



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

**Stellungnahme**  
**der Bundesrechtsanwaltskammer**  
  
zum  
**Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Europäische**  
**Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der EU**  
**(KOM[2006]468)**

erarbeitet vom

**Strafrechtsausschuss**  
**der Bundesrechtsanwaltskammer**

Rechtsanwalt Prof. Dr. Gunter **Widmaier**, Karlsruhe, Vorsitzender  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Dr. Alexander **Ignor**, Berlin  
Rechtsanwalt und Notar Dr. Jochen **Heidemeier**, Stolzenau  
Rechtsanwalt Thomas C. **Knierim**, Mainz  
Rechtsanwalt Dr. Daniel **Krause**, Berlin  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Holger **Matt**, Frankfurt am Main  
Rechtsanwalt JR Prof. Dr. Egon **Müller**, Saarbrücken  
Rechtsanwalt Dr. Eckhart **Müller**, München  
Rechtsanwältin Anke **Müller-Jacobsen**, Berlin  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhold **Schlothauer**, Bremen  
Rechtsanwalt Dr. Eberhard **Wahle**, Stuttgart  
Rechtsanwältin Dr. Anne **Wehnert**, Düsseldorf (Berichterstatteerin)  
Rechtsanwalt JR Dr. Matthias **Wehrauch**, Kaiserslautern

Rechtsanwalt Frank **Johnigk**, Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin  
Rechtsanwältin Mila **Otto**, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel

---

**November 2006**

**BRAK-Stellungnahme-Nr. 38/2006**

Die Stellungnahme ist im Internet unter [www.brak.de/BRAK-Intern/Ausschuesse](http://www.brak.de/BRAK-Intern/Ausschuesse) einzusehen.

**Verteiler:**

Europäische Kommission  
    Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit  
Rat der Europäischen Union  
Europäisches Parlament  
    Ausschuss Freiheiten, Justiz und Inneres  
Bundesministerium der Justiz  
Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU  
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
Innenausschuss des Deutschen Bundestages  
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen  
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder  
Rechtsanwaltskammern  
Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)  
Justizreferenten der Landesvertretungen  
Deutscher Anwaltverein  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Deutscher Steuerberaterverband  
Wirtschaftsprüferkammer  
Institut der Wirtschaftsprüfer  
Deutscher Notarverein  
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Richterbund e. V., Berlin  
Deutscher Juristinnenbund  
Strafverteidiger  
C.H. Beck Verlag  
Neue Zeitschrift für Strafrecht  
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG  
Redaktion Juristenzeitung / JZ, Tübingen  
Redaktion Monatsschrift für Deutsches Recht / MDR, Köln  
Redaktion Neue Juristische Wochenschrift / NJW, Frankfurt a. M.  
ZAP Verlag

Um überfüllten Gefängnissen entgegen zu wirken und zur besseren Durchsetzung des Diskriminierungsverbots ausländischer Untersuchungshäftlinge wird von der Kommission eine Europäische Überwachungsanordnung in Vorschlag gebracht. Diese wird ausdrücklich in einen Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der EU gestellt. Ziel der Überwachungsanordnung soll es sein, den Beschuldigten während des Ermittlungsverfahrens in seiner gewohnten Umgebung (d.h. an seinem Wohnort) einer Überwachungsmaßnahme zu unterstellen, die von dem Anordnungsstaat erlassen wird und nach den Grundsätzen gegenseitiger Anerkennung justitieller Entscheidungen vom Vollstreckungsstaat anzuerkennen ist.

## I.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt grundsätzlich jeden Vorschlag, der zur Vermeidung von Untersuchungshaft – sei es auf Basis eines europäischen oder nationalen Haftbefehls – geeignet ist. Mit Blick darauf, dass Art. 12 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten die Aussetzung der Untersuchungshaft gegen Anordnung weniger einschneidender Maßnahmen vorsieht, eine Regelung der Außervollzugsetzung des Haftbefehls gegen Kautions auf Rahmenbeschlussebene jedoch aussteht, ist der Vorschlag der Kommission zur Einführung einer Überwachungsanordnung ohne Freiheitsentzug im Hinblick auf die Unschuldsvermutung ein konstruktiver Beitrag zur Stärkung der Beschuldigtenrechte.

