

Brüssel, den 2. Oktober 2024  
(OR. en)

13640/1/24  
REV 1

COPEN 414  
JAI 1399  
EVAL 22  
CATS 80  
EUROJUST 73  
EJN 27

## VERMERK

---

Betr.: **GUTACHTEN IM RAHMEN DER ZEHNTEN RUNDE GEGENSEITIGER  
BEGUTACHTUNGEN zur Umsetzung der Europäischen  
Ermittlungsanordnung (EEA)  
– GUTACHTEN ÜBER DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

---

**GUTACHTEN IM RAHMEN DER  
ZEHNTEN RUNDE GEGENSEITIGER BEGUTACHTUNGEN  
zur Umsetzung der Europäischen Ermittlungsanordnung (EEA)**

**GUTACHTEN über die BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

## Inhaltsverzeichnis

<b><i>Inhaltsverzeichnis</i></b> .....	3
<b>1. ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	6
<b>2. EINLEITUNG</b> .....	8
<b>3. UMSETZUNG</b> .....	10
<b>4. ZUSTÄNDIGE BEHÖRDEN</b> .....	11
<b>4.1. Justizbehörden</b> .....	11
<b>4.2. Verwaltungsbehörden</b> .....	12
<b>4.3. Finanzbehörden</b> .....	12
<b>4.4. Sonstige Behörden</b> .....	13
<b>4.5. Das Recht der verdächtigen oder beschuldigten Person oder des Opfers, eine EEA zu beantragen</b> .....	14
<b>5. ANWENDUNGSBEREICH DER EEA UND IHR VERHÄLTNIS ZU ANDEREN INSTRUMENTEN</b> .....	16
<b>5.1. Verfahrensstufe für den Erlass einer EEA</b> .....	16
<b>5.2. Schmalere Grat zwischen der Verwendung der EEA und der Verwendung anderer Instrumente</b> .....	17
<b>5.3. Im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit oder des spontanen Informationsaustauschs erlangte Informationen</b> .....	21
<b>5.4. Grenzüberschreitende Observation</b> .....	23
<b>6. INHALT UND FORM</b> .....	24
<b>6.1. Herausforderungen</b> .....	24
<b>6.2. Vorschläge für eine mögliche Überarbeitung von Anhang A</b> .....	25
<b>6.3. Sprachenregelung</b> .....	26
<b>6.4. Mehrere Ersuchen in einer EEA</b> .....	27
<b>6.5. In dringenden Fällen erlassene EEA</b> .....	31
<b>7. NOTWENDIGKEIT, VERHÄLTNISMÄßIGKEIT UND RÜCKGRIFF AUF EINE ANDERE ERMITTLUNGSMABNAHME</b> .....	31

<b>8. ÜBERMITTLUNG DES EEA-FORMBLATTS UND DIREKTE KONTAKTE.....</b>	<b>34</b>
<b>9. ANERKENNUNG UND VOLLSTRECKUNG DER EEA UND FORMALITÄTEN .....</b>	<b>37</b>
<b>9.1. Einhaltung von Formalitäten .....</b>	<b>37</b>
<b>9.2. Zugrunde liegende nationale Anordnung .....</b>	<b>39</b>
<b>10. GRUNDSATZ DER SPEZIALITÄT .....</b>	<b>41</b>
<b>10.1. Grundsatz der Spezialität aus Sicht der deutschen Vollstreckungsbehörden .....</b>	<b>41</b>
<b>10.2. Grundsatz der Spezialität aus Sicht der deutschen Anordnungsbehörden .....</b>	<b>42</b>
<b>10.3. Einleitung neuer strafrechtlicher Ermittlungen nach Vollstreckung einer EEA.....</b>	<b>42</b>
<b>11. VERTRAULICHKEIT.....</b>	<b>44</b>
<b>12. GRÜNDE FÜR DIE VERSAGUNG DER ANERKENNUNG ODER DER VOLLSTRECKUNG.....</b>	<b>46</b>
<b>12.1. Die Bundesrepublik Deutschland als Anordnungsstaat .....</b>	<b>46</b>
<b>12.2. Die Bundesrepublik Deutschland als Vollstreckungsstaat .....</b>	<b>48</b>
<b>12.3. Beiderseitige Strafbarkeit .....</b>	<b>49</b>
<b>12.4. Grundprinzipien des Rechts und Grundrechte des Vollstreckungsstaats .....</b>	<b>51</b>
<b>13. FRISTEN .....</b>	<b>52</b>
<b>14. RECHTSBEHELFE .....</b>	<b>53</b>
<b>14.1. Die Bundesrepublik Deutschland als Anordnungsstaat .....</b>	<b>53</b>
<b>14.2. Die Bundesrepublik Deutschland als Vollstreckungsstaat .....</b>	<b>54</b>
<b>14.3. Umsetzung von Artikel 14 der Richtlinie .....</b>	<b>55</b>
<b>14.4. Die künftige Reform des IRG .....</b>	<b>56</b>
<b>15. INFORMATIONSPFLICHT .....</b>	<b>57</b>
<b>16. KOSTEN.....</b>	<b>58</b>
<b>17. KOORDINIERUNG DER VOLLSTRECKUNG VERSCHIEDENER EEA IN VERSCHIEDENEN MITGLIEDSTAATEN UND/ODER IN KOMBINATION MIT ANDEREN INSTRUMENTEN .....</b>	<b>61</b>
<b>18. SPEZIFISCHE ERMITTLUNGSMABNAHMEN.....</b>	<b>61</b>
<b>18.1. Zeitweilige Überstellung .....</b>	<b>61</b>

<b>18.2. Vernehmung per Videokonferenz</b> .....	62
18.2.1. Allgemeine Bemerkungen.....	62
18.2.2. Vernehmung des Beschuldigten während der Hauptverhandlung.....	63
<b>18.3. Vernehmung per Telefonkonferenz</b> .....	65
<b>18.4. Informationen über Bank- und sonstige Finanzkonten sowie Bank- und sonstige Finanzgeschäfte</b> .....	65
<b>18.5. Verdeckte Ermittlungen</b> .....	66
<b>18.6. Überwachung des Telekommunikationsverkehrs</b> .....	69
18.6.1. <i>Der Rechtsrahmen für die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs auf EU-Ebene</i> .....	69
18.6.2. <i>Der Rechtsrahmen für die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs nach deutschem Recht</i> .....	70
18.6.3. <i>Die Anwendung von Artikel 31 und Anhang C</i> .....	72
<b>19. STATISTIKEN</b> .....	74
<b>19.1. Von Eurojust bereitgestellte Statistiken</b> .....	74
<b>20. SCHULUNGEN</b> .....	76
<b>21. SCHLUSSBEMERKUNGEN, EMPFEHLUNGEN UND BEWÄHRTE VERFAHREN</b> ..	79
<b>21.1. Empfehlungen</b> .....	79
21.1.1. Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland .....	79
21.1.2. Empfehlungen an die anderen Mitgliedstaaten .....	80
21.1.3. Empfehlungen an die Europäische Union und ihre Organe.....	82
21.1.4. Empfehlungen an Eurojust und das EJN.....	83
<b>21.2. Bewährte Verfahren</b> .....	83

