KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.8.2006
SEK(2006) 1080

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für einen

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

über die Europäische Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der Europäischen Union

{KOM(2006) 468 endgültig}

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

ZUSAMMENFASSUNG

1. Einleitung

Schon seit mehreren Jahren plant die Kommission die Vorlage eines Rahmenbeschlusses zur gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren. Auf drei Sachverständigentreffen (2003, 2004 und 2005) sowie in diversen Reflexionspapieren, insbesondere in dem betreffenden Grünbuch[1] und der dazu gehörenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[2], wurde die Vorlage eines solchen Rechtsakts erörtert. Aus den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft erhielt die Kommission ebenfalls zahlreiche Beiträge zu diesem Thema[3].

Im Laufe der Konsultation stellte sich heraus, dass die verfügbaren Statistiken über die Anzahl der Personen, die von einem solchen Rechtsakt betroffen wären, als Begründung für die Vorlage eines entsprechenden Vorschlags nicht ausreichten. Es wurde deshalb beschlossen, ein externes Unternehmen mit der Erstellung weiterer Statistiken zu beauftragen, um die Zweckmäßigkeit eines Rahmenbeschlusses in diesem Bereich beurteilen zu können. Dieses Unternehmen lieferte im Einklang mit den Leitlinien und dem Handbuch der Kommission zur Folgenabschätzung das methodische Instrumentarium. Geprüft wurden die direkten und indirekten Auswirkungen diverser politischer Optionen, wie sie in der Begründung des Vorschlags beschrieben werden („Folgenabschätzung“[4]).

2. Anzahl der von einer neuen Regelung betroffenen gebietsfremden Untersuchungsgefangenen

Jedes Jahr befinden sich schätzungsweise 10 000 EU-Bürger in einem EU-Land, in dem sie nicht wohnhaft sind, in Untersuchungshaft. Etwa 4 500 EU-Bürger sind ständig in einem EU-Land in Untersuchungshaft, in dem sie nicht ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Diese Angaben stützen sich auf die vorhandenen Kriminalstatistiken und die im Laufe dieser Studie bei den Behörden der Mitgliedstaaten erhobenen Daten. Anhang 1 der Folgenabschätzung enthält ausführliche Informationen zu der zahlenmäßigen Erfassung der in U-Haft befindlichen EU-Bürger sowie zu den zugrunde liegenden Annahmen[5].

Von den jährlich 10 000 Untersuchungsgefangenen aus anderen EU-Mitgliedstaaten würde sich ein Teil auch dann in Untersuchungshaft befinden, wenn sie in dem Land, in dem sie unter Tatverdacht stehen, wohnen würden. Denn wenn es sich um eine besonders schwerwiegende Tat handelt und/oder der Beschuldigte als gefährlich gilt, wird Untersuchungshaft sowohl im

1 KOM(2004) 562 endg.
2 SEK(2004) 1046.
3 Einsehbar unter: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
4 S. 7 f.
5 S. 36 – S. 38 (nur in englischer Sprache).

Land des gewöhnlichen Aufenthalts als auch im „EU-Ausland“ angeordnet.

Es muss daher festgestellt werden, bei wie vielen EU-Bürgern in Untersuchungshaft eine Überstellung in ihren Wohnsitzstaat bis zur Hauptverhandlung aufgrund der Schwere des Tatvorwurfs aller Voraussicht nach nicht in Frage käme. Da es an einschlägigen Statistiken fehlt, wurden für die Zwecke der Studie Mord, Vergewaltigung und Raub als schwere Straftaten eingestuft. Anhand von Daten aus mehreren Ländern wurde geschätzt, dass 80 % der derzeit in U-Haft befindlichen EU-Bürger für eine Überstellung in ihren Heimatstaat in Frage kämen und dass statt Untersuchungshaft alternative Maßnahmen angeordnet werden könnten[6].

