EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021
COM(2021) 409 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen[1] (im Folgenden „Richtlinie“) schafft einen umfassenden, auf dem Grundsatz gegenseitiger Anerkennung beruhenden Rahmen, der es Behörden in einem Mitgliedstaat ermöglicht, Beweismittel von einem anderen Mitgliedstaat zu erlangen.

Die Richtlinie geht auf die Initiative von sieben Mitgliedstaaten zurück[2]. Sie wurde vom Rat und vom Europäischen Parlament am 3. April 2014 gemäß Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlassen und ist in allen Mitgliedstaaten, ausgenommen Irland und Dänemark, verbindlich.

Die Richtlinie ersetzte bestehende Rechtshilfesysteme für die Erhebung von Beweismitteln. Diese waren das EU-Rechtshilfeübereinkommen 2000[3], der Rahmenbeschluss 2008/978/JI über die Europäische Beweisanordnung[4] und der Rahmenbeschluss 2003/577/JI über die Sicherstellung von Beweismitteln[5].

Die Kernelemente der Richtlinie werden im Folgenden aufgelistet.

- Die Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) ist eine von einer Justizbehörde eines Mitgliedstaats erlassene oder validierte **gerichtliche Entscheidung** zur Durchführung oder Anerkennung einer oder mehrerer spezifischer Ermittlungsmaßnahme(n) in einem anderen Mitgliedstaat mit dem Ziel der Beweiserlangung.

- Sie erfasst **alle Ermittlungsmaßnahmen**[6] in sämtlichen Phasen des Strafverfahrens mit Ausnahme der Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe.

[1] Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (ABl. L 130 vom 1.5.2014, S. 1).
[2] Österreich, Bulgarien, Belgien, Estland, Slowenien, Spanien und Schweden.
[3] 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).
[4] Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen (ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 72). Dieser Rahmenbeschluss wurde durch Verordnung (EU) 2016/95 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 zur Aufhebung bestimmter Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (ABl. L 26 vom 2.2.2016, S. 9) aufgehoben.
[5] 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 Union (ABl. L 196 vom 2.8.2003, S. 45).
[6] Beispielsweise ermöglicht eine EEA die Vernehmung, auch per Videokonferenz, von verdächtigen Personen oder Zeugen, das Erlangen von Informationen über Bank- und sonstige Finanzkonten, sowie Maßnahmen zur Beweissicherung.

- Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, **eine EEA ohne jede weitere Formalität anzuerkennen und zu vollstrecken**. Die Anerkennung und Vollstreckung einer EEA kann nur in Ausnahmefällen versagt werden, beispielsweise aufgrund wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen und zur Wahrung von Grundrechten.

- Die Richtlinie enthält strenge **zeitliche Vorgaben** für die Durchführung der Ermittlungsmaßnahmen.

- Sie führt **Standardformulare** für die Beantragung (Anhang A) und Empfangsbestätigung (Anhang B) einer EEA ein, sowie für die Unterrichtung eines Mitgliedstaats über die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs in seinem Hoheitsgebiet (Anhang C)[7].

- Sie enthält außerdem verschiedene **Schutzgarantien zur Wahrung von Verteidigungsrechten**, und zwar insbesondere in Artikel 1 Absatz 3, Artikel 6 und Artikel 14.

Im Januar 2021 hat die Kommission eine Änderung von Artikel 20 der Richtlinie vorgeschlagen, um diesen an die EU-Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten anzugleichen.[8]

Artikel 37 der Richtlinie verpflichtet die Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vorzulegen, der sich auf qualitative und quantitative Angaben stützt. In dem Bericht sind insbesondere Angaben darüber zu machen, wie die Kommission die Auswirkungen der Richtlinien auf die Zusammenarbeit in Strafsachen und auf den Schutz von Personen bewertet, und wie sich die Durchführung der Bestimmungen über die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs unter Berücksichtigung technischer Entwicklungen gestaltet.

Der erste Teil des Berichts beschreibt den Stand der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die für das reibungslose Funktionieren der EEA wesentlichen Bestimmungen. Der zweite Teil des Berichts geht überblicksweise auf wesentliche Punkte bei der Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten ein.

Bei der Erstellung dieses Berichts stützte sich die Kommission auf die durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Mitteilung ihrer nationalen Umsetzungsmaßnahmen übermittelten Informationen und auf die in den Antworten auf den Fragebogen gemachten Angaben der zuständigen

[7] Der Rat hat Leitlinien zum Ausfüllen dieser Formulare veröffentlicht: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5291-2020-INIT/en/pdf.

[8] Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/41/EU im Hinblick auf deren Angleichung an die EU-Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten (COM/2021/21 final).

Behörden und Rechtsanwälte in den Mitgliedstaaten, ebenso wie auf Angaben von Eurojust und dem Europäischen Justiziellen Netz für Strafsachen (EJN).

In dem Bericht werden alle an die Richtlinie gebundenen Staaten erfasst.

2. ALLGEMEINE BEWERTUNG

Bei Ablauf der Umsetzungsfrist am 22. Mai 2017 (Artikel 36 Absatz 1) hatten lediglich zwei Mitgliedstaaten die Kommission über die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen unterrichtet. Weitere acht Mitgliedstaaten teilten der Kommission ihre Maßnahmen in den darauffolgenden Tagen und Wochen mit.

Im Juli 2017 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV gegen 13 Mitgliedstaaten (Österreich, Bulgarien, Zypern, Tschechien, Griechenland, Spanien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Schweden und die Slowakei) wegen Nichtmitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen ein. Im Januar 2018 stellte die Kommission Österreich, Bulgarien, Spanien und Luxemburg eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu, da diese Länder nach wie vor keine Mitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen gemacht hatten. Bis September 2018 hatten alle an die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen an die Kommission mitgeteilt. Eine Auswertung der übermittelten Maßnahmen hat keine wesentlichen fehlenden Elemente aufgezeigt. Die Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen wurden daher eingestellt.[9]

3. SPEZIFISCHE PUNKTE DER BEWERTUNG

3.1. Zuständige Behörden und zentrale Behörden

Artikel 33 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission die für den Erlass und die Vollstreckung einer EEA zuständigen Behörden mitzuteilen, ebenso wie die zentrale(n) Behörde(n) sofern nach Artikel 7 Absatz 3 benannt. Alle Mitgliedstaaten haben entsprechende Mitteilungen an die Kommission übersandt.

