

Nr. 07/2016
April 2016

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen

A. Tenor der Stellungnahme

Der Deutsche Richterbund bedauert, dass der Gesetzgeber die Umsetzung der Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung nicht nutzt, um ein Regelwerk über die gegenseitige Anerkennung zu schaffen.

Deutscher Richterbund
Kronenstraße 73
10117 Berlin
T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25
info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Dr. Peter Schneiderhan, Oberstaatsanwalt
Mitglied des Präsidiums

B. Bewertung im Einzelnen

Die eingeschränkten Möglichkeiten der Strafverfolgungsorgane, bei grenzüberschreitenden Straftaten zügig und erfolgversprechend innerhalb der Europäischen Union zu ermitteln, sind den offenen Grenzen innerhalb eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht angemessen. Insbesondere dann, wenn Täter moderne Kommunikationsmittel nutzen, aber auch dort, wo sie gezielt grenzüberschreitend tätig werden, um Straftaten zu begehen, sind die Ermittlungsmöglichkeiten nicht ausreichend.

Die anstehende Umsetzung der Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung (im Folgenden: RL EEA) bringt Verbesserungen, ändert aber an der Ausgangssituation nur wenig. Dies wird durch das deutsche Umsetzungsgesetz noch einmal deutlich. Es zeigt, dass weitere Anstrengungen auf europäischer Ebene notwendig sind, um grenzüberschreitende Ermittlungsmöglichkeiten zu verbessern und der Struktur moderner Straftaten anzupassen.

Die Umsetzung macht aber auch bewusst, dass unionsrechtliche Vorgaben nur so gut sein können wie die nationalen Prozessordnungen, auf denen sie aufbauen. Insbesondere im Bereich der Telekommunikationsüberwachung und Datenerhebung wird dringend eine Überarbeitung der Eingriffsmöglichkeiten benötigt, um mit einer auf die technischen Gegebenheiten angepassten Strafprozessordnung die europäische Diskussion weiterführen zu können. Das Ziel des europäischen Normgebers, eine neuartige Qualität der internationalen Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten zu schaffen und die Rechtshilfe durch die Ausweitung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung effizienter zu gestalten, wird letztlich nicht erreicht.

1. Grundsätzliche Kritik: kein eigenes Regelwerk

Zutreffend führt der Referentenentwurf aus, dass trotz des „rechtssystematischen Unterschieds“ zwischen dem hier vorliegenden Instrument der gegenseitigen Anerkennung und Rechtshilfe „die tatsächliche Ausgestaltung der RL EEA dazu (führt), dass die grenzüberschreitende Beweiserhebung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch künftig in weiten Teilen den bisherigen Regeln der klassischen Rechtshilfe folgt“ (Referentenentwurf S. 14). Daher greift das Umsetzungsgesetz „weitreichend auf die bisher in der Bundesrepublik Deutschland geltenden rechtshilferechtlichen Regeln und Strukturen“ (aaO, S. 14) zurück und fügt des Weiteren die erforderlichen Neuregelungen in das IRG ein.

Der Analyse, dass die RL EEA durch umfangreich ausgestaltete Anerkennungs- und Versagungsgründe eher einem Instrument der klassischen Rechtshilfe denn einem der gegenseitigen Anerkennung nahesteht, muss zugestimmt werden. Dennoch wäre die Umsetzung der RL EEA Anlass genug gewesen, die Umsetzung der Rechtsinstrumente zur gegenseitigen Anerkennung in einem eigenen Regelwerk zusammenzufassen und so für die Rechtspraxis zugänglicher zu gestalten. Grenzüberschreitende Ermittlungen sind, ebenso wie grenzüberschreitende Auslieferungen oder Vollstreckungen, keine exotischen Maßnahmen, deren Rechtsgrundlage in einem nur Experten zugänglichen Regelwerk niedergelegt werden können. Sie sind Alltag der Staatsanwaltschaften, Gerichte und Strafverteidiger geworden – deren Alltag hätte durch ein Gesetz zur Umsetzung von Rechtsinstrumenten der gegenseitigen Anerkennung erleichtert werden können.

Hinzu kommt, dass damit der – für die gegenseitige Anerkennung rechtlich unzulässige – Verweis des § 91 a Abs. 4 IRG–E auf den siebten Teil des IRG und damit auf § 74 Abs. 1 IRG, welcher Rechtshilfemaßnahmen als Exekutivhandlung des Bundes charakterisiert, hätte vermieden werden können.