In der Annahme, dass die Beweisanforderungen für die Einleitung einer Strafverfolgung in allen Mitgliedstaaten ähnlich sind, könnten gut 80 % der EU-Bürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat in Untersuchungshaft befinden, bis zur Hauptverhandlung alternativen Überwachungsmaßnahmen unterworfen werden, d. h. **8 000 gebietsfremden EU-Bürgern** pro Jahr könnte so die Untersuchungshaft erspart werden.

3. Problematik der Untersuchungshaft von EU-Bürgern

Gebietsfremde EU-Bürger laufen Gefahr, häufiger in Untersuchungshaft genommen zu werden als Gebietsansässige, weil nach Einschätzung der Gerichte die Fluchtgefahr wegen fehlender Bindung zu dem Mitgliedstaat, in dem die Strafverfolgung eingeleitet wird, größer ist. Diese Einschätzung dürfte nicht unerheblich dadurch beeinflusst werden, dass dem betreffenden Gericht keine verlässlichen Angaben für eine Risikoabschätzung zur Verfügung stehen. Für das Gericht ist eine Risikobewertung nicht ohne weiteres möglich. Probleme kann es bei der Interpretation und Übersetzung wichtiger Dokumente geben. Fremdenfeindlichkeit und kulturelle Unterschiede könnten der Akzeptanz von Beweismitteln aus dem Ausland zugunsten des Beschuldigten entgegenstehen. Inländern dürfte es leichter fallen, Zeugen zu benennen, die für sie bürgen, während sich das Gericht bei Gebietsfremden in der Regel auf schriftliche Beweise stützen muss. Schriftstücke können nicht befragt werden, weshalb ihnen das Gericht u. U. weniger Gewicht beimisst.

Diese Tendenz wird durch die Angaben in Tabelle 3.1 (der Folgenabschätzung[7]) bestätigt. Danach ist der Anteil der EU-Bürger, die sich in U-Haft befinden, generell sehr viel höher als der Anteil der EU-Bürger in den Haftanstalten insgesamt. In manchen Ländern ist diese Diskrepanz besonders auffällig.

EU-Bürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat in Untersuchungshaft befinden, sind mit

---

[6] Diese Schätzung beruht auf Daten aus den Niederlanden und Finnland von 2005. Etwa 40 % der dortigen Untersuchungsgefangenen wurde Mord, Vergewaltigung oder Raub zur Last gelegt. Bei näherer Betrachtung stellte sich jedoch heraus, dass solche Tatvorwürfe gegen ausländische EU-Bürger nur halb so oft erhoben wurden wie gegen Inländer. In den Niederlanden waren 4,4 % aller Untersuchungsgefangenen gebietsfremde EU-Bürger, aber von den Untersuchungsgefangenen, denen Mord, Vergewaltigung oder Raub zur Last gelegt wurde, waren nur 3,2 % Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaats. Ähnlich sah es in Finnland aus. Dort waren 8,5 % aller Untersuchungsgefangenen gebietsfremde EU-Bürger, aber von den Untersuchungsgefangenen, denen Mord, Vergewaltigung oder Raub zur Last gelegt wurde, waren nur 2,2 % Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaats. Daraus wurde der Schluss gezogen, dass nur 20 % der in Untersuchungshaft befindlichen EU-Bürger besonders schwere Straftaten zur Last gelegt werden, die die Möglichkeit einer Überstellung in den Heimatstaat bis zur Hauptverhandlung ausschließen.

[7] S. 8.

einem anderen Rechtssystem konfrontiert und müssen sich in einer in der Regel für sie fremden Sprache verständigen. Sprachprobleme und die fehlende Unterstützung durch Familie und Freunde können sich bei Ermittlungsverfahren im „EU-Ausland“ sehr nachteilig auswirken; z. B. wird es dadurch schwieriger, eine ordentliche Verteidigung vorzubereiten.

Diese Art von Ungleichbehandlung gefährdet ganz eindeutig den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zu den Kernzielen gehört.