[9] Dessen unbeschadet kann die Kommission weitere Verletzungsverfahren gegen bestimmte Mitgliedstaaten einleiten, wenn sie feststellt, dass die mitgeteilten nationalen Maßnahmen die Richtlinie nicht ordnungsgemäß umsetzen oder systemische Schwächen in der praktischen Anwendung der Richtlinie festgestellt werden.

3.1.1. Anordnungsbehörden (Artikel 2 Buchstabe c)

Nach Artikel 2 Buchstabe c bezeichnet der Ausdruck „Anordnungsbehörde“ einen Richter, ein Gericht, einen Ermittlungsrichter oder einen Staatsanwalt.[10] Anordnungsbehörde ist außerdem jede andere vom Anordnungsstaat bezeichnete zuständige Behörde, die in dem betreffenden Fall in ihrer Eigenschaft als Ermittlungsbehörde in einem Strafverfahren nach nationalem Recht für die Anordnung der Erhebung von Beweismitteln zuständig ist, vorausgesetzt die betreffende EEA ist von einem Richter, Gericht, Ermittlungsrichter oder Staatsanwalt validiert.

Der Gerichtshof hat entschieden[11], dass unter die Begriffe „Justizbehörde“ und „Anordnungsbehörde“ nach Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Buchstabe c auch die Staatsanwaltschaft eines Mitgliedstaats fällt, unabhängig davon, ob zwischen dieser Staatsanwaltschaft und der Exekutive des Mitgliedstaats ein rechtliches Unterordnungsverhältnis besteht und die Staatsanwaltschaft der Gefahr ausgesetzt ist, im Rahmen des Erlasses einer EEA unmittelbar oder mittelbar Anordnungen oder Einzelweisungen seitens der Exekutive unterworfen zu werden.

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten sind die für den Erlass einer EEA zuständigen Behörden Staatsanwaltschaften, Ermittlungsrichter oder Gerichte. In einem Mitgliedstaat sind allein die Gerichte zuständig für den Erlass einer EEA. Ein anderer Mitgliedstaat hat seine Steuerbehörde, welche die Rechte und Verpflichtungen einer Staatsanwaltschaft wahrnimmt, als zuständige Behörde gemäß Artikel 2 Buchstabe c Ziffer i benannt[12]. Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, zuständige Ermittlungsbehörden wie die Polizei als Anordnungsbehörde gemäß Artikel 2 Buchstabe c Ziffer ii zu benennen. In einigen Fällen wurden Verwaltungsbehörden als Anordnungsbehörde in Ordnungswidrigkeitsverfahren benannt. In diesen Fällen wurden Staatsanwälte, Ermittlungsrichter oder Gerichte als validierende Behörde benannt. In einem Mitgliedstaat wurde keine validierende Behörde für eine durch eine Verwaltungsbehörde in einem Ordnungswidrigkeitsverfahren erlassene EEA benannt. Beinahe alle Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung korrekt umgesetzt.

3.1.2. Vollstreckungsbehörden (Artikel 2 Buchstabe d)

Eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten benannte die für den Erlass einer EEA zuständigen Behörden auch zu Vollstreckungsbehörden. In einigen Mitgliedstaaten sind die für die Anerkennung und Vollstreckung einer EEA zuständigen Behörden auch Strafverfolgungsbehörden oder Verwaltungsbehörden.

---

[10] Nach Artikel 1 Absatz 1 ist eine EEA eine gerichtliche Entscheidung, die von einer Justizbehörde erlassen oder validiert wird.

[11] Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. Dezember 2020, Staatsanwaltschaft Wien/A. u. a., C-584/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:1002.

[12] Siehe die beim Gerichtshof der Europäischen Union anhängige Rechtssache C-66/20.

3.1.3. Zentrale Behörden (Artikel 7 Absatz 3)

Artikel 7 Absatz 3 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zentrale Behörden zur Unterstützung der zuständigen Behörden benennen können. Die Mitgliedstaaten können ihre zentralen Behörden mit der administrativen Übermittlung und Entgegennahme einer EEA sowie des gesamten übrigen diese betreffenden amtlichen Schriftverkehrs betrauen.

Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat zumindest eine zentrale Behörde an die Kommission gemeldet. In den meisten Fällen wurden die Justizministerien als zentrale Behörden benannt, wobei den einzelnen Ministerien unterschiedliche Aufgaben übertragen wurden. Einige dieser zentralen Behörden können auch bei der administrativen Übermittlung und Entgegennahme einer EEA unterstützen. Nur einige wenige Mitgliedstaaten verlangen, dass EEA grundsätzlich über ihre zentralen Behörden verschickt werden. In einigen Fällen wurden mehrere zentrale Behörden gemeldet. In einigen Mitgliedstaaten können auch Behörden Unterstützung leisten, die nicht formal als zentrale Behörden gemeldet wurden.

Mehrere Mitgliedstaaten haben ihren zentralen Behörden zusätzliche Kompetenzen übertragen (beispielsweise die Aufgabe zu überprüfen, ob alle notwendigen Unterlagen eingereicht wurden, oder die Befugnis, die Vollstreckung einer EEA unter bestimmten Voraussetzungen zu versagen). Beinahe alle Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung korrekt umgesetzt.

3.2. Definition und Anwendungsbereich der EEA und Verfahren, für die eine EEA erlassen werden kann

3.2.1. Definition EEA (Artikel 1)

Alle Mitgliedstaaten haben Artikel 1 Absatz 1 umgesetzt und die EEA als eine gerichtliche Entscheidung definiert, die zur Durchführung einer oder mehrerer spezifischer Ermittlungsmaßnahme(n) in einem anderen Mitgliedstaat zur Erlangung von Beweisen erlassen wird. In Erwägungsgrund 25 wird präzisiert, dass die Richtlinie Vorschriften über die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen zur Erhebung von Beweismitteln in sämtlichen Phasen des Strafverfahrens, einschließlich der Gerichtsphase, festlegt. In einigen wenigen Mitgliedstaaten kann eine EEA auch während der Vollstreckung eines Urteils oder einer Strafe erlassen werden. Ein Mitgliedstaat präzisierte, dass eine EEA auch für zusätzliche Verfahrensmaßnahmen erlassen werden kann.

