justizbehörden noch weiter erschwert hat; damit wurde genau das Gegenteil dessen bewirkt, was mit der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung eigentlich erreicht werden sollte. Mit dem vorliegenden Vermerk soll ein Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation aufgezeigt werden; dabei werden folgende Ziele verfolgt: Beschleunigung des Verfahrens, Gewährleistung der Zulässigkeit von Beweismitteln, Vereinfachung des Verfahrens, Beibehaltung eines hohen Niveaus des Schutzes der Grundrechte (insbesondere der Verfahrensrechte), Verringerung der finanziellen Kosten, Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Bewahrung der Besonderheiten der nationalen Systeme und der jeweiligen Rechtskultur der Mitgliedstaaten.

In dem vorliegenden Dokument werden verschiedene Handlungsoptionen vorgeschlagen und anhand ihrer wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen sowie ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger bewertet.

– Handlungsoption A: Die Europäische Union trifft keine neuen Maßnahmen

Diese Option geht das betreffende Problem nicht an und führt zu keiner Vereinfachung der Verfahren. Die Fragmentierung nähme nur noch weiter zu, wenn 2011 der EBA-Rahmenbeschluss zur praktischen Anwendung gelangt. Da die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsinstrumente nicht verpflichtend angewandt werden müssen, ist wahrscheinlich davon auszugehen, dass die Rechtspraktiker ausschließlich auf die Instrumente der Rechtshilfe zurückgreifen werden. Hierdurch dürfte außerdem das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit der Mitgliedstaaten und der europäischen Organe, angemessene Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Sicherheit zu treffen, weiter geschwächt werden.

– Handlungsoption B: Die EU erlässt nicht-gesetzgeberische Maßnahmen

Bei dieser Option würde zwar für eine Sensibilisierung gesorgt und die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsinstrumente gesichert, jedoch bliebe es bei der geltenden Rechtslage, bei der die Praktiker auf eine Vielzahl von Rechtsinstrumenten der justiziellen Zusammenarbeit zurückgreifen müssen.

– Handlungsoption C: Aufhebung des EBA-Rahmenbeschlusses

Diese Option beinhaltet, dass die EU die bestehenden, auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsinstrumente, die für die Beweiserhebung gelten, aufhebt, und wieder generell auf die Rechtshilfe zurückgegriffen wird. Mit dieser *Wiederbelebung* der Rechtshilfe würde verhindert, dass die Verfahren für die Erlangung von Beweismitteln mit der Umsetzung des EBA-Rahmenbeschlusses noch komplizierter werden. Allerdings weist das Rechtshilfeverfahren eine Reihe erheblicher Schwächen auf und der erneute Rückgriff auf dieses Verfahren stünde auch im Widerspruch zum Grundgedanken des Vertrags von Lissabon und des Stockholmer Programms.

– Handlungsoption D: Die EU erlässt neue gesetzgeberische Maßnahmen, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhen

Bei der Option D wird eine Abkehr vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung als vorzuziehend angesehen. Dieser Grundsatz sollte als tragfähiger Lösungsweg betrachtet werden, da er eine vollständige Justizialisierung des Verfahrens bewirkt, die Versagungsgründe auf eine erschöpfende Liste begrenzt und verbindliche Fristen vorschreibt. Im Rahmen dieser Handlungsoption kommen zwei Möglichkeiten in Betracht:

- (1) Begrenzte Verbesserung der EBA (EBA-II): Diese Option zielt auf eine Ergänzung des bestehenden EBA-Rahmenbeschlusses ab; dabei wird angestrebt, dessen Anwendungsbereich auf alle Beweisarten auszudehnen. Zwar stellt der Rahmenbeschluss eine geeignete Ausgangsbasis dafür dar, die Erhebung aller Arten von Beweisen im Rahmen einer einzigen rechtlichen Regelung, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht, zu behandeln; andererseits ist er Gegenstand umfangreicher Kritik. So enthält der EBA-Rahmenbeschluss im Vergleich zu anderen Rechtsinstrumenten der gegenseitigen Anerkennung einige sehr komplexe Vorschriften; hinzu kommt, dass er in bestimmten Punkten hinter die Rechtshilfelinstrumente zurückfällt. Außerdem werden Mitgliedstaaten, die Regelungen bzw. Ausnahmen hinsichtlich der EBA-I erwirkt haben, vermutlich versuchen, darauf hinzuwirken, dass diese auch für das umfassendere Spektrum der vom EBA-II erfassten Maßnahmen gelten.
- (2) Ersetzung aller bestehenden Rechtsinstrumente durch eine "Europäische Ermittlungsanordnung", die sämtliche Beweisarten erfasst:
Mit der Europäischen Ermittlungsanordnung (EEA) würde eine einzige Rechtsgrundlage geschaffen, wodurch die Rechtssicherheit des Systems insgesamt erhöht würde und das System aufgrund der drastischen Begrenzung der Versagungsgründe und der Einführung von Fristen mit weniger Aufwand für die Rechtspraktiker verbunden wäre. Der Vorteil einer Ersetzung aller bestehenden Rechtsinstrumente durch ein neues Instrument liegt darin, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr an zuvor bestehende Regelungen oder Ausnahmen gebunden wären. Allerdings werden die Verhandlungen sicherlich keine reine Formsache sein.

Die Bewertung und der Vergleich der Optionen führt zu dem Schluss, dass angesichts der verfolgten Ziele die Option D.2 die beste Option darstellt.

In dem vorliegenden Vermerk wird des Weiteren die Nützlichkeit eines umfassenden Mechanismus zur Beobachtung und Bewertung der Entwicklungen hervorgehoben und eine Reihe von Indikatoren festgelegt.

Abschließend werden die Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der EU und die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie der Grundrechte durch die EU näher erläutert.

2. SACHSTAND

Für die internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Beweiserhebung in einem anderen Mitgliedstaat bestehen zahlreiche Mechanismen, die sich erheblich voneinander unterscheiden. An erster Stelle sind hier die Übereinkünfte des Europarats zur Rechtshilfe zu nennen, wie beispielsweise das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 und die dazugehörigen Protokolle. Überdies hat die Europäische Union Rechtsinstrumente, mit denen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weiter erleichtert wurde, angenommen, wie das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 sowie das EU-Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen und das dazugehörige Protokoll. Darüber hinaus existieren spezifischere Rechtsinstrumente, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhen: der Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union und der Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen.

2.1. Die "traditionelle" Rechtshilfe

Das Europäische Übereinkommen von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen¹ (im Folgenden: "*Rechtshilfeübereinkommen von 1959*") stellt den grundlegenden Rahmen für die Zusammenarbeit im Bereich der Beweiserhebung dar. Es bestimmt, dass die Erledigung von Rechtshilfeersuchen im Einklang mit dem Recht des ersuchten Staates erfolgen muss. Das Übereinkommen ist durch zwei Zusatzprotokolle in den Jahren 1978² und 2001³ ergänzt worden. Ungeachtet der mit diesen Übereinkünften erreichten Fortschritte ist für die vorgesehenen Mechanismen aber weiterhin der Grundsatz der nationalen Souveränität bestimmend. Dies hat zur Folge, dass die Bearbeitung der Rechtshilfeersuchen langsam und ineffizient sein kann.

¹ Europarat, Sammlung der Europäischen Verträge, SEV-Nr. 30.

² Europarat, Sammlung der Europäischen Verträge, SEV-Nr. 99.

³ Europarat, Sammlung der Europäischen Verträge, SEV-Nr. 182.

Diese Feststellung lässt sich durch die vielen Schwächen des Kooperationsmechanismus rechtfertigen:

- Geschäftsweg für die Übermittlung des Ersuchens;
- Spektrum der Sachverhalte, die eine Zusammenarbeit begründen;
- Anzahl der Versagungsgründe;
- Fehlen von Fristen;
- Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Vorbehalte und Erklärungen anzubringen.

2.2. Die "verbesserte" Rechtshilfe in der EU

Seit 1970 ist das System der Rechtshilfe allmählich vereinfacht worden. Zu den vorgenommenen Verbesserungen ist auch das Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985¹ (im Folgenden: "*Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990*") zu rechnen. Artikel 51 dieses Übereinkommens schränkt allerdings die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten ein, von den Vorbehalten nach dem Übereinkommen von 1959 Gebrauch zu machen. Die Mitgliedstaaten unterwerfen die Erledigung von Rechtshilfeersuchen um Durchsuchung und Beschlagnahme keinen weiteren Bedingungen mehr als denen, dass

- die Straftat nach dem Recht beider Mitgliedstaaten mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens sechs Monaten bedroht ist oder nach dem Recht einer der beiden Mitgliedstaaten mit einer Sanktion des gleichen Höchstmaßes bedroht ist und nach dem Recht des anderen Mitgliedstaats als Zuwiderhandlung gegen Ordnungsvorschriften durch Behörden geahndet wird, gegen deren Entscheidung ein auch in Strafsachen zuständiges Gericht angerufen werden kann;
- die Erledigung ansonsten mit dem Recht des ersuchten Mitgliedstaats vereinbar ist.

¹ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

Die Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten ist ferner durch das EU-Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen¹ (im Folgenden: "EU-Rechtshilfeübereinkommen von 2000") und dem dazugehörigen Protokoll von 2001² (im Folgenden: "EU-Rechtshilfeprotokoll von 2001") verbessert worden.

Mit diesem Übereinkommen werden zwar die bestehenden Rechtsinstrumente nicht ersetzt und auch die wichtigsten Versagungsgründe, wie die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten, nicht aufgehoben, der Rechtshilfemechanismus aber dennoch gestärkt. Zu den bedeutendsten Verbesserungen, die mit dem Übereinkommen eingeführt wurden, zählt Folgendes:

- die Ersuchen werden direkt zwischen den Justizbehörden übermittelt, außer in einer begrenzten Anzahl von Sonderfällen;
- der ersuchende Staat kann angeben, welche Förmlichkeiten und Verfahren einzuhalten sind; und
- das Übereinkommen sieht vor, dass der ersuchte Staat gehalten ist, das Ersuchen so bald wie möglich zu erledigen.