Dies gilt jedoch nur, wenn Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug als Alternative zur Vollstreckung von europäischen und nationalen Haftbefehlen angeordnet werden und diese ersetzen. Nur da, wo die Erheblichkeitsschwelle des Haftbefehls erreicht wird, kann eine Überwachungsanordnung dem Anspruch gerecht werden, der Vermeidung überfüllter Haftanstalten und der Entdiskriminierung ausländischer Untersuchungshäftlinge zu dienen.

1. Dem gegenüber soll das neue Rechtsinstrument zur gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren sich auch auf minderschwere Straftaten (d.h. unterhalb der Straferwartung im Höchstmaß von mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe laut Europäischem Haftbefehl) erstrecken. In der Zusammenfassung des Vorschlags (S. 9) heißt es:

*“Eine Überwachungsmaßnahme kann auch bei einer Straftat angeordnet werden, bei der die Straferwartung für die Anordnung von Untersuchungshaft nicht ausreicht und deshalb nur weniger einschneidende Maßnahmen (z. B. Aufenthaltsbeschränkungen) zulässig sind.“*

Damit schießt der Vorschlag in bedenklicher Weise über das Ziel hinaus. Entgegen der erklärten Zielsetzung zielt der Vorschlag bei einem Anwendungsbereich unterhalb des Niveaus der Haftbefehlsvoraussetzungen gerade nicht auf eine reduzierte Vollstreckung von Untersuchungshaft und eine Entdiskriminierung ausländischer Untersuchungshäftlinge ab. Vielmehr weitet der Vorschlag das Instrumentarium von Zwangsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Wege der gegenseitigen Anerkennung außerhalb des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl auf den Bereich der Klein- und Bagatellkriminalität aus. Dies geschieht mit der Maßgabe, dass die Überwachungsmaßnahme auch für eigene Staatsangehörige des Vollstreckungsstaates ohne Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit lediglich mit der Einschränkung zur Anwendung gelangen soll, dass es gemäß Art. 11 des Vorschlags im Ermessen des Vollstreckungsstaates stehen soll, die Vollstreckung der Überwachungsanordnung davon abhängig zu machen, dass der Anordnungsstaat die betreffende Person zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe in den Vollstreckungsstaat überstellt.

2. Damit nicht genug:

Jeder Auflagenverstoß, zu dem auch gemäß Art. 6.1 „die Behinderung der Justiz“ zählt, soll vom Vollstreckungsstaat der Anordnungsbehörde zu melden sein. Diese könne darauf hin verfügen, dass die beschuldigte Person festgenommen und an den Anordnungsstaat ausgeliefert wird. Art. 17 Abs. 1d) sieht vor, dass auch dann, wenn der Europäischen Überwachungsanordnung eine Straftat zugrunde liegt, wegen der nach dem Recht des Anordnungsstaates Untersuchungshaft zunächst nicht gerechtfertigt war, eine Festnahme und Überstellung zulässig sein soll, wenn die Überwachungsanordnung die Freiheit des Beschuldigten in einem dem Freiheitsentzug vergleichbaren Maße einschränke und die Festnahme und Überstellung zu einer Vorverhandlung oder zur Hauptverhandlung erforderlich sei.

Mit diesem Vorschlag werden demnach im Falle des Verstoßes gegen die Europäische Überwachungsanordnung (z. B. obstruction of justice) **neue Haftgründe** unterhalb der Ebene des Haftbefehlsrechts im Bereich der Bagatellkriminalität kreiert (Art. 17

Abs. 1d i) – iii)). Dies gilt mit der Maßgabe, dass die Festnahme und Überstellung des Beschuldigten auf Basis eines einfachen – nicht qualifizierten – Verdachts im Ermessen der Anordnungsbehörde liegt. Dem in der Nichtigkeitsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 18.07.2005 – 2 BvR 2236/04) eingeforderten besonderen Schutz eigener Staatsangehöriger wird der Entwurf nicht gerecht. Gemäß Art. 18 Abs. 3 sind nur folgende vier obligatorische Gründe für die Vollstreckungsbehörde zur Ablehnung der Festnahme und Überstellung vorgesehen:

- Eindeutiger Verstoß gegen den Grundsatz „ne bis in idem“,
- Parallelverfolgung wegen derselben Tat im Vollstreckungsstaat,
- Verjährung nach dem Recht des Vollstreckungsstaates,
- Nova, die von der Überwachungsanordnung noch nicht erfasst waren.