Einige Mitgliedstaaten gehen in ihren Umsetzungsvorschriften nicht ausdrücklich auf das Recht einer verdächtigen oder beschuldigten Person, oder ihres rechtlichen Beistands, ein, den Erlass einer EEA zu beantragen (Artikel 1 Absatz 3). Der Grund hierfür mag jedoch sein, dass dieses Recht bereits durch die nationalen Strafverfahrensvorschriften erteilt wird.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten bezieht sich in ihren Umsetzungsvorschriften nicht ausdrücklich auf die Achtung von Grundrechten und Rechtsgrundsätzen (Artikel 1 Absatz 4). Einige wenige Mitgliedstaaten beziehen sich jedoch auf die Charta der Grundrechte der

Europäischen Union, auf ihre nationalen Verfassungen, oder auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Die meisten Mitgliedstaaten sehen jedoch ausdrücklich in der grundsätzlichen Verpflichtung zur Achtung der Grundrechte einen Grund, die Anerkennung oder Vollstreckung einer EEA nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe f im Falle einer Verletzung dieses Grundsatzes zu versagen.

3.2.2. Anwendungsbereich (Artikel 3)

Nach Artikel 3 der Richtlinie erfasst die EEA alle Ermittlungsmaßnahmen mit Ausnahme der Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe und der Erhebung von Beweismitteln innerhalb einer solchen Gruppe. In den Erwägungsgründen 9 und 34 wird klargestellt, dass die Richtlinie nicht für grenzüberschreitende Observationen nach dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen[13] gelten sollte, ebenso wenig wie für einstweilige Maßnahmen im Hinblick auf die Einziehung von Vermögenswerten.

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 3 ausdrücklich umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben weitere Ausnahmen in ihre Vorschriften aufgenommen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Sammlung von Strafregisterdaten, die Rechtshilfe bei der Zustellung von Verfahrensunterlagen, die Vernehmung von Beschuldigten per Telefonkonferenz und die Beschlagnahme von Gegenständen. Einige wenige Mitgliedstaaten schließen grenzüberschreitende Observationen nach dem Schengener Übereinkommen ausdrücklich vom Anwendungsbereich der EEA aus. Fast alle Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung korrekt umgesetzt.

3.2.3. Verfahrensarten (Artikel 4)

Nach Artikel 4 der Richtlinie kann eine EEA im Rahmen von Strafverfahren in allen Mitgliedstaaten erlassen werden (Artikel 4 Buchstabe a). Ein Mitgliedstaat verlangt jedoch, dass es sich dabei um ein Strafverfahren wegen einer im Anordnungsstaat begangenen strafbaren Handlung handelt, anstatt lediglich von „einer nach dem nationalen Recht des Anordnungsstaats strafbaren Handlung“ zu sprechen. Einige Mitgliedstaaten erlauben in ihrer Rolle als Anordnungsstaat den Erlass einer EEA in Verfahren wegen Handlungen, die nach dem nationalen Recht des Anordnungsstaats als Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften gemäß Artikel 4 Buchstabe b und Artikel 4 Buchstabe c der Richtlinie geahndet werden können. In den Umsetzungsvorschriften einer Vielzahl der Mitgliedstaaten fehlt ein ausdrücklicher Hinweis auf Verfahren, die sich auf Straftaten oder Zuwiderhandlungen beziehen, für die im Anordnungsstaat eine juristische Person zur Verantwortung gezogen oder bestraft werden kann (Artikel 4 Buchstabe d). Beinahe alle Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung korrekt umgesetzt.

[13] Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19).

3.3. Erlass einer EEA

3.3.1. Inhalt und Form einer EEA (Artikel 5 Absatz 1)

Artikel 5 Absatz 1 legt die Anforderungen an den Inhalt einer EEA fest und verpflichtet die Anordnungsbehörde, das Formblatt im Anhang der Richtlinie für den Erlass einer EEA zu verwenden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben die formalen Vorgaben für den Erlass einer EEA vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt.

3.3.2. Bedingungen für den Erlass einer EEA (Artikel 6)

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 darf eine EEA erlassen werden, wenn a) der Erlass der EEA für die Zwecke der Verfahren nach Artikel 4 unter Berücksichtigung der Rechte der verdächtigen oder beschuldigten Person notwendig und verhältnismäßig ist, und b) die in der EEA angegebene(n) Ermittlungsmaßnahme(n) in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall unter denselben Bedingungen hätte(n) angeordnet werden können.

Einige Mitgliedstaaten haben Artikel 6 Absatz 1 nicht ausdrücklich umgesetzt. In einigen weiteren Mitgliedstaaten ist die Umsetzung nicht korrekt erfolgt.

Eine erhebliche Anzahl der Mitgliedstaaten weist nicht ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, die Anordnungsbehörde zu der Frage zu konsultieren, wie wichtig die Durchführung der EEA ist (Artikel 6 Absatz 3). Einige dieser Mitgliedstaaten haben jedoch horizontale Bestimmungen eingeführt, die eine Konsultation der Anordnungsbehörde im Hinblick auf die Anerkennung und Vollstreckung einer EEA ermöglichen. Einige wenige Mitgliedstaaten haben Artikel 6 Absatz 3 mit dem Hinweis umgesetzt, dass eine Konsultation der Anordnungsbehörde nur unter den Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe a möglich ist. Einige wenige Mitgliedstaaten überlassen eine Konsultation der Anordnungsbehörde nicht dem Ermessen, sondern schreiben sie verbindlich vor.

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 6 ordnungsgemäß umgesetzt. In einigen Mitgliedstaaten entspricht die Umsetzung jedoch nicht den Vorschriften der Richtlinie.

3.3.3. Sprachenregelung (Artikel 5 Absätze 2–3 und Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b)

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 muss eine EEA durch die zuständige Behörde des Anordnungsstaats in eine der Amtssprachen des Vollstreckungsstaats oder in eine vom Vollstreckungsstaat anerkannte andere Sprache übersetzt werden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 5 Absatz 3 vollständig und im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten haben Artikel 5 Absatz 3 nicht ausdrücklich umgesetzt.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten haben gemäß Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b angegeben, dass sie eine EEA in einer anderen Sprache als der Landessprache akzeptieren (üblicherweise Englisch). Einige Mitgliedstaaten haben die Annahme einer EEA in einer solchen anderen Sprache abhängig von der Dringlichkeit des Ersuchens oder einer entsprechenden gegenseitigen Verpflichtung des anderen Mitgliedstaats abhängig gemacht. Einige wenige Mitgliedstaaten haben darüber hinaus eine bevorzugte Sprachenregelung für bestimmte benachbarte Mitgliedstaaten festgesetzt. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten gibt in ihren Umsetzungsvorschriften an, welche Sprache(n) für das Ausfüllen oder die Übersetzung einer EEA verwendet werden dürfen, wenn der betreffende Mitgliedstaat Vollstreckungsstaat ist. Eine sehr kleine Anzahl von Mitgliedstaaten macht jedoch keine näheren Angaben zur Sprachenregelung in ihren Umsetzungsvorschriften.