Das Übereinkommen wurde später durch das EU-Rechtshilfeprotokoll von 2001 ergänzt; dieses betrifft die Rechtshilfe im Bankensektor und insbesondere Auskunftersuchen zu Bankkonten und Bankgeschäften. In dem Protokoll wird der *ordre public* der Vertragsparteien als Versagungsgrund zwar beibehalten, jedoch werden andere Versagungsgründe, wie das Bankgeheimnis, fiskalische strafbare Handlungen und politische Straftaten, abgeschwächt.

¹ Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1.

² Rechtsakt des Rates vom 16. Oktober 2001 über die Erstellung – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – des Protokolls zu dem Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 21.11.2001, S. 1.

2.3. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung – ein Merkmal der Europäischen Union

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der ein typisches Kennzeichen der Europäischen Union ist, gilt seit der Tagung des Europäischen Rates von 1999 in Tampere als Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen. Die gegenseitige Anerkennung wurde in mehreren Arbeitsprogrammen der EU, wie im Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen¹, im Haager Programm von 2004² und im Stockholmer Programm von 2009³, entwickelt und ist nunmehr in Artikel 81 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert.

Die wichtigsten Vorteile dieses Grundsatzes sind Folgende:

- die Ersuchen werden durch direkte Kontakte zwischen den Justizbehörden übermittelt;
- die Verfahren werden vollständig justizialisiert;
- die Ersuchen werden durch Verwendung eines einheitlichen Formblatts standardisiert;
- das Spektrum der Sachverhalte, die eine Zusammenarbeit begründen, wird weiter gefasst;
- die Versagungsgründe werden begrenzt;
- die Erledigung der Ersuchen wird an Fristen geknüpft.

Im Bereich der Erlangung von Beweismitteln wurden bislang zwei Rechtsinstrumente, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhen, erlassen: der Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union⁴ (im Folgenden: "*Rahmenbeschluss über Sicherstellungsentscheidungen*") und der Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen⁵ (im Folgenden: "*EBA-Rahmenbeschluss*").

¹ ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 10-22.

² ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1-14.

³

⁴ Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, ABl. 196 vom 2.8.2003, S. 45.

⁵ Rahmenbeschluss des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, ABl. 350 vom 30.12.2008, S. 72.

Zweck des Rahmenbeschlusses über Sicherstellungsentscheidungen ist es, Vorschriften festzulegen, nach denen ein Mitgliedstaat eine Sicherstellungsentscheidung in seinem Hoheitsgebiet anerkennt und vollstreckt, die von einer Justizbehörde eines anderen Mitgliedstaats im Rahmen eines Strafverfahrens erlassen wurde. Dieses Rechtsinstrument gilt für Sicherstellungsentscheidungen, die zum Zwecke der Beweissicherung oder der späteren Einziehung von Vermögensgegenständen erlassen werden. Sein Anwendungsbereich beschränkt sich auf vorläufige Maßnahmen, mit denen die Vernichtung, Veränderung, Verbringung, Übertragung oder Veräußerung von Beweismitteln verhindert werden soll. Der Sicherstellungsentscheidung ist daher ein Rechtshilfeersuchen beizufügen, wenn die Übergabe der Beweismittel an den Anordnungsmitgliedstaat verlangt wird. Somit gelten unterschiedliche Vorschriften für die Sicherstellung von Beweismitteln und für deren Übergabe. Erstere wird durch Instrumente der gegenseitigen Anerkennung und letztere durch Instrumente der Rechtshilfe geregelt.

Nach dem EBA-Rahmenbeschluss ist die Europäische Beweisverordnung eine von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats erlassene justizielle Entscheidung, die die Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten aus einem anderen Mitgliedstaat zur Verwendung in Strafverfahren bezweckt. Auch dieses Rechtsinstrument hat einen beschränkten Anwendungsbereich, da es sich nur auf bereits erhobene Beweismittel erstreckt und voraussetzt, dass die Anordnungsbehörde das von ihr gesuchte Beweisstück ausführlich beschreiben kann. Ein Großteil der zu erhebenden Beweismittel fällt somit möglicherweise nicht in den Anwendungsbereich der Europäischen Beweisverordnung.

Im Stockholmer Programm weist der Europäische Rat darauf hin, dass ein umfassendes System für die Beweiserhebung in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen, das auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basiert, eingerichtet werden sollte. Es bedürfe eines neuen Ansatzes, der auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhe, aber auch der Flexibilität des traditionellen Systems der Rechtshilfe Rechnung trage. Außerdem ist der Europäische Rat der Auffassung, dass dieses neue Modell einen breiteren Anwendungsbereich besitzen könnte und möglichst viele Arten von Beweismitteln abdecken sollte, wobei die betreffenden Maßnahmen berücksichtigt werden.

3. PROBLEMSTELLUNG

Die derzeitige Situation bezüglich der Beweiserhebung über die Binnengrenzen der EU hinweg ist als unbefriedigend anzusehen. Die Hauptprobleme lassen sich darauf zurückführen, dass der geltende Rechtsrahmen für die Beweiserhebung in Strafsachen fragmentiert und komplex ist (Abschnitt 3.1.); gleichzeitig hat der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung große Vorteile in anderen Bereichen mit sich gebracht (Abschnitt 3.2.).

Die genannten Probleme berühren einen Bereich, der den Hauptteil der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ausmacht und der im Laufe der Jahre eine stetige Ausweitung erfahren hat. Daher liegt eindeutig eine Handlungszuständigkeit der Europäischen Union vor, und es müssen Lösungen gefunden werden (Abschnitt 3.3).

3.1. Fragmentierung und Komplexität des geltenden Rechtsrahmens

Die Fragmentierung und Komplexität ist auf Folgendes zurückzuführen:

- das Nebeneinanderbestehen von Rechtshilfeübereinkommen und Rechtsinstrumenten der gegenseitigen Anerkennung und
- die Komplexität innerhalb des neuen Rechtsrahmens (Rechtsinstrumente der gegenseitigen Anerkennung).

3.1.1. Nebeneinanderbestehen von Rechtshilfeübereinkommen und Rechtsinstrumenten der gegenseitigen Anerkennung

Im ersten Rechtsinstrument, mit dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen umgesetzt wurde – der Rahmenbeschluss 2002/584/JI vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten -, beschloss der Rat, die bestehenden Rechtsinstrumente durch dieses neue Instrument zu ersetzen. Das Auslieferungsverfahren fand daher zwischen den EU-Mitgliedstaaten keine Anwendung mehr und an seine Stelle trat der Europäische Haftbefehl (EuHb). Die Justizbehörden hatten nicht die Wahl, sich für das Auslieferungsverfahren oder den EuHb zu entscheiden. Wollte eine Justizbehörde die Übergabe einer Person erwirken, so hatte sie nur die Möglichkeit, einen EuHb zu erlassen. Dies trug – zusammen mit den durch die neue Regelung vorgenommenen Verbesserungen – zum Erfolg des EuHb bei, der von Beginn seiner Anwendung an umfassend genutzt wurde.

Im Bereich der Beweiserhebung wurde jedoch eine andere Lösung gewählt.

In diesem Bereich bestehen traditionelle Rechtshilfe und gegenseitige Anerkennung nebeneinander her. Dies bedeutet, dass die Anordnungsbehörde/ersuchende Behörde entscheiden kann, ob sie auf die Rechtshilfe oder auf die gegenseitige Anerkennung zurückgreift, wobei jeweils unterschiedliche Vorschriften gelten und manchmal auch jeweils unterschiedliche Behörden zuständig sind.

Dem Nebeneinanderbestehen von Rechtshilfe und gegenseitiger Anerkennung wurde deshalb der Vorzug gegeben, weil die EBA nur einen Teil der Beweiserhebung erfasst. So muss ein Richter oder Staatsanwalt die Möglichkeit haben, auf die traditionelle Rechtshilfe zurückzugreifen, wenn er mit demselben Ersuchen auch von der EBA nicht erfasste Beweismittel erlangen möchte oder wenn er im Einzelfall der Ansicht ist, dass die Bearbeitung des Ersuchens damit erleichtert wird.

Auf ein und denselben Fall kann daher die eine oder die andere Regelung Anwendung finden, je nach der Entscheidung der Anordnungsbehörde, die sich ferner auch auf die in dem spezifischen Fall anzuwendenden materiellrechtlichen Bedingungen auswirkt. Es lässt sich fragen, ob es gerechtfertigt ist, dass in einem Fall auf die eine Regelung zurückgegriffen wird, während in einem anderen gleichartigen Fall die Anordnungsbehörde sich möglicherweise für eine unterschiedliche Regelung entscheidet.

Darüber hinaus hat das Nebeneinanderbestehen der beiden Regelungen zur Folge, dass dem Bestand an internationalen Rechtsinstrumenten in diesem Bereich ein weiteres Bündel von Instrumenten hinzugefügt wird.

3.1.2. Komplexität des neuen Rechtsrahmens

Abgesehen von der Fragmentierung des Rechtsrahmens haben sich die Rechtsinstrumente der gegenseitigen Anerkennung, die im Bereich der Beweiserhebung bislang erlassen wurden, als recht komplex herausgestellt. So wird erstens der Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union von den Praktikern als zu kompliziert angesehen und in der Praxis selten genutzt¹. Zweitens gilt die Europäische Beweisverordnung, die in der Praxis noch nicht zur Anwendung gelangt, als schwaches Rechtsinstrument, das insbesondere wegen seines zu eng begrenzten Anwendungsbereichs zu zahlreichen Problemen führen dürfte.