## 1. ZUSAMMENFASSUNG

Mit der Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (im Folgenden „Richtlinie“) wurde auf einen in der Praxis deutlich gewordenen Bedarf an einem umfassenden auf gegenseitiger Anerkennung beruhenden System zur Erlangung von Beweismitteln in Fällen mit grenzüberschreitender Dimension reagiert, das das bisherige fragmentierte Beweiserhebungssystem ersetzt und zugleich der Flexibilität des herkömmlichen Systems der Rechtshilfe Rechnung trägt. Überdies sollte die Europäische Ermittlungsanordnung (im Folgenden „EEA“) ein hohes Schutzniveau für die Grundrechte schaffen und die bereits gesammelten praktischen Erfahrungen auf der Grundlage einer direkten Kommunikation zwischen europäischen Justizbehörden umsetzen. Folglich wurde mit der EEA ein Gleichgewicht zwischen den Ansätzen der gegenseitigen Anerkennung und der Amtshilfe geschaffen. Nachdem die Richtlinie seit mehr als fünf Jahren in Kraft war, wurde im Rahmen der zehnten Runde gegenseitiger Begutachtungen beschlossen, die Anwendung des wichtigsten Instruments zur Erhebung von Beweismitteln zu prüfen.

Die von der Bundesrepublik Deutschland im Fragebogen und während des Vor-Ort-Besuchs erteilten Auskünfte waren detailliert und umfassend, und der Begutachtungsbesuch war von den deutschen Behörden sowohl gut vorbereitet als auch gut organisiert. Der Gutachterausschuss erhielt einen guten Überblick über die Stärken und Schwächen des deutschen Systems, der es ihm ermöglichte, einige zentrale Fragen zu ermitteln, die auf nationaler und europäischer Ebene angesprochen werden müssen, was zu den nachstehenden Empfehlungen in Kapitel 21.1 führte.

Die Richtlinie wurde in das Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) integriert, das derzeit, zumindest in terminologischer Hinsicht, nach wie vor einem traditionellen Verständnis der Rechtshilfe folgt, das in der Praxis einiger Behörden offenbar noch vorhanden ist. Die Rechtspraktiker Deutschlands verfügen über ein solides System von Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (im Folgenden „RiVAST“), doch trotz der sehr detaillierten und umfangreichen Richtlinien sind nach wie vor unterschiedliche Praktiken zu beobachten. Der Grund könnte darin liegen, dass die speziell die EEA betreffenden Bestimmungen aufgrund einer bevorstehenden Überarbeitung der gesamten RiVAST nicht vollständig aktualisiert wurden. Für den Zeitraum bis dahin wurden einheitliche Durchführungsbestimmungen in Form von Erlassen der Bundesländer vereinbart und erlassen.

Die meisten deutschen Behörden scheinen flexibel zu sein, und die Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten funktioniert auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens und gegenseitiger Anerkennung im Allgemeinen gut.

Der Gutachterausschuss stellte fest, dass die Rechtspraktiker Deutschlands in der Praxis pragmatische Lösungen entwickelt haben, insbesondere in enger regionaler Zusammenarbeit mit einigen benachbarten Mitgliedstaaten, in deren Rahmen sie gemeinsame Verfahren eingeführt und mit der Nutzung angepasster zweisprachiger Formblätter und besonderer Kommunikationskanäle begonnen haben. In diesem Zusammenhang können bei Nichtvorliegen einer EEA vorläufige Maßnahmen auf der Grundlage einer informellen Mitteilung über eine EEA ergriffen werden, wenn die EEA kurz danach erlassen wird.

Der Gutachterausschuss stellte fest, dass die Richtlinie möglicherweise in mehreren Punkten überarbeitet werden muss. Seiner Auffassung nach sollte der EU-Gesetzgeber eine Änderung der Richtlinie in folgenden zentralen Punkten in Erwägung ziehen:

- Aufnahme der Möglichkeit für das Opfer, im Einklang mit den Rechten, die den Opfern nach nationalem Recht gewährt werden, eine EEA zu beantragen;
- Aufnahme der Möglichkeit, dass der Verwendung von Informationen, die zwischen Strafverfolgungsbehörden bereits ausgetauscht wurden oder im Wege des spontanen Informationsaustauschs ausgetauscht werden, als Beweismittel in gerichtlichen Strafverfahren zugestimmt wird;
- Aufnahme der grenzüberschreitenden Observation in die Richtlinie;
- Änderung der Anhänge A und B;
- Klarstellung im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Spezialität;
- Klarstellung, ob der Begriff „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“ nach den Artikeln 30 und 31 auch andere Überwachungsmaßnahmen wie etwa das Verwanzen von Fahrzeugen oder die GPS-Ortung umfasst; wenn dies nicht der Fall ist, Erwägung einer Änderung der Richtlinie, um besondere Bestimmungen zur Regelung der oben genannten anderen Überwachungsmaßnahmen aufzunehmen, einschließlich des Szenarios, in dem keine technische Unterstützung durch den anderen Mitgliedstaat erforderlich ist.

Der EU-Gesetzgeber wird ferner ersucht, die Frage der Teilnahme der beschuldigten Person an der Verhandlung per Videokonferenz aus einem anderen Mitgliedstaat erneut zu prüfen.

Während des Vor-Ort-Besuchs wurde darauf hingewiesen, dass es oft zu Diskussionen zwischen den Anordnungs- und Vollstreckungsbehörden über die Wahl des Instruments kommt. Im Interesse des Strafverfahrens muss eine Lösung gefunden werden, doch langfristig sollte das Zusammenspiel zwischen Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung auf europäischer Ebene geregelt werden. Der Gutachterausschuss hielt es daher für angebracht, die Kommission zu ersuchen, Leitlinien für das Zusammenspiel zwischen Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung vorzulegen.

## 2. EINLEITUNG

Mit der Annahme der Gemeinsamen Maßnahme 97/827/JI vom 5. Dezember 1997<sup>1</sup> (im Folgenden „Gemeinsame Maßnahme“) wurde ein Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Vereinbarungen geschaffen.