Wie aus Tabelle 3.2 (der Folgenabschätzung[8]) hervorgeht, beträgt die Untersuchungshaft im Durchschnitt 5,5 Monate. Allerdings bestehen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede (von 42,5 Tagen bis zu 365 Tagen). Diese Unterschiede und insbesondere die in manchen Mitgliedstaaten im Durchschnitt sehr lange Untersuchungshaft machen die Ungleichbehandlung aus, die EU-Bürger widerfahren kann. Sie werden nicht nur unter Umständen in Untersuchungshaft genommen, unter denen sie in ihrem Wohnsitzstaat nicht inhaftiert worden wären, sondern sie werden möglicherweise auch länger in Haft gehalten. Im Zusammenhang mit der Untersuchungshaft gibt es noch weitere Abweichungen, die zwar keine Form der Diskriminierung darstellen, aber mit dem Ziel eines europäischen Raums der Freiheit und des Rechts nicht kompatibel sind. Hierzu zählen die Haftbedingungen und die Kategorie der dem Beschuldigten zur Last gelegten Straftat, die die Anordnung von Untersuchungshaft begründen kann.

Bei der während der Studie durchgeführten Befragung nannte eine Person als Hauptproblem in den Mitgliedstaaten die übermäßige Anwendung und Dauer der Untersuchungshaft. Die herkömmlichen Kriterien für eine bedingte Haftentlassung würden nicht richtig angewandt. Als weitere Gründe für die übermäßige Dauer der Untersuchungshaft wurden Arbeitsüberlastung, Bürokratie und fehlende Mittel angeführt.

4. Kosten

Nicht wenige Personen, die in Untersuchungshaft gehalten werden, werden im Hauptverfahren freigesprochen. Beispielsweise wurden 2003 im Vereinigten Königreich 22 % der männlichen Untersuchungsgefangenen und 19 % der weiblichen Untersuchungsgefangenen freigesprochen. Nur 49 % der männlichen und 40 % der weiblichen Untersuchungsgefangenen wurden letztendlich zu einer Freiheitsstrafe verurteilt, d. h. etwa einer von fünf Untersuchungsgefangenen wird freigesprochen. Tabelle 3.3 (der Folgenabschätzung[9]) gibt Aufschluss über Verurteilungen und Freisprüche in anderen EU-Mitgliedstaaten, wo beträchtliche Unterschiede festzustellen sind.

Wenn sich, wie oben geschätzt, etwa 10 000 EU-Bürger in anderen Mitgliedstaaten in U-Haft befinden, ist zu erwarten, dass später mindestens 20 % bzw. etwa 2 000 Personen in der Hauptverhandlung freigesprochen werden. Die Kosten, die die Untersuchungshaft dieser 2 000 Personen verursacht, lassen sich auf ungefähr 22 Mio. EUR beziffern (ausgehend von ca. 11 000 EUR pro Person bei einer durchschnittlichen Haftdauer von 5,5 Monaten x 2 000 EUR).

Die Untersuchungshaft ist auch für den Staat ein Kostenfaktor. Tabelle 3.4 (der

[8] S. 10.
[9] S. 11 f.

Folgenabschätzung[10]) gibt für einige EU-Mitgliedstaaten die durchschnittlichen monatlichen und jährlichen Kosten der Untersuchungshaft an. Im Durchschnitt kostet die Untersuchungshaft im Monat rund 3 000 EUR pro Person. Die Untersuchungshaft der etwa 8 000 EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten, die im Grunde genommen in ihren Wohnsitzmitgliedstaat überstellt werden könnten, verursacht derzeit Kosten in Höhe von ca. 132 Mio. EUR (8 000 Personen x 3 000 EUR monatliche Kosten x 5,5 Monate Untersuchungshaft im Durchschnitt).

Demgegenüber sind Alternativen zur Untersuchungshaft deutlich kostengünstiger.

5. Bewertung der bevorzugten Regelungsoption

Laut Begründung des Vorschlags wird ein „neues Rechtsinstrument zur gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren (mit einem besonderen Überstellungsverfahren)“ als Option bevorzugt.