Die EBA stößt auf umfassende Kritik, weil sie die Zusammenarbeit eben wegen ihres begrenzten Anwendungsbereichs komplizierter statt einfacher macht. Mit ihr wurde eine Regelung geschaffen, die komplexer als die Rechtshilfe ist. Während Rechtshilfeersuchen sich durch Flexibilität auszeichnen, gilt die EBA als formalistisch und starr.

So bringt beispielsweise das in Artikel 11 Absatz 5 vorgesehene Bestätigungsverfahren, das zwar mit dem Ziel der Justizialisierung des Verfahrens in Einklang steht, als Nachteil mit sich, dass in einigen Mitgliedstaaten, in denen in dieser Phase der Beweiserhebung nicht unbedingt eine Zuständigkeit der Justizbehörden gegeben ist, ein weiterer Verfahrensabschnitt hinzukommt.

¹ *Replies to the questionnaire on the evaluation of the tools for judicial cooperation in criminal matters*, EJN, Dok. 5684/09 EJN 6 COPEN 3, 26. Januar 2009, S. 6.

Zur Komplexität der EBA trägt bei, dass sie sich ausschließlich auf Beweismittel und nicht auf Maßnahmen bezieht. Die EBA erstreckt sich nur auf bereits erhobene Beweismittel (siehe Artikel 4 Absatz 1). Die Wahl der jeweiligen Ermittlungsmaßnahme bleibt der Vollstreckungsbehörde überlassen, obwohl diese – die nicht für das gesamte Verfahren zuständig ist – den Fall in seinen Einzelaspekten nicht unbedingt hinreichend kennt, um beurteilen zu können, welches die beste Wahl ist.

Die Komplexität erhöht sich noch dadurch, dass dieses neue Rechtsinstrument nur für einige Arten von Maßnahmen gilt. So ist ausdrücklich vorgesehen, dass die EBA nicht erlassen werden kann, um Folgendes zu verlangen (Artikel 4 Absatz 2):

- a) Durchführung von Vernehmungen, Entgegennahme von Aussagen oder Einleitung sonstiger Arten von Anhörungen von Verdächtigen, Zeugen, Sachverständigen oder Dritten;
- b) Durchführung körperlicher Untersuchungen oder Entnahme von Zellmaterial oder von biometrischen Daten unmittelbar von dem Körper einer Person, einschließlich DNA-Proben oder Fingerabdrücken;
- c) Erlangung von Informationen in Echtzeit wie etwa durch Überwachung des Telekommunikationsverkehrs, verdeckte Überwachungsmaßnahmen oder Überwachung von Kontobewegungen;
- d) Durchführung von Untersuchungen von bestehenden Sachen, Schriftstücken oder Daten;
- e) Erlangung von Kommunikationsdaten, die von Anbietern eines öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienstes oder von Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes auf Vorrat gespeichert werden.

Als Ermittlungsmaßnahmen werden nur Durchsuchungs- und Beschlagnahmemaßnahmen sowie Vorlageanordnungen erfasst.

Mit der EBA wurden ferner neue Versagungsgründe, wie das Territorialitätsprinzip, eingeführt, die zum Auslieferungssystem gehörten und im Rahmen der Rechtshilfe in Verbindung mit der Beweiserhebung keine Anwendung mehr fanden.

Aufgrund der Komplexität des neuen Rechtsrahmens wird die EBA in der Praxis wahrscheinlich nur in wenigen Fällen genutzt werden, wobei sich dann infolge der fehlenden Erfahrung Schwierigkeiten ergeben dürften. Auch dies ist ein Grund dafür, dass die EBA von den Praktikern nicht als vorbildhaftes Verfahren angesehen wird¹. Generell ist diese Situation wegen des Arbeitsaufwands für Richter und Staatsanwälte und der Auswirkungen auf ihr Vertrauen in das Europarecht als problematisch zu werten.

¹ G. Vernimmen-Van Tiggelen and Laura Surano, *"Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union"*, Institute for European Studies, Université Libre de Bruxelles, *European Criminal Law Academic Network*, p.16.

3.2. Vorteile des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung

Auch wenn die neuen Rechtsinstrumente im Bereich der Beweiserhebung eine gewisse Komplexität mit sich bringen, so sollte der gegenseitigen Anerkennung wegen des damit verbundenen Mehrwerts, insbesondere in Form der Justizialisierung, der begrenzten Anzahl von Versagungsgründen und der Fristen, doch der Vorzug vor einer Beibehaltung der Rechtshilfe gegeben werden.

3.2.1. Justizialisierung

Bei der Rechtshilfe werden die Ersuchen im Prinzip ausschließlich über die zentralen Behörden erledigt. Dieser Grundsatz wurde im Rahmen der Europäischen Union zwar über die Jahre hinweg gelockert, lässt aber immer noch eine "Filterung" durch die Regierungsstellen zu.

Demgegenüber glaubt die gegenseitige Anerkennung eine vollständige Justizialisierung des Verfahrens. Sie sieht eine direkte Übermittlung zwischen den Justizbehörden vor, lässt aber keine Eingriffe durch die Exekutive mehr zu; dieses gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten bewirkt eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens.

3.2.2. Begrenzte Versagungsgründe

Die Hauptschwäche der Rechtshilfe besteht darin, dass umfangreiche Versagungsgründe geltend gemacht werden können. Diese Gründe lassen Misstrauen entstehen, das die Zusammenarbeit behindern oder sogar verhindern kann, und ermöglichen weite Ermessensspielräume. Die Zusammenarbeit selbst ist nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern die Vertragsparteien lassen sie untereinander im größtmöglichen Umfang zu.

Im Rahmen der Regelung der gegenseitigen Anerkennung ist die Vollstreckung der ausländischen Entscheidung verpflichtend vorgeschrieben, außer wenn einer der Versagungsgründe geltend gemacht werden kann; diese sind allerdings erschöpfend aufgeführt und beschränken sich auf objektive Rechtsgründe, aus denen die Zusammenarbeit abgelehnt werden kann. Auf Ermessen beruhende Gründe sind im Prinzip aufgehoben.

3.2.3. Fristen

Eine Pflicht zur Einhaltung von Fristen besteht im Rahmen der Rechtshilfe in der Regel nicht. In Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen heißt es wie folgt: *"Die Gegenstände sowie die Urschriften von Akten oder Schriftstücken, die in Erledigung eines Rechtshilfeersuchens übermittelt worden sind, werden vom ersuchenden Staat so bald wie möglich dem ersuchten Staat zurückgegeben, sofern dieser nicht darauf verzichtet."*

Im Gegensatz dazu sind im Rahmen des Systems der gegenseitigen Anerkennung ausdrücklich spezifizierte Fristen vorgesehen. So werden in den Rahmenbeschlüssen des Rates zur EBA und zum EuHb verschiedene Fristen für die Erledigung der Ersuchen und für die eigentliche Vollstreckung festgelegt. Der Festlegung von Fristen muss besondere Aufmerksamkeit gelten, da die justizielle Zusammenarbeit damit erleichtert und beschleunigt wird.

Diese Aussage trifft zu, auch wenn die Nichteinhaltung der Fristen keine echten Sanktionen nach sich zieht. Vor allem aber gibt die Festsetzung von Fristen der Anordnungsbehörde Vertrauen und Sicherheit, da sie so ungefähr weiß, innerhalb welchen Zeitraums ihr Ersuchen erledigt werden wird, und die Vollstreckungsbehörde gehalten ist, die Anordnungsbehörde zu unterrichten, falls die Fristen nicht eingehalten werden können.

3.3. Notwendigkeit von Lösungen im Bereich der Beweiserhebung

Die Rechtspraktiker bestehen darauf, dass im Bereich der Beweiserhebung Lösungen gefunden werden müssen¹. In Anbetracht der durch den geltenden Rechtsrahmen entstehenden Probleme erscheint es angebracht, die gegenseitige Anerkennung auf andere Weise zu regeln und über einen anderen Anwendungsbereich, der nicht so eng begrenzt ist wie jener der EBA, nachzudenken.

¹ G. Vernimmen-Van Tiggelen and Laura Surano, *a. a. O.*, S.10.

3.3.1. Umsetzung der gegenseitigen Anerkennung auf andere Weise

Es erscheint notwendig, den Zeitraum, während dessen die EBA und die gegenseitige Anerkennung nebeneinander bestehen, so weit wie möglich zu verkürzen (oder sogar ganz wegfallen zu lassen).

Dies lässt sich nicht einfach durch eine "Reparatur" der EBA bewerkstelligen, indem beispielsweise deren Anwendungsbereich allgemein ausgedehnt wird. Die mit der EBA gewählte Lösung ist in der Tat insofern mit einer grundsätzlichen Schwäche behaftet, als sie auf einem für die Beweiserhebung ungeeigneten Ansatz beruht.

Eine Rückkehr zur Rechtshilfe ist gleichwohl nicht wünschenswert. In politischer Hinsicht ließe sich der Eindruck eines Rückschritts nur schwer vermeiden¹. Zudem heißt es im Vertrag von Lissabon eindeutig, dass die *"justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen [beruht]"* und dass Maßnahmen ausgearbeitet werden müssen, *"um Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird"*.

Daher ist für die gegenseitige Anerkennung zu sorgen, weil sie Vorteile für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit sich bringt, wenn auch auf andere Weise.

Als allgemeine Konzepte müssen die Konzepte der gegenseitigen Anerkennung herangezogen werden, einhergehend mit wesentlichen Verbesserungen, wie etwa einer drastischen Begrenzung der Versagungsgründe, einer vollständigen Justizialisierung und einer Aufgabe des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit sowie der Einführung von Fristen. Das Verfahren muss jedoch weiterhin so flexibel wie die Rechtshilfe in Strafsachen gestaltet sein.