Schon die Anordnung und Vollstreckung von Überwachungsmaßnahmen, die nach der Einschätzung des Kommissionsvorschlags ausweislich Art. 17 Abs. 1d) ii) den Beschuldigten „in einem dem Freiheitsentzug vergleichbaren Maße einschränken“, stellen einen schweren Grundrechtseingriff dar, der sogar bei dem Anfangsverdacht einer Straftat, die im Höchstmaß mit einer Freiheitsstrafe von weniger als einem Jahr bedroht wird, zum Einsatz gelangen soll. Solche Überwachungsmaßnahmen sind mit der Unschuldsvermutung, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Menschenwürde nicht in Einklang zu bringen. Dies gilt erst recht für den Vorschlag, gegen Beschuldigte – auch eigene Staatsangehörige – im Falle des Verstoßes gegen die Überwachungsanordnung (wozu auch „die Behinderung der Justiz“ zählen soll; ist hierunter etwa auch sachgerechte Verteidigung zu verstehen?) nach dem Ermessen des Anordnungsstaats Untersuchungshaft anordnen und vollziehen zu dürfen.

Den solchermaßen ausgeweiteten Anwendungsbereich des Vorschlags für eine Europäische Überwachungsanordnung lehnt die Bundesrechtsanwaltskammer ab.

## II.

Als Alternative zur Vollstreckung von Untersuchungshaft ist eine Europäische Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der EU zu begrüßen. Der Anwendungsbereich sollte sich sowohl auf die Vermeidung des Erlasses von Haftbefehlen erstrecken als auch auf die Aussetzung des Vollzugs von europäischen/nationalen Haftbefehlen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bereits nach geltendem deutschen Recht der Haftgrund der Fluchtgefahr bei EU-Ausländern einer strengen Prüfung zu unterziehen ist.

Grundsätzlich sollte beachtet werden:

- Eine Überwachungsmaßnahme darf nur angeordnet werden, wenn grundsätzlich die Voraussetzungen für Untersuchungshaft vorliegen.
- Die Maßnahme darf nur von einem Gericht angeordnet werden.
- Der Katalog der Überwachungsmaßnahmen unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität. Der Vollstreckungsstaat ist zur belastungsmildernden Abänderung der Maßnahme befugt.
- Die Maßnahme ist mit effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten für den Betroffenen auszustatten.
- Die Maßnahme muss zeitlich begrenzt werden. Die zeitlichen Grenzen sind gerichtlich zu überwachen.
- Dem Beschuldigten ist vor Anordnung der Maßnahme der uneingeschränkte Zugang zu einem Rechtsanwalt seiner Wahl zu gewährleisten.
- Dem nicht sprachkundigen Beschuldigten ist der Zugang zu einem Dolmetscher für alle mit der Anordnung der Maßnahme verbundenen Anhörungen zu gewähren.
- Die Pflicht zur Anerkennung der Maßnahme durch die Vollstreckungsbehörde nach Maßgabe der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung gilt in den Schranken des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl i.V.m. den nationalen Umsetzungsgesetzen.
- Bei Verstoß gegen die Überwachungsanordnung hat der Vollstreckungsstaat eine Festnahme und Überstellung des Beschuldigten abzulehnen, wenn Ablehnungsgründe nach Maßgabe des Rahmenbeschlusses über den Europäischen

Haftbefehl i.V.m. den nationalen Umsetzungsgesetzen vorliegen. Insbesondere die für eigene Staatsangehörige des Vollstreckungsstaats geltenden Einschränkungen sind zu beachten.

- „Justizbehinderung“ kann nur insoweit einen zur Festnahme und Überstellung verpflichtenden Verstoß gegen die Überwachungsanordnung darstellen, als hiermit Verstöße gegen Auflagen und Weisungen oder Verdunkelungshandlungen gemeint sind.

- - -