Im Einklang mit Artikel 2 der Gemeinsamen Maßnahme hat der Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (im Folgenden „CATS“) gemäß der Richtlinie nach einem informellen Verfahren im Anschluss an seine informelle Sitzung am 10. Mai 2022 vereinbart, dass der Schwerpunkt der zehnten Runde gegenseitiger Begutachtungen auf der EEA liegen wird.

Mit der zehnten Runde gegenseitiger Begutachtungen soll ein echter Mehrwert geschaffen werden, indem durch Vor-Ort-Besuche nicht nur die rechtlichen Fragen, sondern auch – und insbesondere – relevante praktische und operative Aspekte in Verbindung mit der Umsetzung der Richtlinie geprüft werden können. Dies wird es ermöglichen, verbesserungswürdige Bereiche zu ermitteln und bewährte Verfahren zwischen Mitgliedstaaten auszutauschen, und so zu einer wirksameren und kohärenteren Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in allen Stadien von Strafverfahren in der gesamten EU beitragen.

---

<sup>1</sup> Gemeinsame Maßnahme 97/827/JI vom 5. Dezember 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen.



Ganz allgemein würde die Förderung der kohärenten und wirksamen Umsetzung dieses Rechtsinstruments das gegenseitige Vertrauen zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten weiter stärken und ein besseres Funktionieren der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sicherstellen. Darüber hinaus könnte das derzeitige Begutachtungsverfahren den Mitgliedstaaten hilfreiche Informationen für ihre Umsetzung der Richtlinie liefern.

Die Bundesrepublik Deutschland war der neunzehnte Mitgliedstaat, der während dieser Begutachtungsrunde besucht wurde, wie in der vom CATS am 29. Juni 2022 im Rahmen des Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung angenommenen Reihenfolge der Besuche in den Mitgliedstaaten vorgesehen<sup>2</sup>.

Gemäß Artikel 3 der Gemeinsamen Maßnahme hat der Vorsitz eine Liste von Sachverständigen für die durchzuführenden Begutachtungen erstellt. Auf ein schriftliches Ersuchen hin, das das Sekretariat des Rates der Europäischen Union am 15. Juni 2022 an die Delegationen richtete, haben die Mitgliedstaaten Sachverständige mit fundierten praktischen Kenntnissen auf diesem Gebiet benannt.

Jeder Gutachterausschuss besteht aus drei nationalen Sachverständigen, die von einem oder mehreren Bediensteten des Generalsekretariats des Rates und Beobachtern unterstützt werden. Für die zehnte Runde gegenseitiger Begutachtungen wurde vereinbart, dass die Europäische Kommission und die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (im Folgenden „Eurojust“) als Beobachter eingeladen werden sollten.<sup>3</sup>

Die mit der Begutachtung der Bundesrepublik Deutschland betrauten Sachverständigen waren Frau Judit Szabó (HU), Frau Barbara Ujlaki (LU) und Herr Johannes Martetschläger (AT). Beobachter waren ebenfalls zugegen: Frau Christine Janssens (Eurojust) zusammen mit Frau Emma Kunsági vom Generalsekretariat des Rates.

---

<sup>2</sup> Dok. ST 10119/22.

<sup>3</sup> Dok. ST 10119/22.

Dieses Gutachten wurde vom Sachverständigenausschuss mit Unterstützung des Generalsekretariats des Rates auf der Grundlage der ausführlichen Antworten der Bundesrepublik Deutschland auf den Begutachtungsfragebogen und der Ergebnisse des vom 20. bis 22. Februar 2024 in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Begutachtungsbesuchs erstellt, bei dem der Gutachterausschuss Vertreter des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), des Bundesamts für Justiz (BfJ), der Staatsanwaltschaft, der Justiz, der Finanzbehörde, des Bundeskriminalamts (BKA) sowie einen Strafverteidiger und einen Wissenschaftler befragte.

### 3. UMSETZUNG

Was die Art und Weise der Umsetzung betrifft, so hat Deutschland beschlossen, kein eigenständiges Gesetz zu schaffen, in dem die verschiedenen Instrumente der gegenseitigen Anerkennung zusammengefasst sind. Stattdessen wurde die Richtlinie in das IRG integriert. Die Umsetzungsvorschriften befinden sich in Abschnitt 2 des zehnten Teils des IRG „Sonstiger Rechtshilfeverkehr mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (§§ 91a bis 91j IRG). Die Entscheidung, die Vorschriften über die EEA in das IRG aufzunehmen, ist nicht rein technischer Natur, da das IRG alle nationalen Bestimmungen über die Rechtshilfe im Allgemeinen umfasst. Es folgt – zumindest in terminologischer Hinsicht – nach wie vor einem traditionellen Verständnis der Rechtshilfe. Folglich wird in den Durchführungsbestimmungen von Rechtshilfe gesprochen und „ersuchender Mitgliedstaat“ und „ersuchter Mitgliedstaat“ anstelle von „Anordnungs- oder Vollstreckungsbehörde“ genutzt.

Die Justizverwaltung auf Bundes- und Landesebene hat ferner vereinbart, die RiVAST im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie anzupassen. Bei den RiVAST handelt es sich um untergesetzliche Verwaltungsvorschriften, die auf einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern beruhen und im deutschen Bundesanzeiger veröffentlicht werden. Die RiVAST ergänzen das IRG und legen es näher aus. Spezifische Bestimmungen über die EEA müssen noch im Rahmen einer Überarbeitung der RiVAST geschaffen werden. Derzeit werden die in Form von Erlassen der Bundesländer vereinbarten und erlassenen Durchführungsbestimmungen angewandt.

Im Anschluss an die Empfehlung Nr. 2 des Berichts über Deutschland während der neunten Runde gegenseitiger Begutachtungen<sup>4</sup> hat Deutschland mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe aus dem BMJ, den Justizministerien der Bundesländer, Vertretern von Justizbehörden und Wissenschaftlern eine Reform des IRG eingeleitet (siehe Kapitel 14.4). Diese Gruppe nahm ihre Arbeit im Jahr 2021 auf. Zu den wichtigsten Merkmalen der Reform soll ein vereinfachtes System zählen, das die Besonderheiten der Zusammenarbeit innerhalb der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung und der Umsetzung von Urteilen des EuGH unterstreicht. Das Gesetzgebungsverfahren für das überarbeitete IRG wurde Anfang 2024 eingeleitet. Die RiVAST werden entsprechend an das neue IRG angepasst werden müssen.

Soweit das IRG keine besonderen Verfahrensvorschriften enthält, gelten nach § 77 Absatz 1 IRG die Vorschriften der folgenden Rechtsakte sinngemäß:

- Strafprozessordnung (StPO);
- Jugendgerichtsgesetz (JGG);
- Abgabenordnung (AO);
- Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG);
- Gerichtsverfassungsgesetz (GVG);
- Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz (EGGVG).