Soll die Verknüpfung dieser beiden Aspekte gelingen, so darf die gegenseitige Anerkennung im Sinne der bestehenden Rechtsinstrumente nicht als Ausgangspunkt dienen. Vielmehr ist umgekehrt zunächst vom bestehenden System der Rechtshilfe auszugehen und dann ein effizientes, flexibles Verfahren der gegenseitigen Anerkennung in der Form zu entwickeln, wie es sich aus dem Rechtshilfeübereinkommen von 1959 und dem EU-Rechtshilfeübereinkommen von 2000 sowie der Nutzung praktischer Instrumente wie des Europäischen Justiziellen Netzes ergibt.

¹ Belgischer Nationalbericht zur *"Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union"*, a. a. O., S. 29.

3.3.2. Vorgeschlagener Anwendungsbereich des neuen Rechtsrahmens

Wie weiter oben ausgeführt, liegt das Hauptproblem der EBA in ihrem viel zu eng begrenzten Anwendungsbereich. Im Interesse einer Vereinfachung bestünde die ideale Lösung in einer umfassenden Ausweitung des Anwendungsbereichs. Damit könnte der derzeit geübten Kritik an der EBA begegnet werden, indem Richter und Staatsanwälte die Möglichkeit erhielten, in einem einzigen Ersuchen sowohl Durchsuchungsmaßnahmen (die von der EBA erfasst werden) als auch die Vernehmung von Personen, die sich am Ort der Durchsuchung befinden (die nicht von der EBA erfasst wird), abzudecken.

Ein Fehler wäre es jedoch, die gleichen Vorschriften auf alle Ermittlungsmaßnahmen anzuwenden, die jeweils sehr unterschiedlicher Art sein können. Bei den sensibelsten Maßnahmen sollte es bei der bestehenden Flexibilität bleiben.

3.3.3. Zweck des neuen Rechtsrahmens: die zu vollstreckende Maßnahme und nicht das zu erhebende Beweismittel

Rechtshilfeersuchen erstrecken sich auf Ermittlungsmaßnahmen zur Beweiserhebung. Die EBA hingegen bezieht sich auf das Beweismittel, aber nicht auf die zu dessen Erhebung jeweils verwendete Maßnahme. Bei der EBA wird vorausgesetzt, dass die Anordnungsbehörde das von ihr gesuchte Beweisstück bereits kennt. Die Wahl der jeweiligen Ermittlungsmaßnahme bleibt der Anordnungsbehörde überlassen. Dieser Ansatz ist problematisch, weil er mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht vollständig im Einklang steht, da sich die zu vollstreckende nationale Rechtsentscheidung auf eine Maßnahme, nicht aber auf ein bestimmtes Beweismittel bezieht, und weil der Vollstreckungsbehörde die Prüfung der "Verhältnismäßigkeit" der erbetenen Maßnahme überlassen bleibt.

Rechtshilfeersuchen jedoch können sich ohne Weiteres auf die Maßnahme erstrecken, weil die Versagungsgründe so ausgestaltet sind, dass sie der ersuchten Behörde ein weites Ermessen lassen.

4. ZIELE

Allgemeines Ziel ist die **Verbesserung der Wahrheitsermittlung in Strafverfahren** mit transnationalen Bezügen. Damit wird dem Zweck des Aufbaus eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gedient. Das Erfordernis einer Verbesserung der Wahrheitsermittlung im Strafverfahren stellt beständig Anforderungen an die Effizienz und Qualität der Strafrechtssysteme. Es ist von wesentlicher Bedeutung für die Verbrechensverhütung und -bekämpfung sowie für den Schutz des Beklagten. Generell stellt es ein wichtiges Element zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in ihr nationales System und in den EU-Rahmen dar; dazu gehört unter anderem das Vertrauen in die Fähigkeit des Systems, Verbrechen zu verhüten und Straftäter zu bestrafen, sowie das Vertrauen darauf, dass zu Unrecht beschuldigte Personen freigesprochen werden.

Das allgemeine Ziel gliedert sich in Einzelziele, die für dieses Rechtsinstrument von Belang sind:

1. Beschleunigung des Verfahrens: Die rasche Aufklärung von Straftaten ist ein zentraler Aspekt sowohl hinsichtlich der Effizienz als auch der Qualität des Systems. Die Rechtsprechung nimmt –wenn sie ordnungsgemäß erfolgen soll – eine gewisse Zeit in Anspruch, jedoch müssen unnötige Verzögerungen vermieden werden, da sie sich nachteilig auf die Qualität der Beweismittel auswirken. Außerdem hat jeder Beschuldigte Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist.
2. Gewährleistung der Zulässigkeit von Beweismitteln: Beweismittel können im Rahmen eines Verfahrens nur dann von Nutzen sein, wenn sie vor Gericht zulässig sind. Die Beweiserhebung in einem anderen Staat wirft in dieser Hinsicht spezifische Probleme auf, da häufig unterschiedliche Vorschriften über die Zulässigkeit und Erhebung von Beweismitteln im ersuchenden/Anordnungsstaat und im ersuchten/Vollstreckungsstaat gelten.
3. Vereinfachung des Verfahrens: Angesichts der steigenden Zahl transnationaler Verfahren in der EU ist es wichtig, dass Richter und Staatsanwälte in der gesamten EU mittels einfacher Verfahren zusammenarbeiten können. Die verfahrensrechtlichen Erfordernisse sollten auf das strikt Notwendige begrenzt werden, da die Justizbehörden durch einen übermäßigen Aufwand von einer Zusammenarbeit untereinander eher abgehalten werden.
4. Beibehaltung eines hohen Niveaus des Schutzes der Grundrechte, insbesondere der Verfahrensrechte: der Umstand, dass ein Verfahren die Beweiserhebung in einem anderen Mitgliedstaat umfasst bzw. nicht umfasst, sollte die Garantien für die betroffenen Personen, insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren, nicht berühren.

5. Verminderung der finanziellen Kosten.
6. Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.
7. Bewahrung der Besonderheiten der nationalen Systeme und ihrer Rechtskultur: der Bereich der Beweiserhebung gehört zu den Bereichen, in denen die größten Unterschiede zwischen den nationalen Systemen bestehen; diese Unterschiede sind häufig tief in der Rechtskultur sowie in der Geschichte des betreffenden Mitgliedstaats verwurzelt. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Beweiserhebung verbessert wird, ohne dass jedoch die grundlegenden Aspekte und Unterschiede der nationalen Systeme angetastet werden.

5. POLITISCHE OPTIONEN ZUR LÖSUNG DES PROBLEMS

Option A: Es werden keine neuen Maßnahmen in der Europäischen Union getroffen

Diese Option beinhaltet, dass die EU keine neuen Maßnahmen (Erlass von Rechtsvorschriften, nicht- gesetzgeberisches Instrument, finanzielle Unterstützung) trifft, um das betreffende Problem anzugehen. Es bliebe bei der derzeitigen rechtlichen Regelung; die auf der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsinstrumente und die Rechtshilfeinstrumente würden, wie weiter oben ausgeführt, weiterhin nebeneinander bestehen. In diesem Fall müssten die Praktiker jeweils unterschiedliche Arten von Rechtsinstrumenten für verschiedene Aspekte desselben Verfahrens nutzen (z.B. eine EBA zur Erlangung von Schriftstücken und ein Rechtshilfeersuchen zur Vernehmung von Zeugen). Da die Anwendung der auf der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsinstrumente nicht verpflichtend ist, dürften die Praktiker vermutlich nur auf die Instrumente der Rechtshilfe zurückgreifen¹.

¹ Dies ist beim Rahmenbeschluss über Sicherstellungsentscheidungen nachweislich der Fall und bei der EBA absehbar.

Option B: Annahme von nicht-gesetzgeberischen Maßnahmen

Diese Option beinhaltet, dass die EU nicht gesetzgeberisch tätig wird, sondern statt dessen nicht-gesetzgeberische Maßnahmen erlässt:

- Sensibilisierung, beispielsweise durch Schulungsmaßnahmen für Praktiker;
- Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses, beispielsweise durch Ausarbeitung eines Handbuchs oder nationaler Merkblätter;
- Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Durchführung der Rechtsinstrumente der gegenseitigen Anerkennung, beispielsweise durch Einführung eines Evaluierungssystems.

Mit dieser Option bliebe es bei der derzeitigen Rechtslage, bei der die Praktiker eine Vielzahl von Instrumenten der Zusammenarbeit heranziehen müssen, um Beweismittel aus anderen Mitgliedstaaten zu erlangen.

Option C: Aufhebung des EBA-Rahmenbeschlusses (Rückkehr zur Rechtshilfe)

Diese Option beinhaltet, dass die EU die bestehenden, auf der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsinstrumente, die für den Bereich der Beweiserhebung gelten, insbesondere den EBA-Rahmenbeschluss, aufhebt. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich würde sich innerhalb der Europäischen Union nach den bestehenden Rechtshilfeinstrumenten (Rechtshilfeübereinkommen des Europarats von 1959 und dazugehörige Protokolle, Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 sowie EU-Rechtshilfeübereinkommen von 2000 und dazugehöriges Protokoll) richten.

Die bestehenden Rechtsinstrumente, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhen, werden als nicht befriedigend angesehen und stoßen auf Kritik, da sie im Vergleich zur Rechtshilfe mitunter zu weiteren Schwierigkeiten führen. So gilt beispielsweise der EBA-Rahmenbeschluss ausschließlich für bestimmte Arten von Beweismitteln (Beweismittel, die bereits erhoben wurden und die unmittelbar zur Verfügung stehen), sieht neue Versagungsgründe (wie das Territorialitätsprinzip) vor und ist formalistischer ausgestaltet (Bestätigungsverfahren). Mit dieser Option würde die Rechtshilfe als rechtliche Regelung für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wiedereingeführt.