2. Umsetzung allgemein: keine wesentliche Kritik

Der Gesetzesvorschlag zeigt wegen der gewählten vorsichtigen Umsetzungstechnik keine technischen Umsetzungsmängel, die aufzugreifen wären. Es wird der Praxis überlassen bleiben müssen, im nicht überschaubaren Alltag grenzüberschreitender Ermittlungen Umsetzungsprobleme aufzudecken und mit diesen umzugehen.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass die RL EEA europäisches Beweisermittlungsrecht schafft und ihre Begriffe europarechtlich, nicht national, zu interpretieren sind. Dies wird durch die Umsetzungstechnik mit Verweis auf existierende Regelungen im IRG verwischt.

Durchsuchung

Vollstreckungsbehörde bei Durchsuchungen ist gemäß Art. 2d RL EEA in Deutschland das Gericht. Daher geht das Umsetzungsgesetz zunächst zutreffend davon aus, dass die Rechtslage aus § 67 IRG übernommen werden kann, und regelt nur die Prüfung der gegenseitigen Anerkennung, § 93b Abs. 3 IRG-E. § 67 IRG spricht jedoch in seinem Abs. 3 von einer gerichtlichen Anordnung der Durchsuchung, während Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie den Vollstreckungsmitgliedstaat zur Anerkennung und Vollstreckung „ohne jede weitere Formalität“ verpflichtet. Der Unterschied zwischen Anordnung und Anerkennung liegt dabei in der Prüfungstiefe, welche die RL EEA dem deutschen Richter zubilligt. Diese kann nicht derjenigen entsprechen, die ein Gericht bei Anordnung einer inländischen Durchsuchung anwenden muss –

bereits der Ausschluss der Revision au Fond beim Rechtsbehelf im Vollstreckungsmitgliedstaat, Art. 14 Abs. 2 RL EEA, zeigt dies. Insofern bleibt eine richterliche Plausibilitätsprüfung, deren europarechtliche Tiefe im Spannungsfeld zu deutschen verfassungsrechtlichen Ansprüchen noch auszuloten sein wird. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn der Gesetzgeber diese unterschiedlichen Prüfungstiefen auch sprachlich im IRG zum Ausdruck gebracht hätte.

Der Gesetzentwurf greift die in der RL EEA angelegten Möglichkeiten, grenzüberschreitend zu besseren Ermittlungsergebnissen zu gelangen, nicht kreativ auf. Er belässt es bei den eingefahrenen Regelungen des IRG.

Zeugenvernehmung

Zu bedauern ist, dass die RL EEA keine Pflicht von Zeugen schafft, vor einer Staatsanwaltschaft oder einem Gericht des Vollstreckungsmitgliedstaates zu erscheinen. Die dafür in Art. 24 RL EEA geschaffene audiovisuelle Vernehmung ist hierfür nur ein schwacher Ersatz. Dennoch sollte diese Möglichkeit rechtlich und technisch so stabil wie möglich ausgestaltet werden. Die Verweisung in § 91h Abs. 3 IRG-E auf § 61c IRG, der sich mit der Kostentragung bei Ausbleiben des Zeugen befasst, reicht nicht aus, um diesem wichtigen Instrument den nötigen rechtlichen Rahmen zu geben. Es bedarf insbesondere der Regelung, ob und ggf. unter welchen Bedingungen solche Vernehmungen auch in den Räumen der Polizei durchgeführt werden und Zeugen dazu in die Räume der Polizei geladen werden dürfen. Auch schränkt die durch § 91c Abs. 1 IRG-E eröffnete Möglichkeit des Zeugen, einer audiovisuellen Vernehmung ohne Angabe von Gründen widersprechen zu können, dieses Beweismittel weiter ein. Damit wird die Unmittelbarkeit der Vernehmung, die audiovisuell zumindest teilweise gewahrt werden kann, ohne Not aufgegeben.

Telekommunikationsüberwachung

Die RL EEA lässt offen, was europarechtlich unter Telekommunikationsüberwachung verstanden wird. So dürfte z.B. die deutsche Rechtsansicht, auf einem Server abgelegte E-Mails über eine Sicherstellung zu erheben und diese Ermittlungsmaßnahme als offene anzusehen, nicht in allen Mitgliedstaaten geteilt werden. Auch diejenigen Ermittlungsanordnungen, die auf der Vorgabe der RL EEA basieren, die Erhebung von Verkehrs- und Standortdaten im Zusammenhang mit dem Telekommunikationsverkehr sei ein „geringerer Eingriff in die Privatsphäre“ (Erwägungsgrund 30) als die Erhebung des Kommunikationsinhalts, dürften in Deutschland nicht immer ganz einfach umzusetzen sein.

Fristen

Es bleibt zu fordern, dass die Landesjustizverwaltungen die mit Ermittlungsanordnungen befassten Gerichte und Staatsanwaltschaften angemessen ausstatten, um die gesetzlich vorgegebenen Erledigungsfristen einhalten zu können.

Der Deutsche Richterbund ist mit rund 16.000 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.