## **4. ZUSTÄNDIGE BEHÖRDEN**

### **4.1. Justizbehörden**

Alle Justizbehörden, insbesondere der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, die Staatsanwaltschaften, die Generalstaatsanwaltschaften, die Zentrale Stelle in Ludwigsburg<sup>5</sup> und alle für Strafsachen zuständigen Gerichte können je nach den in den Bundesländern geltenden Vorschriften über die Zuständigkeit im Einzelfall eine EEA erlassen und vollstrecken.

---

<sup>4</sup> Dok. 7960/1/20 REV 1, S. 144.

<sup>5</sup> Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen (Verwaltungsvereinbarung vom 6. November 1958, geändert durch Vereinbarung vom 24. Januar 1967; Beitritt der neuen Länder durch Vereinbarung vom 13. Juni 1995 zum 1. Januar 1995).

## **4.2. Verwaltungsbehörden**

Auch Verwaltungsbehörden, die nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig sind, können EEA erlassen und vollstrecken. Wird eine EEA von einer Verwaltungsbehörde erlassen, so muss sie validiert werden. Grundsätzlich wird dies von der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht durchgeführt, in dessen Bezirk die Verwaltungsbehörde ihren Sitz hat. Abweichend davon können die Bundesländer diese Aufgabe einem bestimmten Gericht übertragen oder die örtliche Zuständigkeit der für die Bestätigung zuständigen Staatsanwaltschaft gemäß § 91j Absatz 2 IRG abweichend regeln.

Dadurch wird sichergestellt, dass die Bundesländer in der Lage sind, das Validierungsverfahren mit den bereits auf Länderebene zugewiesenen Kompetenzen abzustimmen und erforderlichenfalls die Arbeitsabläufe zu optimieren. Während des Begutachtungsbesuchs stellte sich jedoch heraus, dass keines der Bundesländer von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat.

Das Bestätigungsverfahren beruht auf § 91j Absätze 2 bis 4 IRG. Gemäß § 91j Absatz 3 IRG prüft die Staatsanwaltschaft oder das zuständige Gericht, ob die Voraussetzungen für den Erlass vorliegen, insbesondere, ob das Ersuchen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und ob die in der EEA angegebene Ermittlungsmaßnahme in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall unter denselben Bedingungen angeordnet werden könnte. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so bestätigt die Staatsanwaltschaft oder das zuständige Gericht die EEA unter Verwendung des Formblatts aus Anhang A Abschnitt L der Richtlinie. Die EEA wird anschließend entweder von der Verwaltungsbehörde oder von der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht an den Vollstreckungsstaat übermittelt.

## **4.3. Finanzbehörden**

Die deutschen Finanzbehörden können eine strafrechtliche Ermittlung nach § 386 Absatz 2 AO selbstständig durchführen. Gemäß § 6 Absatz 2 Nummer 5 AO umfasst der Begriff „Finanzbehörde“ auch die Hauptzollämter einschließlich ihrer Dienststellen und die Zollfahndungsämter.

Die Mitteilung der Bundesrepublik Deutschland vom 14. März 2017 über die Umsetzung der Richtlinie beruhte auf der Annahme, dass die von den deutschen Finanzbehörden, die eine strafrechtliche Ermittlung nach § 386 Absatz 2 AO selbstständig durchführen, erlassenen EEA keiner Validierung durch eine Justizbehörde bedürfen. Diese Annahme wurde jedoch durch das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) in der **Rechtssache C-16/22** vom 2. März 2023 widerlegt.

Zwar ergibt sich aus § 399 Absatz 1 AO, dass die deutschen Finanzbehörden bei der selbstständigen Durchführung einer Ermittlung auf der Grundlage von § 386 Absatz 2 AO die Rechte und Pflichten wahrnehmen, die der Staatsanwaltschaft bei Ermittlungen zustehen, jedoch ergibt sich aus dem Urteil des EuGH, dass eine Finanzbehörde keine Anordnungsbehörde im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c Ziffer i der Richtlinie ist, sondern eine Anordnungsbehörde im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c Ziffer ii der Richtlinie. Folglich muss eine von den Finanzbehörden erlassene EEA von einer Justizbehörde im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c Ziffer i der Richtlinie validiert werden.<sup>6</sup> Die Bundesrepublik Deutschland setzt diesen Beschluss aktiv um. Die Mitteilung wurde gemäß Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie angepasst.

#### **4.4. Sonstige Behörden**

Bei der Vollstreckung eingehender EEA verdient die Rolle der Polizeibehörden, insbesondere des BKA und der Kriminalämter der Bundesländer, besondere Aufmerksamkeit. So können diese Behörden beispielsweise den Erlass von EEA durch die zuständigen Justizbehörden für grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen einleiten. Soweit sie von den zuständigen Justizbehörden mit der Durchführung der erforderlichen Ermittlungsmaßnahmen beauftragt werden, erfüllen sie die vom Anordnungsmitgliedstaat (im Folgenden „Anordnungsstaat“) vorgeschriebenen Formalitäten und Verfahrensvorschriften.

In einigen Fällen können die Polizeibehörden auch eine Rolle bei der effizienten Verwaltung und Weiterleitung eingehender EEA spielen, z. B. in dringenden Angelegenheiten oder in Fällen, in denen vor der Übermittlung der EEA eine polizeiliche Zusammenarbeit stattgefunden hat. Es sei darauf hingewiesen, dass die deutsche Polizei gesicherte Telekommunikationssysteme auf nationaler und internationaler Ebene nutzt, die von Zeit zu Zeit für die Übermittlung von EEA genutzt werden.

---

<sup>6</sup> Vgl. EuGH, a. a. O., Rn. 33 ff.

Die Bundesrepublik Deutschland hat keine zentrale Behörde im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie benannt. Das BfJ, das die Aufgaben einer zentralen Behörde gegenüber Drittstaaten wahrnimmt, erhält jedoch zuweilen eingehende EEA, die in dringenden Fällen umgehend an die zuständigen Vollstreckungsbehörden Deutschlands weitergeleitet werden (siehe Kapitel 6.4).