5.1. Vorteile der Option

Wird die gegenseitige Anerkennung der Überwachungsmaßnahmen durch ein Vollstreckungsverfahren ergänzt, um das Risiko zu verringern, dass sich der Beschuldigte der Justiz entzieht, hat die Option folgende Vorteile:

– *Schutz der Rechte des Einzelnen und gleicher Zugang zum Recht*. Mit der bevorzugten Regelungsoption wird sichergestellt, dass EU-Bürger in Ermittlungsverfahren in einem anderen Mitgliedstaat nicht diskriminiert und nicht anders behandelt werden als in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat.

– *Senkung der potenziellen Kosten der Ungleichbehandlung*. Derzeit befinden sich jährlich etwa 10 000 EU-Bürger durchschnittlich 5,5 Monate in einem anderen EU-Mitgliedstaat in Untersuchungshaft. Werden alternative Überwachungsmaßnahmen EU-weit anerkannt, könnte diesen Personen zu einem erheblichen Teil eine längere Untersuchungshaft, die beträchtliche Kosten – nicht zuletzt in Form von Verdienstausfällen – verursacht, erspart werden.

– *Verringerung der Fluchtgefahr*. Wird die gegenseitige Anerkennung alternativer Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren durch ein Vollstreckungsverfahren ergänzt, würde die Gefahr, dass sich der Beschuldigte der Justiz entzieht, zwar nicht beseitigt, aber doch verringert.

– *Senkung der Haftkosten*. Mit dieser Option dürfte im Ermittlungsverfahren bei EU-Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten vermehrt auf Überwachungsmaßnahmen zurückgegriffen werden. Dies ließe erhebliche Einsparungen bei den Haftkosten erwarten (und würde der Überbelegung der Haftanstalten entgegenwirken).

– *Auswirkungen auf die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit*. Es steht zu erwarten, dass sich die Justizbehörden bei der Festlegung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren in nicht unerheblichem Maß miteinander abstimmen werden müssen. Noch größer dürften allerdings die

[10] S. 12 f.

Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Polizeibehörden sein, da diese bei der Durchführung der Überwachungsmaßnahmen (z. B. Meldung bei der Polizei) besonders gefragt sein werden und überdies für die Vollstreckung dieser Maßnahmen zu sorgen haben, wenn der Beschuldigte ihnen nicht nachkommt.

5.2. Mit der Option verbundene Kosten

Bei der Prüfung, inwieweit alternative Überwachungsmaßnahmen kostengünstiger sind als Untersuchungshaft, sind auch die Kosten zu berücksichtigen, die entstehen, wenn der bis zur Hauptverhandlung in seinen Wohnsitzmitgliedstaat überstellte ausländische EU-Bürger zur Verhandlung wieder in den Urteilsstaat zurückkehren muss. Derzeit wird ein Großteil der in einem anderen Mitgliedstaat einer Straftat beschuldigten EU-Bürger in dem betreffenden Staat in Haft gehalten, um zu vermeiden, dass sie sich der Justiz durch Flucht entziehen.

Gäbe es eine europaweite Regelung zur gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren und würden diese Personen in ihrem Wohnsitzstaat während des Ermittlungsverfahrens einer Überwachungsmaßnahme unterstellt, ist damit zu rechnen, dass einige versuchen werden, sich der Justiz zu entziehen, und nicht zur Hauptverhandlung erscheinen werden. Mit dem Vollstreckungsverfahren würde in diesen Fällen gewährleistet, dass diese Personen in ihrem Wohnsitzstaat in Haft gehalten und zur Verhandlung in den Urteilsstaat überstellt würden. Mit der Vollstreckung wären folgende Kosten verbunden:

– Besoldung der Polizeibeamten, die den Beschuldigten begleiten – es kann davon ausgegangen werden, dass hierzu im Durchschnitt drei Personen für zwei Tage abgestellt werden müssten.

– Flugtickets für Polizeibeamte (durchschnittlich 600 EUR).

– Hotelkosten (durchschnittlich 100 EUR).

Es ist somit zu erwarten, dass den Polizeibehörden durch die Vorführung des Beschuldigten zur Verhandlung hohe Kosten entstehen werden, für die vermutlich die Behörden des Wohnsitzstaates des Beschuldigten aufzukommen hätten.