3.4. Anerkennung und Vollstreckung einer EEA

3.4.1. Anerkennung und Vollstreckung einer EEA (Artikel 9)

Gemäß Artikel 9 ist die Vollstreckungsbehörde grundsätzlich verpflichtet, eine EEA anzuerkennen und ihre Vollstreckung in derselben Weise und unter denselben Modalitäten zu gewährleisten, als wäre die betreffende Ermittlungsmaßnahme von einer Behörde des Vollstreckungsstaats angeordnet worden.

Eine sehr geringe Anzahl Mitgliedstaaten weist in ihren Umsetzungsvorschriften nicht ausdrücklich auf diese Verpflichtung zur Anerkennung einer EEA hin. Ein Mitgliedstaat spricht in diesem Zusammenhang von einem Vollstreckungsermessen anstelle einer Verpflichtung.

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat Artikel 9 Absatz 2 korrekt umgesetzt. Danach hat die Vollstreckungsbehörde die von der Anordnungsbehörde ausdrücklich angegebenen Formvorschriften und Verfahren einzuhalten, sofern diese Formvorschriften und Verfahren nicht im Widerspruch zu den wesentlichen Rechtsgrundsätzen des Vollstreckungsstaats stehen. Ein Mitgliedstaat setzte die Bestimmung in Form einer Ermessensvorschrift um. Im Fall einiger Mitgliedstaaten konnten keine einschlägigen Bestimmungen zu Verwaltungsstrafverfahren gefunden werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben den Verweis auf „wesentliche Rechtsgrundsätze“ mit einem allgemeineren Verweis auf „nationales Recht“ oder „grundlegende Prinzipien“ des nationalen Rechts ersetzt.

Gemäß Artikel 9 Absatz 3 hat eine Vollstreckungsbehörde eine EEA, die nicht von einer Anordnungsbehörde erlassen wurde, an den Anordnungsstaat zurückzugeben. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt. Einige wenige Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung jedoch nicht ausdrücklich umgesetzt. Ein Mitgliedstaat hat sie als Grund für die Versagung der Vollstreckung oder Anerkennung einer EEA umgesetzt.

Einige wenige Mitgliedstaaten haben Artikel 9 Absätze 4 und 5 nicht ausdrücklich umgesetzt. Darin wird festgelegt, wie Behörden des Anordnungsstaats die Behörden des Vollstreckungsstaats bei der Vollstreckung der EEA unterstützen können. In einigen anderen Mitgliedstaaten wurden Probleme mit der Konformität der Umsetzung dieser Bestimmung festgestellt.

3.4.2. Rückgriff auf eine Ermittlungsmaßnahme anderer Art (Artikel 10)

Artikel 10 Absatz 1 verpflichtet die Vollstreckungsbehörde, auf eine nicht in der EEA vorgesehene Ermittlungsmaßnahme zurückzugreifen, wenn die erbetene Ermittlungsmaßnahme nach dem Recht des Vollstreckungsstaats nicht besteht oder in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall nicht zur Verfügung stehen würde.

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 10 im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt. Bei einigen wenigen Mitgliedstaaten wurden Konformitätsprobleme festgestellt. Beispiele hierfür sind ein Ermessen statt einer Verpflichtung, auf eine andere Ermittlungsmaßnahme zurückzugreifen (Absatz 1), eine Verpflichtung statt eines Ermessens, auf eine Ermittlungsmaßnahme mit weniger einschneidenden Mitteln zurückzugreifen (Absatz 3), und in einigen wenigen Fällen eine Umsetzung von Absatz 5 in einen Grund für die Versagung der Anerkennung oder Vollstreckung der EEA.

3.4.3. Gründe für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung (Artikel 11 Absatz 1, Artikel 22 Absatz 2, Artikel 23 Absatz 2, Artikel 24 Absatz 2, Artikel 26 Absatz 6, Artikel 27 Absatz 5, Artikel 28 Absatz 1, Artikel 29 Absatz 3, Artikel 30 Absatz 5)

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Vollstreckung einer EEA nach Artikel 9 Absatz 1 wird durch die in Artikel 11 Absatz 1 aufgelisteten fakultativen Gründe für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung eingeschränkt. Weitere Einschränkungen bestehen nach den in Artikel 22 Absatz 2, Artikel 23 Absatz 2, Artikel 24 Absatz 2, Artikel 26 Absatz 6, Artikel 27 Absatz 5, Artikel 28 Absatz 1, Artikel 29 Absatz 3 und Artikel 30 Absatz 5 genannten zusätzlichen Gründen für bestimmte Ermittlungsmaßnahmen.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat alle oder einige der Gründe für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung nach Artikel 11 Absatz 1 als zwingend umgesetzt. In den übrigen Mitgliedstaaten sind die Versagungsgründe fakultativ. Einige Mitgliedstaaten haben einige der Versagungsgründe gemäß Artikel 11 Absatz 1 nicht ausdrücklich umgesetzt. Einige wenige Mitgliedstaaten haben die Versagungsgründe nach Artikel 22 Absatz 2, Artikel 24 Absatz 2, Artikel 26 Absatz 6, Artikel 27 Absatz 5, Artikel 28 Absatz 1, Artikel 29 Absatz 3 und Artikel 30 Absatz 5 nicht als zwingend umgesetzt, bzw. durch weitere Gründe ergänzt.

Wesentliche Unterschiede in der Umsetzung ließen sich im Hinblick auf Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d feststellen, der einen fakultativen Versagungsgrund festlegt für den Fall, dass die Vollstreckung der EEA dem Grundsatz „ne bis in idem“ zuwiderlaufen würde. Einige

Mitgliedstaaten nennen den Grundsatz lediglich, andere spezifizieren ihn, und wieder einige dieser letzteren Mitgliedstaaten ergänzen ihn mit einer Vollstreckungsbedingung[14].

Eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat den Versagungsgrund aus grundrechtlichen Erwägungen gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe f im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten erwähnen einen derartigen Versagungsgrund jedoch nicht ausdrücklich. Darüber hinaus fehlen in den Umsetzungsvorschriften einiger Mitgliedstaaten Bezugnahmen auf Artikel 6 AEUV und die Charta, einige andere verweisen auf die Europäische Menschenrechtskonvention, und ein Mitgliedstaat auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Alle Mitgliedstaaten haben den Versagungsgrund wegen fehlender beiderseitiger Strafbarkeit gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben dabei Ausnahmen oder Bedingungen ergänzt, deren Konformität zweifelhaft ist. Im Hinblick auf die Kategorien von Straftaten, bei denen die Prüfung einer beiderseitigen Strafbarkeit entfällt, schließt ein Mitgliedstaat eine solche Prüfung für seine Staatsbürger nicht aus. Ein anderer Mitgliedstaat schließt die Prüfung für invasive Ermittlungsmaßnahmen aus, es sei denn, diese Maßnahmen sind auf bestimmte Straftaten oder ein bestimmtes Mindeststrafmaß beschränkt. In einem Mitgliedstaat besteht die Möglichkeit, die Nichtanwendung dieses Versagungsgrundes von dem Prinzip der Gegenseitigkeit abhängig zu machen. In einer sehr geringen Anzahl Mitgliedstaaten fehlt der Verweis auf die freiheitsentziehende Maßregel der Sicherung.

Zwei Mitgliedstaaten haben Artikel 11 Absatz 2 mit der Begründung nicht umgesetzt, dass die fehlende beiderseitige Strafbarkeit ebenso wie die Versagungsgründe gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe h keine Anwendung auf die unter Artikel 10 Absatz 2 aufgeführten Ermittlungsmaßnahmen finden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben die Ausnahmeregelung für steuerstrafrechtliche Vergehen betreffend Steuern, Abgaben, Zöllen und Devisen gemäß Artikel 11 Absatz 3 korrekt umgesetzt. In einigen wenigen Mitgliedstaaten sind keine entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen getroffen worden.

Nach Artikel 11 Absatz 4 hat die Vollstreckungsbehörde die Anordnungsbehörde zu konsultieren, bevor sie beschließt, wegen eines der in der Richtlinie genannten Versagungsgründe eine EEA nicht anzuerkennen oder zu vollstrecken. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung korrekt umgesetzt. In einigen Fällen wurde die Bestimmung jedoch nur teilweise umgesetzt. So wurden beispielsweise die Worte „ganz oder

[14] Dieser Grundsatz geht auf Artikel 54 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen zurück, in dem es heißt: „vorausgesetzt, dass im Fall einer Verurteilung die Sanktion bereits vollstreckt worden ist, gerade vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaats nicht mehr vollstreckt werden kann“.

teilweise“ und „unverzüglich“ weggelassen oder es fehlt die Verpflichtung, die Anordnungsbehörde wegen bestimmter Versagungsgründe zu konsultieren.

Gemäß Artikel 11 Absatz 5 hat die Vollstreckungsbehörde eine Behörde des Vollstreckungsstaats mit einer entsprechenden Zuständigkeit zu ersuchen, ein bestehendes Vorrecht oder bestehende Immunität aufzuheben. Einige wenige Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung nicht oder nur teilweise umgesetzt.

Einige Mitgliedstaaten haben zusätzliche Versagungsgründe in ihr nationales Recht aufgenommen. Beispiele hierfür sind das fehlende, unvollständige oder fehlerhafte Ausfüllen des EEA-Formblatts, eine erfolgreiche rechtliche Anfechtung der EEA, die Rücknahme einer EEA oder andere Gründe, die es unmöglich machen, Verfahrensmaßnahmen durchzuführen.

Derartige unterschiedliche Umsetzungskonzepte können zu Disparitäten zwischen den einzelnen Rechtssystemen führen. Darunter könnte wiederum die praktische Anwendbarkeit der Richtlinie leiden. Wie vom Gerichtshof bestätigt[15], ist die EEA „ein Instrument, das auf den Grundsätzen des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung beruht und dessen Vollstreckung den Grundsatz darstellt, während die Ablehnung seiner Vollstreckung als eng auszulegende Ausnahme ausgestaltet ist“.

3.5. Fristen für die Anerkennung oder Vollstreckung und Gründe für den Aufschub der Anerkennung oder der Vollstreckung (Artikel 12 und 15)

Die in Artikel 12 dargelegten Fristen und Grundsätze sind wichtig für die Effizienz der EEA.

Einige Mitgliedstaaten haben den Wortlaut in Absatz 1, wonach die Entscheidung über die Anerkennung oder Vollstreckung und die Durchführung der Ermittlungsmaßnahme „genauso rasch und vorrangig wie in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall“ erfolgt, nicht umgesetzt.

Einige wenige Mitgliedstaaten haben Absatz 2 nicht umgesetzt. Danach hat die Vollstreckungsbehörde ein Ersuchen der Anordnungsbehörde, die EEA innerhalb einer kürzeren Frist oder zu einem bestimmten Zeitpunkt zu vollstrecken, zu berücksichtigen.

Gemäß Absatz 3 ist die Entscheidung über die Anerkennung oder Vollstreckung der EEA so bald wie möglich, jedoch spätestens 30 Tage nach Eingang der EEA zu treffen. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Frist ordnungsgemäß und im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt. In einigen Fällen gibt es jedoch Konformitätsprobleme, beispielsweise durch die Einführung von Ausnahmeregelungen.

[15] Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. Dezember 2020, A. u. a., C-584/19, ECLI:EU:C:2020:1002, Rn. 64.

Gemäß Absatz 4 hat die Vollstreckungsbehörde die Ermittlungsmaßnahme unverzüglich, jedoch spätestens 90 Tage nach Erlass der Entscheidung über die Anerkennung oder Vollstreckung durchzuführen. Alle Mitgliedstaaten haben diese Frist in ihr nationales Recht übertragen.

Die Absätze 5 und 6 ermöglichen eine Verlängerung der genannten Fristen. Es scheint jedoch, dass einige Mitgliedstaaten diese Bestimmungen nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben.

Die Anerkennung oder Vollstreckung einer EEA kann aus zwei in Artikel 15 Absatz 1 genannten Gründen aufgeschoben werden. Sobald einer dieser Gründe für den Aufschub nicht mehr besteht, muss die Vollstreckungsbehörde unverzüglich die notwendigen Maßnahmen für die Vollstreckung der EEA treffen und die Anordnungsbehörde hiervon unterrichten (Artikel 15 Absatz 2). Diese Bestimmungen wurden von den meisten Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt. Einige wenige Mitgliedstaaten haben die Entscheidung, die Anerkennung oder Vollstreckung der EEA aufzuschieben, nicht ins Ermessen gestellt, sondern verpflichtend gemacht. Einige wenige Mitgliedstaaten haben Artikel 15 Absatz 2 nur teilweise umgesetzt.