Option D: Es werden neue gesetzgeberische Maßnahmen in der Europäischen Union ergriffen

Diese Option beinhaltet, dass die EU den bestehenden Rechtsrahmen, der auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht, weiter verbessert, so dass eine raschere und wirksamere Zusammenarbeit ermöglicht wird. Mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sind folgende Hauptvorteile verbunden:

- Standardisierung (Verwendung eines einheitlichen Formblatts, das keine weitere Übersetzung erfordert);
- feste Fristen für die Anerkennung und Vollstreckung des Ersuchens;
- Mindestschutzgarantien;
- begrenzte Versagungsgründe.

Option D.1: Begrenzte Verbesserung der EBA (EBA-II)

Diese Option zielt darauf ab, die bestehenden Rechtsinstrumente der gegenseitigen Anerkennung, insbesondere den EBA-Rahmenbeschluss, zu ergänzen. Mit der Annahme eines neuen Rechtsinstruments (EBA II) könnten alle Beweisarten erfasst werden.

Dieser verbesserte Rechtsrahmen würde an die Stelle der Rechtshilfe innerhalb der Europäischen Union treten.

Option D.2: Ersetzung aller bestehenden Rechtsinstrumente durch eine Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) mit umfassendem Anwendungsbereich

Diese Option beinhaltet, dass ein neues Rechtsinstrument ("Europäische Ermittlungsanordnung") erlassen wird, mit dem eine einzige Rechtsgrundlage für die Vollstreckung aller Arten von Ermittlungsmaßnahmen in der gesamten Europäischen Union geschaffen würde und das alle bestehenden Instrumente (der Rechtshilfe wie der gegenseitigen Anerkennung) ersetzen würde.

Angesichts der weiter oben beschriebenen Schwächen der bestehenden Rechtsinstrumente der gegenseitigen Anerkennung würde die EEA einen neuen, auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Ansatz ermöglichen, der auf die vollstreckende Maßnahme und nicht auf das zu erhebende Beweismittel abstellt. Mit der EEA würden ferner die Versagungsgründe drastisch begrenzt und spezifische Fristen vorgesehen. Bei den sensibelsten Maßnahmen würde die EEA die das Rechtshilfesystem auszeichnende Flexibilität beibehalten.

Mit der EEA würde ferner eine einzige Rechtsgrundlage geschaffen, wodurch die Rechtssicherheit im gesamten System erhöht würde und das System für die Praktiker mit weniger Aufwand verbunden wäre.

6. *WIRKUNGSABSCHÄTZUNG*

Die Auswirkungen einer jeden Handlungsoption werden nachstehend danach bewertet, inwieweit sie einen Einfluss auf spezifische Fragen im Zusammenhang mit den **wirtschaftlichen und sozialen Rechten und den Grundrechten** hätte. Mit dieser Abschätzung wird bezweckt, über eindeutige Angaben als Grundlage für einen Vergleich der verschiedenen Optionen untereinander und einen Vergleich mit dem Status quo zu verfügen und sie im Hinblick auf die festgelegten Ziele in eine Rangfolge zu bringen.

Die **wirtschaftlichen Auswirkungen** bestehen in den Kosten für die Durchführung der Maßnahme (beispielsweise Kosten von Humanressourcen und Infrastruktur, Kofinanzierung von Projekten, Kosten der Vollstreckung...). In diesem Zusammenhang sollten die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorschlags auf die öffentlichen Ausgaben, aber auch die mittel- und langfristigen Vorteile der Maßnahme berücksichtigt werden.

Die **gesellschaftlichen Auswirkungen** werden in erster Linie vor dem Hintergrund einer guten Rechtspflege (Auswirkungen auf die Verantwortlichkeiten der öffentlichen Verwaltung), des Vertrauens der Bürger in ihren Staat und die europäischen Organe, was die Bekämpfung der Kriminalität und die Gewährleistung von Sicherheit betrifft, und schließlich des Grads der Zufriedenheit der Praktiker, gemessen an ihren Erwartungen, bewertet.

Die Auswirkungen auf die **Grundrechte** müssen ebenfalls geprüft werden, da Maßnahmen der EU mit der Charta der Grundrechte vereinbar sein müssen. Bei allen im Folgenden beschriebenen Handlungsoptionen werden die Grundrechte zwar geachtet, aber einige Optionen werden sich auf bestimmte Rechte negativ auswirken; in dieser Bewertung geht es dabei konkret um folgende Rechte:

- das Recht auf Sicherheit und Freiheit (Titel II: Freiheiten);
- das Recht auf eine gute Verwaltung (Titel V: Bürgerrechte).

Zeichenerklärung: "-" wird für Kosten und "+" für Nutzeffekte verwendet.

Geringe Auswirkungen	- / +
Mittlere Auswirkungen	-- / ++
Starke Auswirkungen	--- / +++
Keine Auswirkungen	0

6.1. Handlungsoption A: Keine neuen Maßnahmen in der Europäischen Union

Diese Option würde das Problem nicht lösen und nicht zu einer Vereinfachung der Verfahren führen, die im Sinne einer guten Rechtspflege erforderlich ist und von den Justizbehörden gewollt wird¹. Bei dieser Option sind keine positiven Auswirkungen zu erwarten, im Gegenteil. Die derzeitige Entwicklung, die mehr Verwirrung und größere Komplexität mit sich bringt, hat die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die durch die gegenseitige Anerkennung in der EU und die Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beabsichtigt war, abgebremst.

Wie bereits erwähnt, bezieht sich der erste Kritikpunkt auf die Fragmentierung und Komplexität verschiedener Instrumente, die auf die gegenseitige Anerkennung gestützt sind.

Die Situation wird sich noch verschärfen, wenn im Jahr 2011 der EBA-Rahmenbeschluss zur praktischen Anwendung gelangt. Während die Einführung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf dem Gebiet der Auslieferung, d.h. der Europäische Haftbefehl, ein Erfolg war, liegen die Dinge im Bereich der Beweiserhebung anders. Der Unterschied zwischen diesen Bereichen lässt sich dadurch erklären, dass im Auslieferungsverkehr das System der gegenseitigen Anerkennung das System der Rechtshilfe vollständig ersetzt hat. Im Gegensatz dazu werden beide Systeme im Bereich der Beweiserhebung weiterhin nebeneinander bestehen: die Anordnungsbehörde / ersuchende Behörde hat mitunter die Wahl zwischen Rechtshilfe oder gegenseitiger Anerkennung, wobei die anzuwendenden Vorschriften und bisweilen auch die zuständigen Behörden verschieden sind.

¹ Allgemeiner Bericht über das Seminar mit dem Titel "Judicial cooperation: from practitioners' expectations to the Union's legislative policy" (on the 10th anniversary of the European Judicial Network in criminal matters) (Justizielle Zusammenarbeit: von den Erwartungen der Rechtspraktiker zur Gesetzgebungspolitik der Union (10. Jahrestag des Bestehens des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen), Dok. 5682/09 EJM 5 COPEN 16.

Diese Fragmentierung wird noch dadurch verstärkt, dass die EBA nur einen Teil der Beweismittelarten abdeckt und neben den Instrumenten besteht, die auf der Rechtshilfe beruhen. Die Praktiker müssten unterschiedliche Arten von Rechtsinstrumenten für verschiedene Aspekte desselben Falles verwenden, beispielsweise eine EBA zur Erlangung von Schriftstücken und ein Rechtshilfeersuchen für eine Zeugenvernehmung. Da die Möglichkeit besteht, auf Rechtshilfe zurückzugreifen, um Sachen, Schriftstücke oder Daten zu erlangen, die in den Anwendungsbereich des EBA-Rahmenbeschlusses fallen, wenn sie zu einem umfassenderen Rechtshilfeersuchen gehören oder die Anordnungsbehörde im Einzelfall der Auffassung ist, dass dies die Zusammenarbeit mit dem Vollstreckungsstaat erleichtert (Artikel 21 des EBA-Rahmenbeschlusses), ist zu befürchten, dass die EBA von den Praktikern nie verwendet wird, wie es bereits beim Rahmenbeschluss über Sicherstellungsentscheidungen der Fall ist¹. Diese Situation, die unter allen Umständen zu vermeiden ist, dürfte das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit der Mitgliedstaaten sowie in die Fähigkeit der europäischen Organe, angemessene Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Sicherheit zu treffen, weiter schwächen.

Es gibt keine erkennbaren oder messbaren wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Option, aber mittel- und langfristig hätte diese Status-quo-Option aufgrund einer Reorganisation der Justizbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten negative wirtschaftliche Auswirkungen sowie, verursacht durch die Anwendung des EBA-Rahmenbeschlusses, eine Vergeudung von Zeit und Mitteln zur Folge, wo doch das Ergebnis eine schnellere und effizientere justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sein sollte.

Was die gesellschaftlichen Auswirkungen anbelangt, so könnte diese Option mit der Zeit einen Vertrauensverlust unter den EU-Mitgliedstaaten nach sich ziehen, was wiederum zur Entwicklung unterschiedlicher Vorgehensweisen bei der Beweiserhebung führen könnte. Eine solche Entwicklung stünde im krassen Widerspruch zur Zielsetzung der Europäischen Union.

Darüber hinaus gibt es negative Auswirkungen auf die Grundrechte. Aufgrund der oben erläuterten zahlreichen Schwierigkeiten wird das Recht der Bürger auf eine gute Verwaltung und auf Sicherheit und Freiheit gefährdet, wenn keine Maßnahmen zur Verbesserung der Lage ergriffen werden, da die Desorganisation der zuständigen Behörden die Effizienz der Kriminalitätsbekämpfung und folglich das Recht der Bürger auf ein Leben in einer Gesellschaft mit einem hohen Sicherheitsniveau beeinträchtigen werden.

¹ Siehe die "Replies to the questionnaire ...", EJN, a.a.O.

² KOM(2003) 688 endg., S. 2

6.2. Handlungsoption B: Nicht-gesetzgeberische Maßnahmen

Diese Option, die ausschließlich Maßnahmen betrifft, die keine gesetzgeberischen Maßnahmen sind, hat keine genau messbaren wirtschaftlichen Auswirkungen. Im Falle der Annahme von Empfehlungen lassen sich die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Staatshaushalt kaum bemessen, da sie voll und ganz von den Methoden der einzelnen Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Empfehlungen abhängen würden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die finanziellen Kosten für die Einführung solcher Maßnahmen moderat sind.