#### **4.5. Das Recht der verdächtigen oder beschuldigten Person oder des Opfers, eine EEA zu beantragen**

Beantragt der Beschuldigte zu seiner Entlastung die Aufnahme von Beweisen, so sind diese nach § 163a Absatz 2 StPO zu erheben, wenn sie von Bedeutung sind. Auf der Grundlage dieser Bestimmung ist der Beschuldigte oder sein Rechtsanwalt berechtigt, während der Ermittlungen die Aufnahme von Beweisen zu beantragen, und diese Beweise sind gegebenenfalls mittels einer EEA zu erheben. Vor dem Hintergrund, dass die Staatsanwaltschaft nach § 160 Absatz 2 StPO verpflichtet ist, alle Beweise – einschließlich der zur Entlastung dienenden Beweise – zu ermitteln, um die Wahrheit zu erforschen, stehen dem Beschuldigten keine ausdrücklichen Rechtsbehelfe zur Verfügung, wenn die Staatsanwaltschaft die entsprechenden Beweise nicht erhebt. Es wurden jedoch keine Fälle gemeldet, in denen die Staatsanwaltschaft die Beweisaufnahme auf Antrag des Beschuldigten unrechtmäßig verweigerte.

In dem Ausnahmefall, dass der Beschuldigte von einem Richter vernommen wird und er bei dieser Vernehmung zu seiner Entlastung einzelne Beweiserhebungen beantragt, ist der Richter nach § 166 Absatz 1 StPO außerdem verpflichtet, diese, soweit er sie für erheblich erachtet, vorzunehmen, wenn der Verlust der Beweise zu befürchten ist oder die Beweiserhebung die Freilassung des Beschuldigten begründen kann.

Sobald die Klage erhoben worden ist, kann der Beschuldigte oder der in seinem Namen handelnde Rechtsanwalt vor der Eröffnung des Hauptverfahrens durch das Gericht geltend machen, dass ein bestimmtes Beweismittel erhoben werden soll, und das Gericht kann die Staatsanwaltschaft auffordern, weitere Ermittlungen durchzuführen. Während des Hauptverfahrens kann der Beschuldigte oder sein Rechtsanwalt die Beweisaufnahme im Rahmen des Strafverfahrens während der gerichtlichen Phase gemäß § 244 StPO beantragen. Das Gericht hat einem Antrag auf Beweisaufnahme stattzugeben, wenn kein Grund besteht, ihn nach §§ 244 oder 245 StPO abzulehnen (z. B. wenn die Tatsache, die bewiesen werden soll, schon erwiesen, offenkundig oder für die Entscheidung ohne Bedeutung ist oder das Beweismittel völlig ungeeignet oder unerreichbar ist).

Der Beschuldigte oder der in seinem Namen handelnde Rechtsanwalt kann die Ablehnung des Antrags auf Beweisaufnahme mit einer Revision nach § 337 und § 338 Absatz 8 StPO anfechten, wobei das gesamte Urteil mit einer solchen Berufung angefochten würde.

Nach § 395 StPO kann sich der Verletzte bei bestimmten Straftaten (insbesondere Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und Straftaten, die zu einer Verletzung oder zum Tod führen) einer erhobenen öffentlichen Klage oder einem Antrag im Sicherungsverfahren als Nebenkläger anschließen. Nach § 397 Absatz 1 Satz 3 StPO bedeutet der Anschluss als Nebenkläger, dass der Verletzte oder sein Rechtsanwalt die Beweisaufnahme im Rahmen des Strafverfahrens beantragen kann, soweit sich der Beweisantrag auf die Straftat bezieht, die den Verletzten zum Anschluss als Nebenkläger berechtigt.

Auf der Grundlage von §§ 395 ff. StPO ist in diesem Zusammenhang auch der Nebenkläger berechtigt, gegen nachteilige Entscheidungen einen Rechtsbehelf einzulegen; solche Rechtsbehelfe können nach § 401 Absatz 1 StPO unabhängig von der Staatsanwaltschaft eingelegt werden.

Der Sachverständigenausschuss ist der Ansicht, dass es von Vorteil wäre, wenn die Richtlinie selbst eine Bestimmung über die Möglichkeit für das Opfer enthielte, eine EEA zu beantragen, im Einklang mit den Rechten, die den Opfern nach nationalem Recht gewährt werden (siehe *Empfehlung Nr. 22*).

## **5. ANWENDUNGSBEREICH DER EEA UND IHR VERHÄLTNIS ZU ANDEREN INSTRUMENTEN**

Gemäß Artikel 3 der Richtlinie umfasst die EEA alle Ermittlungsmaßnahmen mit Ausnahme der Bildung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe (im Folgenden „GEG“) und der Beweiserhebung innerhalb einer solchen Ermittlungsgruppe (siehe auch Erwägungsgrund 8 der Richtlinie). Laut Erwägungsgrund 9 der Richtlinie gilt die Richtlinie nicht für grenzüberschreitende Observationen nach dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (im Folgenden „SDÜ“). Schließlich heißt es in Artikel 25 der Richtlinie, dass die Richtlinie zwar für die Vernehmung von Zeugen oder Sachverständigen per Telefonkonferenz gilt, nicht aber für die Vernehmung von Verdächtigen per Telefonkonferenz. Abgesehen davon fallen alle Ermittlungsmaßnahmen unter die Richtlinie. Dieser Grundsatz spiegelt sich in § 91a IRG wider (zum Verhältnis zwischen EEA und SDÜ siehe auch Kapitel 5.4).

Es sei darauf hingewiesen, dass § 91a Absatz 3 Satz 1 IRG die Anwendung der EEA auf die Sicherstellung von Vermögensgegenständen zum Zwecke der Einziehung ausschließt. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Übersendung und Zustellung von Verfahrensurkunden auf Artikel 5 des im Jahr 2000 angenommenen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (im Folgenden „Rechtshilfeübereinkommen von 2000“) beruht und somit auch nicht in §§ 91a ff. IRG geregelt ist.

§§ 91a ff. IRG beziehen sich daher auf grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen zur Erlangung von Beweismitteln; in dieser Hinsicht sollte von einer weiten Auslegung ausgegangen werden.

### **5.1. Verfahrensstufe für den Erlass einer EEA**

Nach der Auslegung der deutschen Behörden bezieht sich die EEA nur auf Maßnahmen, die während des Vorverfahrens und des Hauptverfahrens ergriffen werden. Das Hauptkriterium des deutschen Umsetzungsgesetzes ist die „Erhebung von Beweismitteln“, die sowohl die Ermittlung des strafbaren Verhaltens als auch die für die Straffestsetzung erforderlichen Elemente umfasst. Somit wird die Frage der Beweiserhebung hinfällig und die Richtlinie nicht mehr anwendbar, sobald im Hauptverfahren eine rechtskräftige Entscheidung erlassen wurde.