3.6. Übermittlung von Beweismitteln (Artikel 13)

Gemäß Artikel 13 Absatz 1 hat die Vollstreckungsbehörde dem Anordnungsstaat Beweismittel ohne unnötige Verzögerung zu übermitteln. Beweismittel können auch direkt an die zuständigen Behörden des Anordnungsstaats übermittelt werden, die gemäß Artikel 9 Absatz 4 den Vollstreckungsstaat bei der Vollstreckung der EEA unterstützen. Nicht alle Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung korrekt umgesetzt.

Gemäß Artikel 13 Absatz 2 kann die Übermittlung von Beweismitteln so lange ausgesetzt werden, bis über einen Rechtsbehelf entschieden wurde. Einige wenige Mitgliedstaaten haben diese Vorschrift nicht oder nur teilweise umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben eine Verpflichtung zur Aussetzung der Übermittlung von Beweismitteln eingeführt. Ein Mitgliedstaat hat wiederum festgelegt, dass die Aussetzung der Übermittlung von Beweismitteln wegen eines Rechtsbehelfs nicht zulässig ist.

Gemäß Artikel 13 Absatz 4 kann die Vollstreckungsbehörde Beweismittel, die bereits für andere Verfahren benötigt werden, vorübergehend an den Anordnungsstaat übermitteln. Einige Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung nicht umgesetzt.

3.7. Rechtsbehelfe (Artikel 14)

In Verbindung mit Erwägungsgrund 22 verpflichtet Artikel 14 Absatz 1 die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass gegen die in der EEA angegebenen Ermittlungsmaßnahmen Rechtsbehelfe eingelegt werden können, die den Rechtsbehelfen gleichwertig sind, die in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall zur Verfügung stehen.

Einige Mitgliedstaaten haben nicht angegeben, dass gegen die in einer in dem jeweiligen Mitgliedstaat erlassenen EEA angegebenen Ermittlungsmaßnahmen Rechtsbehelfe eingelegt

werden können, die gleichwertig mit in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen sind. Einige Mitgliedstaaten haben keine ausdrücklichen Vorschriften zu ihrem Tätigwerden als Vollstreckungsstaat eingeführt. Allerdings haben einige Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass die nationalen Vorschriften zum Strafverfahrensrecht einschlägig sind. Einige wenige Mitgliedstaaten haben in ihre Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie spezielle Rechtsbehelfe gegen eine EEA aufgenommen.

Einige Mitgliedstaaten haben Absatz 2 nicht ausdrücklich umgesetzt, mit dem Hinweis, dass nur der Anordnungsstaat die sachlichen Gründe für den Erlass einer EEA anfechten kann.

Eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat die Bestimmungen der Absätze 3, 4, 6 und 7 nicht ausdrücklich umgesetzt. Diese betreffen die Bereitstellung von Informationen über bestehende Möglichkeiten zur Einlegung von Rechtsbehelfen, die Fristsetzung für die Einlegung eines Rechtsbehelfs sowie die Folgen einer Anfechtungsklage.

Gemäß Absatz 5 haben die Anordnungsbehörden und die Vollstreckungsbehörden einander über gegen den Erlass bzw. die Anerkennung oder Vollstreckung einer EEA eingelegte Rechtsbehelfe zu unterrichten. Einige wenige Mitgliedstaaten haben diese Vorschrift überhaupt nicht umgesetzt; einige andere haben sie nicht ordnungsgemäß umgesetzt.

3.8. Informationspflicht (Artikel 16)

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat die Verpflichtung gemäß Artikel 16, den Eingang einer EEA zu bestätigen und den Anordnungsstaat über Entwicklungen und Entscheidungen hinsichtlich der Anerkennung oder Vollstreckung der EEA zu unterrichten, ordnungsgemäß umgesetzt. Einige wenige Mitgliedstaaten haben Artikel 16 jedoch nur teilweise umgesetzt (beispielsweise wurde die Angabe „unverzüglich“ in den Absätzen 1 und 2 weggelassen; die Verpflichtung, den Eingang einer EEA zu bestätigen, wurde den Vollstreckungsbehörden nicht auferlegt, wenn eine zentrale Behörde benannt wurde; und Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe b wurde nicht umgesetzt).

4. DATENERFASSUNG

Im September 2020 verschickte die Kommission Fragebögen an zuständige Behörden und Rechtsanwälte in den Mitgliedstaaten, Eurojust und das EJN, mit der Bitte um qualitative und quantitative Angaben gemäß Artikel 37 der Richtlinie. Sie erhielt 19 Reaktionen von zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Eurojust und dem EJN und neun Antworten von Rechtsanwälten.

Aus den Rückmeldungen der zuständigen Behörden ergibt sich, dass die EEA häufig eingesetzt zu werden scheint: Die Anzahl erlassener und vollstreckter EEA seit Beginn der Anwendung der Richtlinie schwankt zwischen einem niedrigen dreistelligen Bereich (ein Mitgliedstaat hat beispielsweise 364 EEA erlassen und 180 zur Vollstreckung erhalten) und einem niedrigen

fünfstelligen Bereich (ein Mitgliedstaat hat ca. 15 900 EEA erlassen und ungefähr 10 500 erhalten). Darüber hinaus wurde das EJN deutlich häufiger um Unterstützung bei einer EEA gebeten. Die Anzahl der Fälle stieg von 255 im Jahr 2017 auf 1762 im Jahr 2019. Dabei bestand die Unterstützung beispielsweise in der Kontaktvermittlung zwischen einzelnen Behörden, der Beschleunigung der Zusammenarbeit unter den Behörden und der Übermittlung von Informationen zu Rechtsfragen oder dem Stand eines Strafverfahrens. Eurojust wurde seit Anwendung der Richtlinie in 3348 Fällen um Unterstützung bei einer EEA gebeten. Die Art der Unterstützung war dabei einzelfallabhängig und betraf verschiedene Phasen des Verfahrens, vom Erlass einer EEA bis zu ihrer Anerkennung oder Vollstreckung und Nachverfolgung.

In den Mitgliedstaaten wurde am häufigsten die Vernehmung einer Person oder die Ermittlung von Informationen über Bank- und sonstige Finanzkonten angefordert. Es scheint jedoch, dass die meisten Ermittlungsmaßnahmen regelmäßig angefordert werden.