Diese Option könnte sich gesellschaftlich auswirken, denn es käme nach Umsetzung des EBA-Rahmenbeschlusses zu einer gewissen Verbesserung der Praxis bei der justiziellen Zusammenarbeit. Mögliche nicht-gesetzgeberische Maßnahmen sind Schulungsmaßnahmen oder die Erstellung eines Handbuchs oder nationaler Merkblätter.

Die Auswirkungen auf die Grundrechte sind schwer abzuschätzen. Auch wenn durch nicht-gesetzgeberische Maßnahmen einige Verbesserungen zu erwarten sind, gibt es noch einige Zweifel hinsichtlich der tatsächlichen positiven Auswirkungen auf die Grundrechte.

→ *Positive Auswirkungen:*

Nicht-gesetzgeberische Maßnahmen wie Fortbildungsmaßnahmen für Justizbehörden oder die Erstellung eines Handbuchs oder nationaler Merkblätter könnten zu spürbaren Verbesserungen führen. Es könnte in diesem Bereich für die Praktiker äußerst interessant sein zu wissen, welche Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten für die einzelnen Arten von Beweismitteln anzuwenden sind. Nationale Merkblätter oder ein Handbuch könnten die Arbeit der Justizbehörden sicherlich erleichtern. Sie würden im konkreten Fall keine Zeit mehr damit verlieren, herauszufinden, welche Verfahren der ersuchte Mitgliedstaat anwendet. Durch die Erstellung nationaler Merkblätter könnten die Mitgliedstaaten auch dazu angeregt werden, ihre eigenen nationalen Vorgehensweisen zu überdenken und zu harmonisieren.

Der Austausch bewährter Vorgehensweisen und die Annahme von Empfehlungen sind andere Möglichkeiten, um unter den zuständigen Behörden in der EU eine gewisse Verfahrensharmonisierung für die einzelnen Arten von Beweismitteln zu erreichen.

→ *Negative Auswirkungen:*

Die Erstellung eines Handbuchs ist, wie bereits im Falle des EuHb-Handbuchs festgestellt wurde, ein arbeitsintensives Vorhaben. Das Handbuch darf, wenn es nutzbringend und praktisch sein soll, nicht zu kompliziert sein; es muss aber umfassend sein. Ein solches Handbuch würde möglicherweise den Erwartungen der Praktiker insofern nicht gerecht, als jeder Mitgliedstaat spezielle innerstaatliche und potenziell sich verändernde Vorgehensweisen haben wird.

Für die nationalen Merkblätter ist eine gute Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen eines jeden Mitgliedstaats erforderlich, da die innerstaatlichen Vorgehensweisen eines Mitgliedstaats je nach der Behörde, die im Einzelfall zuständig ist, unterschiedlich sein können. Ohne eine solche Abstimmung wären die Merkblätter kaum nützlich. Darüber hinaus ist ihre Aktualisierung sehr aufwendig und erfordert regelmäßig die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten. Die mit der Aktualisierung verbundenen Schwierigkeiten sind bereits im Falle der "belgischen Fiche" des EJM festgestellt worden. Abgesehen davon werden nicht-gesetzgeberische Maßnahmen wie Empfehlungen im Allgemeinen nur sehr begrenzt umgesetzt. Es hängt ausschließlich vom guten Willen eines jeden Mitgliedstaats ab, inwieweit die Empfehlungen befolgt werden.

Das Ziel einer weiteren Verbesserung des bestehenden Rechtsrahmens lässt sich mit dieser Option nicht erreichen. Der spärliche Nutzen, den diese Option hätte, reicht nicht aus, um die Schwierigkeiten und die Verwirrung zu vermeiden, die zu erwarten sind, wenn der EBA-Rahmenbeschluss zur praktischen Anwendung gelangt.

6.3. Handlungsoption C: Aufhebung des Rahmenbeschlusses über die Europäische Beweis-anordnung (Rückkehr zur Rechtshilfe)

Diese Option beinhaltet, dass die EU die bestehenden, auf der gegenseitigen Anerkennung basierenden Rechtsakte, die für den Bereich der Beweiserhebung gelten, insbesondere den EBA-Rahmenbeschluss, aufheben würde.

Diese Option hätte beträchtliche wirtschaftliche Auswirkungen. Die Umsetzung des EBA-Rahmenbeschlusses (Frist: 19. Januar 2011) würde von den Mitgliedstaaten eingestellt, was zu einer Kostensenkung und Verringerung des Verwaltungsaufwands führen würde. Die Lage bliebe

unverändert und es würde weiter wie bisher gearbeitet. Wie jedoch in der Begründung des Kommissionsvorschlags für die EBA¹ erläutert, ist die gegenwärtige Situation unbefriedigend, so dass eine Verbesserung des Rechtsrahmens erforderlich ist. Da die Verfahren der traditionellen Rechtshilfe verwendet werden, ist die Zusammenarbeit bei der Erlangung von Beweisen langsam und ineffizient, selbst wenn man die Verbesserungen berücksichtigt, die durch das Übereinkommen von 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und das Protokoll zu diesem Übereinkommen von 2001 bewirkt wurden. Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten führen ebenfalls zu Hindernissen für eine reibungslose Zusammenarbeit. Mittel- und langfristig wird es sich somit spürbar negativ auswirken, wenn der Rechtsrahmen nicht verbessert wird.

Die Rückkehr zur Rechtshilfe hätte bedeutende gesellschaftliche Auswirkungen. Vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon und der Annahme des neuen Stockholmer Programms, in denen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung verankert wird, wäre das Signal an die Bürger und die Praktiker in hohem Maße widersprüchlich und würde nicht dem politischen Auftrag entsprechen, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom Dezember 2009 erteilt hat.

Die Auswirkungen auf die Grundrechte sind schwer zu beurteilen: Das Szenario einer "Super-Komplexität" würde zwar nicht eintreten, aber die Schwachpunkte der gegenwärtigen Situation würden fortbestehen und durch die Aufhebung des EBA-Rahmenbeschlusses nicht beseitigt.

→ *Positive Auswirkungen:*

Es hätte einen positiven Effekt, wenn alles unverändert belassen würde, da die Verfahren für die Erlangung von Beweismitteln durch die Umsetzung des EBA-Rahmenbeschlusses nicht weiter verkompliziert würden. Die bewährten Regeln würden weiter gelten, und diese Wiederbelebung der Rechtshilfe hätte beträchtliche Vorteile: Sie bietet einen allgemeinen Rahmen, der eine weit reichende flexible Zusammenarbeit ermöglicht, sofern die beteiligten Behörden dazu bereit sind, und die Rechtshilfe ist darüber hinaus bei allen Ermittlungshandlungen anzuwenden, ohne dass bereits erhobene Beweismittel vorausgesetzt werden.

¹ KOM (2003) 688 endg., S. 4, Nummern 15 ff.

→ *Negative Auswirkungen:*

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Weiterentwicklung der justiziellen Zusammenarbeit ausgehend vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung festgeschrieben. Im Stockholmer Programm wird darum ersucht, den EBA-Rahmenbeschluss aufzuheben und durch ein umfassendes Instrument auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung zu ersetzen. Dieser gewichtige politische Auftrag würde es schwierig machen, den EBA-Rahmenbeschluss aufzuheben, ohne zugleich ein umfassendes Instrument für die Beweiserhebung vorzulegen.

Die bloße Rückkehr zur traditionellen Rechtshilfe erscheint nicht ratsam.

Darüber hinaus weist die Rechtshilfe erhebliche Schwachpunkte auf:

- Es gibt zahlreiche Versagungsgründe, in erster Linie Fragen des *ordre public*: dies lässt Raum dafür, dass eine Zusammenarbeit aufgrund von Misstrauen oder Böswilligkeit behindert oder sogar verhindert wird;
- die Möglichkeit einer "Filterung" durch die Regierungsstellen, auch wenn in der Praxis kaum von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird;
- keine festen Fristen;
- das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit bei Durchsuchungs- und Sicherstellungsmaßnahmen (und damit auch bei Zwangsmaßnahmen).

Die Kommission hat in ihrer Begründung des Vorschlags für die EBA auch darauf hingewiesen, dass auf diesem Gebiet einige Verbesserungen erforderlich sind, und hat an die Schlussfolgerungen aus der ersten Begutachtungsrunde betreffend die Rechtshilfe in Strafsachen¹ erinnert, die auf die von verschiedenen Seiten geäußerten Bemerkungen und Kritikpunkte folgte.

6.4. Handlungsoption D: Neue gesetzgeberische Maßnahmen

Option D.1: Begrenzte Verbesserung der EBA (EBA-II)

Mit dieser Option wird bezweckt, den bestehenden EBA-Rahmenbeschluss zu ergänzen, und angestrebt, alle Arten von Beweismitteln in seinen Anwendungsbereich einzubeziehen.

¹ ABl. C 216 vom 1.8.2001.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind beträchtlich: Die substanziellen Verbesserungen, die diese Option für das Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erlangung von Beweismitteln mit sich bringt, werden in der ersten Umsetzungsphase mit einem erhöhten finanziellen Aufwand verbunden sein. Schulungsmaßnahmen und die Reorganisation der zuständigen Behörden gleich zu Beginn des Umsetzungsprozesses werden Investitionen erfordern. Allerdings ist mittel- und langfristig zu erwarten, dass die Verfahren zur Erlangung von Beweismitteln in anderen Ländern zügiger und mit geringerem Aufwand abgewickelt werden können, so dass es zu einer Verkürzung der Strafverfahren kommt. Die wirtschaftlichen Vorteile werden die zu erwartenden Kosten voraussichtlich weit übertreffen.