EEA werden daher nicht dazu verwendet, Maßnahmen anzufordern, die nach Erlass einer rechtskräftigen Entscheidung durchzuführen sind oder die eine Bewährungsüberwachung umfassen, oder um Finanzermittlungen zu beantragen, deren Ziel es ist, in Rede stehende Vermögenswerte nach Erlass einer Einziehungsentscheidung aufzuspüren. In solchen Fällen wird die Unterstützung einer ausländischen Behörde auf der Grundlage der Rechtshilfe in Anspruch genommen.<sup>7</sup>

Beispielsweise ersuchte ein deutsches Gericht in einem Fall um Informationen auf der Grundlage eines Rechtshilfeersuchens aus einem anderen Mitgliedstaat im Zusammenhang mit einem Bewährungsverfahren, um festzustellen, ob sich die von der Bewährungsmaßnahme betroffene Person in Untersuchungshaft befand und welcher Tatvorwurf der freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung zugrunde lag. Die Behörden des anderen Mitgliedstaats vertraten die Auffassung, dass diese Informationen nur auf der Grundlage einer EEA erteilt werden sollten. Die diesbezüglichen Konsultationen sind noch nicht abgeschlossen.

Aus praktischen Gründen wird jedoch in der Praxis mitunter eine großzügigere Auslegung angewandt, und es wurden Fälle gemeldet, in denen eine EEA von deutschen Behörden in Vollstreckungsverfahren erlassen oder vollstreckt wurde. Der Gutachterausschuss begrüßt die Flexibilität, die die Rechtspraktiker Deutschlands auf Einzelfallbasis gezeigt haben. Die überwiegende Mehrheit der Rechtspraktiker Deutschlands meldete keine Probleme im Zusammenhang mit den verschiedenen Phasen des Strafverfahrens.

## **5.2. Schmäler Grat zwischen der Verwendung der EEA und der Verwendung anderer Instrumente**

Im Allgemeinen meldeten die Rechtspraktiker Deutschlands keine grundlegenden Schwierigkeiten bei der Feststellung der Ermittlungsmaßnahmen, für die eine EEA oder ein anderes Instrument erlassen werden sollte, sei es als Anordnungs- oder als Vollstreckungsbehörde. Nachstehend sind die Bereiche aufgeführt, in denen die deutschen Behörden Unsicherheiten hinsichtlich des Anwendungsbereichs der EEA gemeldet haben.

---

<sup>7</sup> § 91a Absatz 2 IRG (SLGH/Trautmann, sechste Ausgabe 2020).

- **Abschriften von Urteilen.** Es wurde berichtet, dass die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, ob eine EEA erforderlich ist, wenn sie um Abschriften von Urteilen ersuchen, unterschiedliche Ansätze verfolgen. Einige Mitgliedstaaten verwenden gewöhnliche Rechtshilfeersuchen, während andere zu diesem Zweck das Europäische Strafregisterinformationssystem verwenden. Die Vollstreckungsbehörden Deutschlands führen Einzelfallprüfungen durch, um festzustellen, ob Abschriften von Urteilen zur Verfügung gestellt werden sollten, auch wenn die Ersuchen nicht in Form einer EEA gestellt werden. Nach Auffassung der deutschen Behörden und des Gutachterausschusses wäre es hilfreich, wenn alle Mitgliedstaaten einen einheitlichen Ansatz verfolgen würden.
- **Zeitweilige Überstellung.** Eine bayerische Generalstaatsanwaltschaft berichtete, mehrfach EEA erhalten zu haben, mit denen die zeitweilige Überstellung eines Verdächtigen zum Zwecke der Durchführung eines Strafverfahrens beantragt wurde. In solchen Fällen teilt die Generalstaatsanwaltschaft den ausländischen Behörden mit, dass eine Überstellung nur möglich ist, wenn ein Europäischer Haftbefehl (im Folgenden „EHB“) übermittelt wird. In dieser Hinsicht sind keine Probleme aufgetreten.
- **Sicherstellung.** Es wurden verschiedene Fälle gemeldet, in denen die Anordnungsbehörde das falsche Instrument verwendet hatte und in denen der Vorrang der Anwendung der Verordnung (EU) 2018/1805 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen zur Versagung der Vollstreckung einer EEA führte.
- **Anschrift oder Aufenthaltsort einer Person.** Die Mitgliedstaaten scheinen auch unterschiedliche Auffassungen darüber zu haben, ob eine EEA erlassen werden sollte, um eine Zustellungsanschrift oder den derzeitigen Aufenthaltsort einer Person zu bestimmen. Der Aufenthaltsort einer Person wird jedoch in der Regel über polizeiliche Kanäle festgestellt, und solche Ersuchen sind in der Regel mit Anordnungen zur Durchführung anderer Ermittlungsmaßnahmen verbunden.

- Eine bayerische Staatsanwaltschaft meldete einen Fall, in dem eine EEA ausschließlich zum Zweck der Feststellung des Aufenthaltsorts einer Person erlassen, jedoch vom Vollstreckungsstaat mit der Begründung abgelehnt wurde, dass das Ziel der EEA nicht die Erlangung von Beweismitteln sei; der Vollstreckungsstaat regte an, dass ein EHB erlassen werden sollte und er in weiterer Folge die Verantwortung für die Suche nach der gesuchten Person auf der Grundlage dieses EHB übernehmen würde. Dieser Ansatz führte zur Übergabe der gesuchten Person. Nordrhein-Westfalen meldete einen Fall, in dem der Anordnungsstaat um die Durchführung einer Telekommunikationsüberwachung im Hinblick auf die Festnahme eines Verdächtigen und anschließend für den Fall seiner Ausfindigmachung auf der Grundlage eines EHB um Übergabe ersucht hatte.
- **Teilnahme eines Beschuldigten an Verhandlungen per Videokonferenz** (siehe auch Kapitel 18.2.2). Baden-Württemberg meldete mehrere eingehende Fälle, in denen darum ersucht wurde, dass der Beschuldigte an der gesamten Verhandlung per Videokonferenz teilnimmt. Diese Anträge wurden mit der Begründung abgelehnt, dass die Teilnahme an einer Verhandlung keine Ermittlungsmaßnahme im Sinne der Richtlinie sei. In einigen Fällen wurde gleichzeitig auf die Möglichkeit einer außergerichtlichen Vernehmung des Beschuldigten per Videokonferenz anstelle der gewünschten Teilnahme an der Verhandlung sowie auf die Möglichkeit einer Vernehmung durch einen deutschen Richter als Rechtshilfeersuchen hingewiesen<sup>8</sup>.
- **Personenbezogene Daten, die für die Vollstreckung einer Verwaltungsentscheidung erforderlich sind.** Die überwiegende Mehrheit der Bundesländer meldete keine EEA in Bezug auf die Erhebung personenbezogener Daten, die für die Vollstreckung einer Verwaltungsentscheidung erforderlich sind. Allein Nordrhein-Westfalen berichtete, dass solche EEA von Verwaltungsbehörden eingereicht und validiert worden waren und dass solche Ersuchen auch aus anderen Mitgliedstaaten eingegangen waren. Darüber hinaus hatte eine Finanzbehörde eine EEA erlassen, die sich auf die Beschlagnahme von Immobilien bezog. Bayern berichtete über Fälle, in denen solche EEA eingegangen waren, insbesondere in Bezug auf die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden im Zusammenhang mit Verkehrsdelikten.
- **Zusammenwirken mit GEG.** Fälle, die eine im Zusammenhang mit einer GEG erlassene EEA betreffen, treten in der Praxis nur selten auf, und in den wenigen Fällen haben sich keine Probleme ergeben. In der Praxis könnten Probleme bei der Datenübermittlung durch die Aufnahme spezifischer Bestimmungen in die GEG-Vereinbarung vermieden werden.