In den meisten Fällen wurde die erlassenen EEA erfolgreich vollstreckt (zwischen 76,65 % in einem Mitgliedstaat und 96,93 % in einem anderen) und nur in wenigen Fällen wurde eine Vollstreckung versagt (zwischen 0 % aller in einem Mitgliedstaat erlassenen EEA und 17 % aller in einem anderen Mitgliedstaat erlassenen EEA). Es gab jedoch auch einige Probleme mit der Versagung der Vollstreckung einer EEA, beispielsweise mangels beiderseitiger Strafbarkeit oder weil die angeforderte Ermittlungsmaßnahme nach nationalem Recht nicht genehmigt werden konnte. Andere Versagungsgründe waren sachliche Gründe, Übersetzungsprobleme, Proportionalitätserwägungen, De-minimis-Regelungen und die COVID-19-Pandemie. In manchen Fällen wurden keine Gründe für die Versagung der Anerkennung oder Vollstreckung angegeben. Nur einige wenige Mitgliedstaaten machten Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe f (Wahrung der Grundrechte) als Begründung für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung geltend.

Die meisten Mitgliedstaaten gaben an, dass sie eine EEA in einer Zeitspanne von 31 bis 60 Tagen vollstrecken und die Beweismittel an den Anordnungsstaat übermitteln. Eine Vielzahl der Mitgliedstaaten meldeten jedoch, dass sie Beweismittel vom Vollstreckungsstaat erst nach 91 bis 120 Tagen erhalten. Viele Mitgliedstaaten erachten die in der Richtlinie festgesetzten Fristen für angemessen. Einige Mitgliedstaaten melden jedoch (schwerwiegende) Verzögerungen in Einzelfällen, und das auch in dringenden Fällen. Einigen Rückmeldungen ist zu entnehmen, dass die Fristen von den Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße eingehalten werden. Als Gründe für eine Verzögerung wurden unter anderem interne Verfahrensabläufe, Arbeitsbelastung und die COVID-19-Pandemie angegeben, sowie andere Gründe wie beispielsweise die Unmöglichkeit, eine Vorladung zuzustellen. Einige Mitgliedstaaten geben an, dass sie diese Schwierigkeiten im direkten Kontakt oder mit Unterstützung durch Eurojust, dem EJN oder (in dringenden Fällen) Europol gelöst haben.

Die meisten Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass der gegenwärtige Rahmen für die gegenseitige Anerkennung einer EEA grundsätzlich für die Erlangung von Beweismitteln

ausreichend ist. Dies trifft allerdings nicht auf die Erlangung von elektronischen Beweismitteln[16] zu. Hier sehen die Mitgliedstaaten nach wie vor einen starken Bedarf an Sonderregelungen, der mit der steigenden Digitalisierung und der COVID-19-Pandemie noch gestiegen ist. Des Weiteren sind die meisten Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Richtlinie das Erlangen von Beweismitteln vereinfacht und beschleunigt hat und sich positiv auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ausgewirkt hat. Eurojust und das EJN teilen diese Ansicht größtenteils.

Die Länge und Komplexität des Formblatts wurde am häufigsten als problematisch für das reibungslose Funktionieren der EEA angesehen. Eine weitere Schwierigkeit wurde in den unterschiedlichen nationalen Regelungen für die Erlangung von Beweismitteln gesehen. In einzelnen Fällen wurden andere praktische Anwendungsprobleme aufgeführt. Beispiele hierfür waren die Aufforderung des Vollstreckungsstaats, neben der EEA auch den nationalen Beschluss (gerichtliche Anordnung) zu übersenden, unvollständig ausgefüllte Formblätter, qualitativ minderwertige Übersetzungen, sowie Fälle, in denen der Vollstreckungsstaat bestimmte, vom Anordnungsstaat erbetene Verfahrensmodalitäten nicht einhielt. Letzteres wurde von einigen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Problemen bei der Zulässigkeit von durch eine EEA erlangten Beweismitteln vor Gericht angeführt. Andere Mitgliedstaaten berichteten allerdings von keinerlei Schwierigkeiten mit der Zulässigkeit von Beweismitteln, bzw. hatten diesbezüglich keine Informationen. Die meisten Mitgliedstaaten sprachen sich für nichtlegislative Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der EEA aus. Allerdings machten sie auch Vorschläge zur Vereinfachung des Formblatts.

Bezüglich der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs konnte die Mehrheit der Mitgliedstaaten entweder keine genauen Angaben darüber machen, wie häufig von dieser Maßnahme Gebrauch gemacht wurde, oder meldete nur einige wenige Fälle. Im Fall von Artikel 30 lag die Anzahl erlassener EEA zwischen 0 in einem Mitgliedstaat und 25 in einem anderen und die Anzahl eingegangener EEA zwischen 0 in einem Mitgliedstaat und 90 in einem anderen. Im Fall von Artikel 31 lag die Anzahl versendeter Unterrichtungen zwischen 0 in einem Mitgliedstaat und mindestens 40 in einem anderen und die Anzahl eingegangener Unterrichtungen zwischen 0 in einem Mitgliedstaat und 35 in einem anderen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten konnte nicht angeben, in wie vielen Fällen die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs (gemäß Artikel 30 oder Artikel 31) versagt wurde, bzw. berichtete von einigen wenigen Fällen.

Auf die Frage, ob die Bestimmungen der Richtlinie zur Überwachung des Telekommunikationsverkehrs auch unter Berücksichtigung technischer Entwicklungen als zufriedenstellend zu bewerten sind, gab die Mehrheit der Mitgliedstaaten an, dass sie die Richtlinie in dieser Hinsicht als zufriedenstellend ansehen, und war der Meinung, dass

[16] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en

bestehende Schwierigkeiten nicht durch gesetzgeberische Maßnahmen behoben werden können. Einige Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie noch klarer gefasst werden könnte bzw. dass gesonderte Regelungen für Anbieter von sogenannten Over-the-Top-Diensten (OTT-Diensten) benötigt werden. Einige Mitgliedstaaten haben sich zu dem Thema gar nicht geäußert.