Bei der Kostenbewertung sollte aber auch der Einsatz moderner Technologie im Ermittlungsverfahren berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für die Veranstaltung von Videokonferenzen. Die Vernehmung per Videokonferenz ist bereits im Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen, sofern dem nicht wesentliche Rechtsgrundsätze entgegenstehen. In einem Bericht über die Anwendung der Beweisregeln in Strafverfahren in der EU wurde unlängst festgestellt, dass die meisten Mitgliedstaaten über die entsprechende technische Ausstattung verfügen[11]. In den anderen Mitgliedstaaten wird die Einführung von Verfahrensvorschriften für die Beweiserhebung im Wege von Videokonferenzen erwogen bzw. ist bereits im Gange. In der Studie wurde darüber hinaus festgestellt, dass die Beweiserhebung im Wege einer Videokonferenz in der Regel zulässig ist, wenn sich der Zeuge im Ausland befindet.

Mit dem Einsatz von Videokonferenzen im Ermittlungsverfahren ließen sich in folgenden

[11] ‘The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union’, The Law Society of England and Wales, Summary Report, Oktober 2004.

Fällen, wenn der gebietsfremde EU-Bürger einer alternativen Überwachungsmaßnahme unterstellt worden ist, erhebliche Kosten einsparen:

– Hat der Beschuldigte gegen eine Auflage im Rahmen der alternativen Überwachungsmaßnahme verstoßen, wird er gewöhnlich im Urteilsstaat gehört, damit dieser Verstoß angemessen geahndet werden kann. Wird in diesem Fall im Wohnsitzstaat eine Videokonferenz veranstaltet, würden die Kosten für die Überstellung des Beschuldigten in den Urteilsstaat sowie die Kosten für das Begleitpersonal gespart.

– In einigen Mitgliedstaaten muss der Beschuldigte während des Ermittlungsverfahrens mehrfach bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft erscheinen. Wurde der Beschuldigte in seinen Wohnsitzstaat überstellt und dort alternativen Überwachungsmaßnahmen unterstellt, müsste er sich in den Urteilsstaat zurückbegeben, um dort an Terminen im Ermittlungsverfahren teilzunehmen. Auch hier ließen sich mit dem Einsatz von Videokonferenzen Reisekosten sparen.

Abschließend ist festzuhalten, dass sich mit dem Einsatz von Videokonferenzen bei der bevorzugten Regelungsoption mit großer Wahrscheinlichkeit Kosten einsparen ließen.

5.3. Verhältnismäßigkeit und europäischer Mehrwert

Der durch die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren geschaffene europäische Mehrwert lässt sich in mehreren Bereichen feststellen.

Die vorgeschlagene Regelung bietet eine Lösung für die Probleme, die sich derzeit bei der Untersuchungshaft stellen und die von den Mitgliedstaaten ganz eindeutig unzureichend angegangen worden sind. Hier ist ein Vorgehen auf EU-Ebene erforderlich. Der Anteil der EU-Bürger in Untersuchungshaft ist sehr viel höher als der Anteil von EU-Bürgern an der Gefängnispopulation insgesamt. Auch werden gebietsfremde EU-Bürger weniger häufig schwerer Straftaten (wie Mord, Vergewaltigung oder Raub) bezichtigt als Inländer. Dennoch werden sie unverhältnismäßig oft in Untersuchungshaft genommen und das für Straftaten, für die bei Inländern eher alternative Maßnahmen als Untersuchungshaft angeordnet würden. Die gegenseitige EU-weite Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen in Ermittlungsverfahren würde zweifelsohne sicherstellen, dass gebietsfremde EU-Bürger nicht länger in dieser Weise diskriminiert würden und dass über die Landesgrenzen hinaus Gleichheit vor dem Recht herrscht. Andernfalls würde sich an der jetzigen Ungleichbehandlung gebietsfremder EU-Bürger, die durch die Strafjustizsysteme der EU-Mitgliedstaaten bedingt ist, nichts ändern.