Was die gesellschaftlichen Auswirkungen und die Auswirkungen auf die Grundrechte anbelangt, so ist diese Option positiv zu bewerten. Eine Vereinfachung des Rechtsrahmens würde zu einer besseren Rechtspflege führen und das Vertrauen der Bürger und der Praktiker in die Fähigkeit ihres Staates und der europäischen Organe, Kriminalität zu bekämpfen, stärken.

→ *Positive Auswirkungen:*

Der EBA-Rahmenbeschluss ist Ausgangspunkt dafür, die Erlangung aller Arten von Beweismitteln in einer einzigen rechtlichen Regelung zusammenzufassen. Ein weiterer positiver Effekt ist die Vereinheitlichung des Rechtsrahmens und somit die Vereinfachung der Verfahren, die allein auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gestützt sind.

→ *Negative Auswirkungen:*

Der EBA-Rahmenbeschluss ist Gegenstand von Kritik. Die Verhandlungen über diesen Rechtsakt gestalteten sich lang und schwierig. Der Rahmenbeschluss enthält einige Bestimmungen, die im Vergleich zu anderen Rechtsakten der gegenseitigen Anerkennung komplex sind (Bestätigungsverfahren), und im Vergleich zu Instrumenten über die Rechtshilfe gibt es einen gewissen Rückschritt (Einführung des Territorialitätsgrundsatzes). Es besteht das große Risiko, dass die Schwierigkeiten, die bei den Verhandlungen über den Rahmenbeschluss EBA-I aufgetreten sind, bei den Verhandlungen über das neue Instrument EBA-II erneut auftreten oder noch zunehmen. Die Mitgliedstaaten, die Regelungen/Ausnahmen im Zusammenhang mit dem Rahmenbeschluss EBA-I, der sich nur auf unproblematische Arten von Beweismitteln bezieht, erwirkt haben, werden wahrscheinlich die gleichen Regelungen/Ausnahmen für die heikleren Maßnahmen beantragen, die vom neuen Instrument EBA-II abgedeckt würden (Gutachten von Sachverständigen, Überwachung des Telekommunikationsverkehrs...). Wenn es zu dieser Option kommt, wird der Übergangszeitraum

(von der Umsetzung des Rahmenbeschlusses EBA-I im Januar 2011 bis zur vollständigen Umsetzung des Instruments EBA-II) ein sehr schwieriger Zeitraum, und es ist zu befürchten, dass weder ein wirklicher Fortschritt noch eine Vereinfachung erzielt wird. Wenn das Instrument EBA-II den Rahmenbeschluss EBA-I nur ergänzt und nicht vollständig ersetzt, wird das Problem der Zersplitterung des Rechtsrahmens nicht gelöst; dies ist jedoch ein wichtiges Anliegen der Praktiker. Je nach Art der Handlung, um die ersucht wird, müssten weiterhin mehrfache Ersuchen übermittelt werden.

Option D.2: Ersetzung aller bestehenden Instrumente durch eine Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) mit umfassendem Anwendungsbereich

Diese Option beinhaltet, dass ein neues Rechtsinstrument ("Europäische Ermittlungsanordnung") erlassen wird, mit dem eine einzige Rechtsgrundlage für die Vollstreckung aller Arten von Ermittlungsmaßnahmen der gesamten Europäischen Union geschaffen würde und das alle bestehenden Instrumente (der Rechtshilfe wie der gegenseitigen Anerkennung) ersetzen würde.

Diese Option hätte wichtige wirtschaftliche Auswirkungen: Wenn alle bestehenden Instrumente ersetzt würden, wäre die erste Umsetzungsphase mit einem erhöhten finanziellen Aufwand für das Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Erlangung von Beweismitteln verbunden. Die Praktiker, die entsprechend zu schulen sind, werden nämlich einen neuen Rechtsrahmen anwenden müssen. Die Reorganisation zu Beginn der Umsetzung wird Kosten verursachen, aber dafür werden einfachere, zügigere und kohärentere Verfahren zur Erlangung von Beweismitteln an die Stelle der gegenwärtigen komplizierteren Verfahren treten. Der wirtschaftliche Nutzen wird aufgrund einer reibungslosen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und kürzeren Strafverfahren mittel- und langfristig die Kosten voraussichtlich bei weitem übertreffen.

Was die gesellschaftlichen Auswirkungen und die Auswirkungen auf die Grundrechte anbelangt, so ist diese Option positiv zu bewerten. Mit dem einheitlichen Rechtsrahmen wird eine Forderung der Praktiker erfüllt. Er wird auch dem Anliegen der Bürger gerecht, dass sie Schutz erhalten und dass die Kriminalität bekämpft wird. Darüber hinaus kann die Fähigkeit der Mitgliedstaaten und der europäischen Organe, ihre Maßnahmen und Rechtsinstrumente zu überprüfen und erforderlichenfalls zu ändern, als Zeichen der Reife und gutes Management gesehen werden.

→ *Positive Auswirkungen:*

Zunächst einmal gilt die Ersetzung des bestehenden Rechtsrahmens für die Erlangung von Beweismitteln in Strafsachen durch ein einziges Instrument, das sich auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung stützt und alle Arten von Beweismitteln erfasst, als die wirksamste Lösung für die Vereinfachung des Rechtsrahmens auf dem Gebiet der Beweiserhebung.

Ein kompletter Neuanfang wird sich positiv auswirken, da die Mitgliedstaaten nicht an bereits bestehende einschlägige Regelungen oder Ausnahmen gebunden sind.

Mit dieser Option könnte der Kritik begegnet werden, die sowohl an der Rechtshilfe als auch an der gegenseitigen Anerkennung im Rahmen der EBA geäußert wurde:

- Rechtshilfe: zahlreiche Versagungsgründe, "Filterung" durch die Regierungsstellen nach wie vor möglich, keine Verpflichtungen hinsichtlich der Frist für die Erledigung der Ersuchen, keine Formblätter, die verwendet werden müssen, Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit für Durchsuchungs- und Sicherstellungsmaßnahmen;
- EBA: sehr begrenzter Anwendungsbereich, ein gewisser Rückschritt und zahlreiche Versagungsgründe.

Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass es aufgrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auch neue Abstimmungsverfahren im Rat gibt (qualifizierte Mehrheit) und es daher für einen einzelnen Mitgliedstaat schwieriger wird, Ausnahmen durchzusetzen.

→ *Negative Auswirkungen:*

Ein einheitliches Rechtsinstrument ist nur dann sinnvoll, wenn es einen zusätzlichen Nutzen im Vergleich zu den bestehenden Übereinkommen und Rahmenbeschlüssen mit sich bringt und das Ziel eines einzigen effizienten Rechtsinstruments für die Erlangung von Beweismitteln erreicht würde. Eine realistische Sicht ist jedoch geboten: Die Verhandlungen über den EBA-Rahmenbeschluss gestalteten sich lang und schwierig und es ist durchaus davon auszugehen, dass sich dieses Szenario beim Verfahren zum Erlass des neuen Rechtsinstruments wiederholt. Einige Mitgliedstaaten werden voraussichtlich beantragen, dass Regelungen/Ausnahmen, die in früheren, auf der gegenseitigen Anerkennung beruhenden Rechtsinstrumenten festgelegt wurden, beibehalten werden, was die Wirksamkeit des neuen Instruments schmälern wird.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

7.1. Übersichtstabelle zu Kosten und Nutzeffekten

Kosten (-) / Nutzeffekte (+)

Handlungsoption	Wirtschaftliche Auswirkungen	Gesellschaftliche Auswirkungen	Auswirkungen auf die Grundrechte
A	negativ: - (mittel- und langfristig) positiv: 0	negativ: - positiv: 0	negativ: --- positiv: 0
B	negativ: - positiv: +	negativ: - positiv: +	negativ: - positiv: +
C	negativ: - positiv: ++	negativ: -- positiv: 0	negativ: -- positiv: +
D1	negativ: -- positiv: ++	negativ: 0 positiv: ++	negativ: 0 positiv: ++
D2	negativ: -- positiv: +++	negativ: 0 positiv: +++	negativ: 0 positiv: +++

7.2. Vor- und Nachteile der verschiedenen Handlungsoptionen

Handlungsoption	Vorteile	Nachteile
A	Keine Vorteile	Keine Verbesserung der gegenwärtigen Situation Komplexer Rechtsrahmen bleibt bestehen Gefahr, dass EBA-Rahmenbeschluss nicht angewendet wird Auf die Erwartungen der Praktiker wird nicht eingegangen
B	Einige Verbesserungen in der Praxis zu erwarten	Erstellung eines Handbuchs über potenziell sich verändernde Vorgehensweisen ist langwierig (und vielleicht nutzlos) Von einer dürftigen Umsetzung von Empfehlungen ist auszugehen Auf die Erwartungen der Praktiker wird nicht eingegangen

C	Vermeidung einer "Superkomplexität" im Bereich der Beweiserhebung Rückkehr zu bereits bekannten Vorgehensweisen	Rückkehr zur Rechtshilfe ist ein negatives politisches Signal an Praktiker und Bürger Dem politischen Auftrag im Stockholmer Programm, ein neues umfassendes Instrument vorzuschlagen, wird nicht nachgekommen Auf die Erwartungen der Praktiker wird nicht eingegangen
D1	Vereinfachung des gegenwärtigen Rechtsrahmens (durch Ersetzung des Rechtsrahmens der Rechtshilfe) - Rechtshilfe und gegenseitige Anerkennung bestehen nicht mehr nebeneinander Vorteile der gegenseitigen Anerkennung werden genutzt	Keine Vereinfachung des gegenwärtigen Rechtsrahmens (da mehrere Instrumente der gegenseitigen Anerkennung anwendbar sein werden) Viel Kritik am Basistext (EBA-I-Rahmenbeschluss) von Experten und Praktikern Schwer möglich, von Regelungen/Ausnahmen des EBA-I-Rahmenbeschlusses abzurücken Schwierigkeiten während der Übergangsphase Auf die Erwartungen der Praktiker wird nicht eingegangen
D2	Ein einziges Instrument für diesen Bereich Rechtshilfe und gegenseitige Anerkennung bestehen nicht mehr nebeneinander Die Vorteile der gegenseitigen Anerkennung werden genutzt Auf die Erwartungen der Praktiker wird eingegangen	Voraussichtlich schwierige Verhandlungen (Beibehaltung eines Mehrwerts schwierig)

7.3. Vergleich der Optionen

Ziele	A	B	C	D1	D2
Beschleunigung des Verfahrens	-	-	-	x	x
Gewährleistung der Zulässigkeit von Beweismitteln	-	-	-	-	x
Vereinfachung des Verfahrens	-	-	x	x	x
Beibehaltung eines hohen Niveaus des Schutzes der Grundrechte, insbesondere der Verfahrensrechte	-	-	-	x	x
Senkung der finanziellen Kosten	-	-	-	-	x
Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit	-	-	-	x	x
Beibehaltung der Besonderheiten der Systeme und der Rechtskultur der Mitgliedstaaten	x	x	x	x	x

Die Option A (keine Maßnahmen) erscheint vor diesem Hintergrund nicht ratsam. Die Option B erscheint zur Verbesserung der gegenwärtigen Lage unzureichend und die Option C weist einige bedeutende politische Nachteile auf.