Im Zusammenhang mit Debatten über neu vorgeschlagene Regeln zum grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln konsultierte die Kommission die Mitgliedstaaten im Herbst 2018 bezüglich bestehender Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Echtzeit-Überwachung und Möglichkeiten der Verbesserung diesbezüglich. Die Konsultationen ergaben, dass große Unterschiede in den nationalen Gesetzen im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Anordnung einer Überwachung bestanden (beispielsweise die Beschränkung auf bestimmte strafbare Handlungen oder Mindeststrafmaße). Außerdem wurde deutlich, dass bei der grenzüberschreitenden Übertragung von Daten vor allem technische Schwierigkeiten bestanden. Gleichwohl wurde das bestehende EEA-System als zweckdienliches und nützliches Instrument für die Bearbeitung grenzüberschreitender Ersuchen zwischen den Mitgliedstaaten angesehen. Die Konsultationen ergaben auch, dass bisherige gesetzgeberische Maßnahmen als nicht ausreichend angesehen wurden. Diese Einschätzung bezog sich unter anderem auf Maßnahmen, die sich mit der Echtzeit-Überwachung als Teil des vorgeschlagenen Pakets zu elektronischen Beweismitteln befassen sowie mit der Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Regeln zur Lösung bestehender Schwierigkeiten. Schließlich ergab die Konformitätsbewertung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen, dass die meisten Mitgliedstaaten Artikel 30 und 31 ordnungsgemäß umgesetzt haben. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch Teile dieser Vorschriften nicht oder nicht im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt, beispielsweise indem sie zwingende statt fakultative Gründe für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung einer EEA vorsehen.

Das EJN und Eurojust haben ebenfalls Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung der Richtlinie gemeldet.[17] Unter den genannten Beispielen sind der Umgang mit dringenden Fällen, qualitativ minderwertige Übersetzungen, Schwachstellen im EEA-Formblatt, das Fehlen spezifischer Regelungen zum „Grundsatz der Spezialität“, sowie unterschiedliche Auslegungen von Bestimmungen. Sie sprechen sich dafür aus, sowohl gesetzgeberische als auch nichtgesetzgeberische Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme zu ergreifen.

Die Rechtsanwälte gaben an, dass ihre praktische Erfahrung mit EEA beschränkt ist. Beispielsweise besteht keine oder nur sehr wenig Erfahrung mit der Anfechtung des Erlasses einer EEA oder ihrer Anerkennung und Vollstreckung. Aus einigen wenigen Antworten geht

[17] Eurojust und das EJN haben auch öffentlich einige der Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung der Richtlinie aufgezeigt, beispielsweise im Gemeinsamen Vermerk von Eurojust und dem Europäischen Justiziellen Netz vom Juni 2019 und im Report on Eurojust’s casework (Bericht über die Fallarbeit von Eurojust) vom November 2020.

hervor, dass Anträgen der Verteidigung zur Erlangung von Beweismittel von einem anderen Mitgliedstaat (Artikel 1 Absatz 3) kaum stattgegeben wurde. In einigen Antworten wurde die Bedeutung der EEA als Ergänzung zum Europäischen Haftbefehl hervorgehoben[18]. Mehreren Antworten war zu entnehmen, dass der derzeitige Rahmen für die gegenseitige Anerkennung von EEA einen ausreichenden Grundrechtsschutz gewährt. Allerdings wurden in einigen Fällen Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise der EEA durch gesetzgeberische und nichtgesetzgeberische Maßnahmen gemacht.

Viele zuständige Behörden der Mitgliedstaaten, Rechtsanwälte und insbesondere das EJN und Eurojust nannten Beispiele für gelungene Kooperationen in der Praxis. Dazu zählten beispielsweise direkte Konsultationen zwischen den Behörden, die Schulung von mit der EEA befasstem Personal, Koordinierungstreffen und Veröffentlichungen zum Einsatz der EEA.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Richtlinie ist das Kerninstrument für die Erlangung von Beweismitteln in der EU. Mit der Richtlinie wurde ein neuer, auf dem Grundsatz gegenseitiger Anerkennung beruhender Ansatz zur Erlangung von Beweismitteln in Strafsachen eingeführt. Insgesamt hat die Richtlinie im Vergleich zu vorigen Instrumenten einen europäischen Mehrwert geschaffen, indem sie das Verfahren für die Ermittlung von Beweismitteln vereinfacht und genaue Fristen für die Durchführung setzt.

Zwar werden die bisherigen Anstrengungen der Mitgliedstaaten anerkannt, doch bestehen nach dieser Bewertung nach wie vor Probleme im Hinblick auf bestimmte Kernvorschriften der Richtlinie, wie beispielsweise die Gründe für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung. Die Kommission wird die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten auch weiterhin überprüfen und alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Beachtung ihrer Bestimmungen in der gesamten EU sicherzustellen.[19]

Gleichzeitig arbeitet die Kommission eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinie zu überwinden. Seit Annahme der Richtlinie hat die Kommission drei Expertentreffen mit den Mitgliedstaaten organisiert, um sie bei der praktischen Anwendung der Richtlinie zu unterstützen.[20] Die Kommission fördert außerdem – insbesondere mittels finanzieller Unterstützung – die effektive Anwendung der EEA, indem sie

[18] Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

[19] Im Rahmen ihrer in der „Mitteilung der Kommission - EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ (C/2016/8600) beschriebenen Durchsetzungsstrategie untersucht die Kommission vorrangig Fälle, in denen Mitgliedstaaten Richtlinien nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben.

[20] Am 25. Januar 2016, am 18. Mai 2016 und am 22. Juni 2017.

über die Verfügbarkeit dieses Instruments informiert und die Notwendigkeit hervorhebt, mit seiner Anwendung befasstes Personal im Hinblick auf die korrekte Anwendung zu schulen.[21] Darüber hinaus hat die Kommission das System für den digitalen Austausch elektronischer Beweismittel (eEDES) entwickelt. Dabei handelt es sich um ein IT-Tool, mit dem die Mitgliedstaaten EEA in digitaler Form zügig, sicher und im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie austauschen können. Das System kann von der Vollstreckungsbehörde auch dafür genutzt werden, elektronische und damit verbundene Beweismittel an die Anordnungsbehörde zu übermitteln. In ihrer Mitteilung zur Digitalisierung der Justiz vom 2. Dezember 2020[22], hat die Kommission alle Mitgliedstaaten ermutigt, sich mit eEDES zu vernetzen, da davon ausgegangen wird, dass das System die Wirksamkeit der Richtlinie noch weiter verstärken wird.

Schließlich sollten künftige Regeln zu elektronischen Beweismitteln[23] die Richtlinie ergänzen und zügige Verfahren einführen, welche die Besonderheiten elektronischer Beweismittel berücksichtigen und den dringlichen und weiter zunehmenden Anforderungen an die Anwender Rechnung tragen.

[21] Zukünftige Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms „Justiz".

[22] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen *Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union Ein Instrumentarium für Gelegenheiten* (COM/2020/710 final).

[23] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen (COM/2018/225 final), und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren (COM/2018/226 final).