<sup>8</sup> Eine vergleichbare Rechtssache ist derzeit auch Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens an den EuGH (verbundene Rechtssachen C-255/23 und C-285/23 (AVVA u. a.)); vgl. auch die Antworten auf die Fragen 47 und 51).

- **Mehrere Ermittlungsmaßnahmen, die teilweise in den Anwendungsbereich der EEA fallen.** Die Rechtspraktiker Deutschlands berichteten über Probleme im Zusammenhang mit Ersuchen um Maßnahmen, die teilweise in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Ihrer Ansicht nach kann der Erlass sowohl einer EEA als auch eines Rechtshilfeersuchens zu Verzögerungen und damit zu einem Verlust von Beweismitteln führen, insbesondere in dringenden Fällen. Die deutschen Behörden würden die Anordnungsbehörden demnach dazu anhalten, stets einen Verweis auf die EEA in das Rechtshilfeersuchen aufzunehmen und umgekehrt.

Die Rechtspraktiker berichteten ferner, dass der typische Ansatz bei Erhalt einer EEA, in der um die Umsetzung von Maßnahmen ersucht wird, die nach Ansicht der deutschen Behörden nicht in den Anwendungsbereich der EEA fallen, darin besteht, die EEA als Rechtshilfeersuchen umzudeuten, sofern alle erforderlichen Informationen vorliegen (siehe *Bewährtes Verfahren Nr. 1*), und umgekehrt, wenn anstelle einer EEA ein Rechtshilfeersuchen gestellt wird.

Für den Fall, dass unterschiedliche Meinungen darüber bestehen, ob eine bestimmte Maßnahme den Erlass einer EEA oder eines gewöhnlichen Rechtshilfeersuchens erfordert, werden Konsultationen mit dem betreffenden Land geführt, um die Angelegenheit zu klären, gegebenenfalls unter Einbeziehung der Kontaktstelle des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN).

Auf der Grundlage der schriftlichen Antworten auf den Fragebogen und der Beratungen während des Vor-Ort-Besuchs sind die Sachverständigen der Auffassung, dass die Behörden der Anordnungsstaaten den Anwendungsbereich der Richtlinie beachten sollten (siehe *Empfehlung Nr. 9*). Gleichzeitig ist der Sachverständigenausschuss jedoch der Auffassung, dass Leitlinien der Kommission zum Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung und der Rechtshilfe einen Mehrwert bieten würden (siehe *Empfehlung Nr. 23*). Darüber hinaus werden Eurojust und das EJN ersucht, ihren Gemeinsamen Vermerk<sup>9</sup> über die praktische Anwendung der EEA zu aktualisieren (siehe *Empfehlung Nr. 25*).

---

<sup>9</sup> <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/eurojust-role-facilitating-judicial-cooperation-instruments/european-investigation-order-eio/joint-note>.

### 5.3. Im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit oder des spontanen Informationsaustauschs erlangte Informationen

Den Rechtspraktikern Deutschlands zufolge wird sowohl bei eingehenden als auch ausgehenden EEA regelmäßig darum ersucht, Informationen und Beweismittel, die den Justizbehörden zuvor über polizeiliche Kanäle übermittelt wurden, für justizielle Zwecke zu verwenden. Sachsen berichtete, dass die Vollstreckungsbehörde bei Erlass einer EEA über jede geplante Verwendung der von der Polizei übermittelten Informationen im Zusammenhang mit Vorermittlungen informiert und um Zustimmung zu einer solchen Verwendung ersucht wird. Nach Angaben Sachsens sind in diesem Zusammenhang keine Probleme aufgetreten.

Viele Behörden wiesen darauf hin, dass es ihnen möglich sein muss, EEA zu verwenden, um Informationen zu nutzen, die im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit erlangt wurden, insbesondere im Zusammenhang mit Straftaten, die die organisierte Kriminalität betreffen, und zuletzt in Verbindung mit Informationen von „Kryptohandys“, die SkyECC- und EncroChat-Dienste nutzen. Zum Zeitpunkt des Begutachtungsbesuchs sahen die deutschen Behörden dem Ausgang der [Rechtssache C-670/22](#) erwartungsvoll entgegen, insbesondere in Bezug auf die Bedingungen für die Übermittlung von Beweismitteln, die bereits in Frankreich erlangt worden waren, teilweise in Bezug auf das Ablesen von Daten von auf deutschem Hoheitsgebiet verwendeten Kryptohandys.

In seinem Urteil stellte der EuGH klar, dass die Übermittlung von Beweismitteln, die sich bereits im Besitz der zuständigen Behörden des Vollstreckungsstaats befinden, denselben Bedingungen unterliegt wie die Übermittlung ähnlicher Beweismittel in einem rein innerstaatlichen Fall.<sup>10</sup> Der EuGH fügte hinzu, dass der Umstand, dass die französischen Behörden die Beweismittel in Deutschland im Interesse der französischen Ermittlung und gleichzeitig zugunsten ihrer deutschen Kollegen gesammelt hatten, in dieser Hinsicht unerheblich ist.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Siehe Urteil des EuGH vom 30. April 2024 in der [Rechtssache C-670/22](#), *M. N. (EncroChat)*, Rn. 106. Dieses Urteil war zum Zeitpunkt des Begutachtungsbesuchs noch nicht ergangen.

<sup>11</sup> Ebenda, Rn. 98.