Mit den Optionen D.1 und D.2 würde der gegenwärtige Rechtsrahmen dadurch, dass das Nebeneinanderbestehen der Rechtshilfe und der gegenseitigen Anerkennung wegfiel, zweifellos verbessert. Die Vorteile der Instrumente der gegenseitigen Anerkennung, wie Fristen und Formblätter, werden das Verfahren zur Erlangung eines Beweismittels in einem anderen Mitgliedstaat vereinfachen und beschleunigen. Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzen, wie oben beschrieben, wird positiv ausfallen, ebenso wie die Auswirkungen auf die Grundrechte.

Im Vergleich zu Option D.1 gilt Option D.2 im Hinblick auf die verfolgten Ziele als beste Option:

- Beschleunigung des Verfahrens:
 - o spezifische Fristen, die für alle Maßnahmenarten gelten;
 - o allgemeiner Grundsatz, nach dem die Ermittlungsmaßnahme im Vollstreckungsstaat genauso rasch und vorrangig wie in einem vergleichbaren nationalen Fall erfolgen muss ("Grundsatz der Gleichstellung").

- Gewährleistung der Zulässigkeit von Beweismitteln
 - Mitwirkung der Anordnungsbehörden an der Vollstreckung der Maßnahme.
- Vereinfachung des Verfahrens:
 - die Praktiker müssen nur ein einziges Instrument anwenden;
 - Flexibilität bei der Vollstreckung der Maßnahme.
- Beibehaltung eines hohen Niveaus des Schutzes der Grundrechte, insbesondere der Verfahrensrechte: neutral.
- Senkung der finanziellen Kosten: Eine Kostensenkung ist Ergebnis der Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren (siehe oben).
- Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit: verstärkte und in stärkerem Maße automatische Zusammenarbeit unter Beibehaltung direkter Kontakte.
- Beibehaltung der Besonderheiten der Systeme und der Rechtskultur der Mitgliedstaaten: Bei einer Richtlinie wäre es den Mitgliedstaaten überlassen zu bestimmen, welche Maßnahmen am besten geeignet sind, damit die Ziele der Richtlinie unter Berücksichtigung der Besonderheiten ihrer nationalen Systeme und Rechtskultur erreicht werden. Letztere wird auch dadurch gestärkt, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung angewendet und für die heikelsten Maßnahmen ein flexibler Ansatz vereinbart wird.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Ein Vergleich zwischen der gegenwärtigen Situation (Rechtshilfe und daneben in gewissem Umfang gegenseitige Anerkennung) und der Situation nach Anwendung des neuen Instruments wird von Nutzen sein, um zu bewerten, ob und in welchem Maße die Ziele des Vorschlags erreicht werden.

Eine solche Bewertung dürfte sich schwierig gestalten, da es gegenwärtig an verlässlichen und/oder vergleichbaren Statistiken in den Mitgliedstaaten fehlt.

Die im Rat entwickelte Praxis für die Bewertung der Anwendung des Europäischen Haftbefehls kann zwar noch nicht als rigorose statistische Erhebung auf Ebene der EU angesehen werden, zeigt aber, dass die Bewertung auf der Grundlage quantitativer Angaben durchaus möglich und auch nützlich ist. Die Sammlung solcher Daten im Bereich der Beweiserhebung ist jedoch weitaus komplizierter. Es sollte dennoch versucht werden, Wege zu finden, wie die gegenwärtige und die künftige Situation im Hinblick auf die oben aufgeführten Ziele verglichen werden kann.

Insbesondere die folgenden jährlichen Indikatoren sollten gegenwärtig oder künftig zur Verfügung stehen:

- Zahl der Rechtshilfeersuchen und Zahl der EEA, die jeder Mitgliedstaat erlässt und erhält;
- Zahl der Rechtshilfeersuchen und Zahl der EEA, die erledigt bzw. vollstreckt wurden;
- Zahl der Rechtshilfeersuchen und Zahl der EEA, deren Erledigung bzw. Vollstreckung versagt wurde;
- durchschnittliche Dauer des Verfahrens zwischen dem Erlass/Erhalt eines Rechtshilfeersuchens oder einer EEA und der Entscheidung über die Erledigung/Vollstreckung;
- durchschnittlicher Zeitraum zwischen einer positiven Entscheidung über die Erledigung/Vollstreckung eines Rechtshilfeersuchens oder einer EEA und der tatsächlichen Erledigung/Vollstreckung;
- durchschnittliche Dauer des Verfahrens zwischen der Vollstreckung einer Maßnahme auf der Grundlage eines Rechtshilfeersuchens oder einer EEA und der Übermittlung des Beweismittels an die ersuchende Behörde/Anordnungsbehörde;
- Zahl der Fälle, in denen das Beweismittel, das Ergebnis der Erledigung eines Rechtshilfeersuchens oder der Vollstreckung einer EEA ist, für unzulässig erklärt wurde.

Diese Angaben werden von Nutzen sein, um zu bewerten, ob die Ziele 1 (Beschleunigung), 2 (Zulässigkeit) und 3 (Vereinfachung) erreicht werden. Was die Ziele 4 (Schutz der Grundrechte), 6 (Stärkung des gegenseitigen Vertrauens) und 7 (Beibehaltung nationaler Systeme) anbelangt, so werden mehr qualitative Daten erforderlich sein. Für das Ziel 5 (Senkung der Kosten) bedarf es einer spezifischen Bewertung.

9. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT, VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT UND GRUNDRECHTE

9.1. Rechtsgrundlage und politischer Auftrag

Gemäß Artikel 67 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEur) bildet "die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden, [bildet]"; Artikel 67 Absatz 3 besagt, dass die "Union darauf [hinwirkt], durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur

Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten."

Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union lautet wie folgt: "Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, um a) [...] d) die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern."

Unter Nummer 3.1.1. des Stockholmer Programms, das der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 10./11. Dezember 2009 angenommen hat, heißt es wie folgt: "Der Europäische Rat ist der Auffassung, 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. Die bestehenden Rechtsinstrumente auf diesem Gebiet stellen eine lückenhafte Regelung dar. Es bedarf eines neuen Ansatzes, 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." Der Europäische Rat ersucht darum, sämtliche bestehenden Rechtsinstrumente in diesem Bereich, u. a. auch den Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung, durch ein System zu ersetzen, das so weit wie möglich alle Arten von Beweismitteln erfasst, Vollstreckungsfristen enthält und die Versagungsgründe so weit wie möglich begrenzt.

9.2. Subsidiarität

Mit dem Subsidiaritätsprinzip soll sichergestellt werden, dass Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden. Es bedeutet, dass die Union nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.¹ Die Erlangung von Beweismitteln hat ihrem Wesen nach eine grenzüberschreitende Dimension, die voraussetzt, dass die Union tätig wird.

¹ Artikel 5 Absätze 1 und 3 des Vertrags über die Europäische Union.

9.3. Verhältnismäßigkeit

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und gemäß Artikel 5 Absätze 1 und 4 EUV und dessen Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dürfen die Maßnahmen der Union nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Da das Ziel die Annahme eines einheitlichen und wirksamen Rechtsinstruments für die Vollstreckung aller Arten von Ermittlungsmaßnahmen in der gesamten Europäischen Union und das Ersetzen aller bestehenden Rechtsinstrumente ist, scheint die "Europäische Ermittlungsanordnung" am ehesten geeignet und daher für die Erreichung dieses Ziels der im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit beste Weg zu sein.

9.4. Grundrechte

Das Handeln der Europäischen Union muss stets im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen stehen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannt sind, insbesondere mit dem Recht auf Würde des Menschen, dem Recht auf Leben, dem Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Die Mitgliedstaaten haben diese Rechte und Grundsätze bei der Anwendung von Rechtsvorschriften der EU zu achten, so dass die in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union festgeschriebenen Rechtsgrundsätze nicht beeinträchtigt werden.

Wie weiter oben erläutert, werden die Grundrechte bei allen in Betracht gezogenen Handlungsoptionen geachtet. Die positivsten Auswirkungen auf die dieser Bewertung zugrunde liegenden Rechte, nämlich das Recht auf Sicherheit und Freiheit und das Recht auf eine gute Verwaltung, wird jedoch die Option der "Europäischen Ermittlungsanordnung" haben.

ABKÜRZUNGEN

EBA	Europäische Beweisanordnung
EEA	Europäische Ermittlungsanordnung
EU	Europäische Union
EuHb	Europäischer Haftbefehl