Baden-Württemberg berichtete, dass ein Mitgliedstaat eine EEA dafür verlangte, dass Informationen, die von der Polizei gesammelt wurden, als Beweismittel verwendet werden können. Deutschland ist jedoch der Auffassung, dass dies nicht in den Anwendungsbereich der EEA, sondern vielmehr in den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI fällt, der durch die Richtlinie 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten ersetzt werden wird. Ausgehende Informationen, die von der Polizei gesammelt wurden, werden in der Regel nach Genehmigung durch die zuständige Behörde als in Strafverfahren verwendbar eingestuft. Die Verwendung einer EEA zu diesem Zweck wirft für Deutschland aus dogmatischer Sicht grundsätzlich kein Problem auf.

Bilder von Überwachungskameras sind ein weiteres Beispiel für polizeiliche Erkenntnisse, die den Justizbehörden übermittelt werden und bei denen die Beweismittel Berichten zufolge von der Polizei aufgrund des Risikos ihres Verlusts vorläufig gesichert werden.

Bei einem spontanen Informationsaustausch legen die deutschen Behörden mitunter nur einen Teil der Beweismittel vor und erwarten vom empfangenden Mitgliedstaat, dass er eine EEA für die Übermittlung der übrigen Teile erlässt.

Die Erfahrung der Rechtspraktiker Deutschlands zeigt ferner, dass es von Vorteil wäre, wenn in der Richtlinie die eindeutige Möglichkeit vorgesehen wird, der Verwendung von Informationen, die zwischen Strafverfolgungsbehörden bereits ausgetauscht wurden oder im Wege eines spontanen Informationsaustauschs ausgetauscht werden, als Beweismittel in Strafverfahren zuzustimmen (siehe *Empfehlung Nr. 22*).

#### 5.4. Grenzüberschreitende Observation

Insgesamt stellten die deutschen Behörden fest, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie im Bereich der grenzüberschreitenden Observation unterschiedlich vorgehen. Gemäß Erwägungsgrund 9 sollte die Richtlinie nicht für grenzüberschreitende Observationen im Sinne des SDÜ gelten. § 91a Absatz 2 IRG sieht dementsprechend eine ausdrückliche Ausnahme für grenzüberschreitende Observationen vom Anwendungsbereich der EEA-spezifischen Bestimmungen vor. Dieser Grundsatz wird in der Praxis im Wesentlichen eingehalten.

Bei Ersuchen des Generalstaatsanwalts sind vereinzelt Probleme bei der Wahl der Rechtsgrundlage aufgetreten. Nach Angaben des Generalstaatsanwalts werden diese Probleme dadurch gelöst, dass um grenzüberschreitende Observation nur im Wege von Rechtshilfeersuchen und um kombinierte Maßnahmen (z. B. Fahrzeuginnenraumüberwachung, Telekommunikationsüberwachung) im Wege von EEA ersucht wird, wobei für alle eingehenden Ersuchen dieselben Kriterien gelten.

Eingehende EEA zu Maßnahmen, die nach Auffassung der deutschen Vollstreckungsbehörden nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, werden an die zuständige deutsche Behörde weitergeleitet, und die Anordnungsbehörde wird entsprechend unterrichtet. Nach Angaben der Rechtspraktiker Deutschlands ist in der Praxis jedoch mitunter unklar, ob und in welchem Umfang EEA für eine grenzüberschreitende Observation angewandt werden könnten.

Der Gutachterausschuss kam zu dem Schluss, dass es sich bei der grenzüberschreitenden Observation um einen Bereich der Zusammenarbeit handelt, bei dem ein einheitlicher Ansatz der Mitgliedstaaten fehlt. Da die bestehenden EU-Rechtsvorschriften über die grenzüberschreitende Observation zur Beweissicherung in Strafverfahren nach wie vor unklar sind und es sich dabei um ein äußerst wichtiges Instrument für Rechtspraktiker bei der Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität handelt, wäre eine spezifische Bestimmung in der Richtlinie wünschenswert (siehe *Empfehlung Nr. 22*) und eine klare Abgrenzung von Artikel 40 SDÜ erforderlich. In diesem Zusammenhang könnte eine mögliche Überarbeitung von Artikel 28 der Richtlinie in Betracht gezogen werden. Der Gutachterausschuss hält es ferner für wichtig, die Möglichkeit eines Systems für Ex-post-Mitteilungen für grenzüberschreitende Observationen und die (anderen) Ermittlungsmaßnahmen nach Artikel 28 der Richtlinie zu prüfen, ähnlich dem in Artikel 31 der Richtlinie vorgesehenen Mechanismus.



## 6. INHALT UND FORM

### 6.1. Herausforderungen

Es wurden keine spezifischen Probleme beim Ausfüllen des Formblatts gemeldet, allerdings bestand eine gewisse Unsicherheit darüber, ob die der EEA zugrunde liegende innerstaatliche Anordnung beigelegt werden musste.

Die meisten Staatsanwaltschaften und Gerichte berichteten, dass sie regelmäßig mit Fällen fehlender Informationen oder Dokumente konfrontiert sind, die jedoch in der Regel auf Anfrage erhältlich sind. Diese Fälle betreffen vor allem:

- unvollständige oder veraltete Angaben zu der/den betreffenden Person(en);
- fehlende Angaben zu den innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Rechtsbelehrung;
- fehlende Informationen darüber, ob eine Person als Zeuge oder Verdächtiger vernommen werden soll;
- unvollständige oder ungenaue Informationen über den Sachverhalt;
- fehlende IBAN-Nummern oder fehlende Angaben zum relevanten Zeitraum für die Einholung von Bankkontoinformationen.

Es ist unbestreitbar, dass die Zusammenarbeit im Rahmen der EEA durch Formblätter in klarer Sprache erleichtert würde, insbesondere in Bezug auf die Beschreibung von Straftaten. Die Anordnungsbehörden sollten auch davon absehen, den Wortlaut der zugrunde liegenden innerstaatlichen Anordnung zu kopieren, und sicherstellen, dass alle Übersetzungen von ausreichender Qualität sind (siehe *Empfehlung Nr. 10*).

In Fällen, in denen der Anordnungsstaat ein Strafverfahren gegen eine juristische Person durchgeführt hat, traten mitunter Schwierigkeiten auf, da nach deutschem Recht zur Durchführung der angeforderten Maßnahmen Angaben zu der Hauptstraftat, die Gegenstand des Verfahrens ist, erforderlich sind (z. B. die Ausstellung von Durchsuchungsanordnungen).

Eine Reihe von Rechtspraktikern vertrat die Auffassung, dass die Unvollständigkeit einiger EEA auch auf fehlerhafte Übersetzungen ihres Inhalts zurückgeführt werden könnte.



## 6.2. Vorschläge für eine mögliche Überarbeitung von Anhang A

Mehrere Rechtspraktiker Deutschlands äußerten Kritik an Anhang A; ihre Vorschläge für eine mögliche Überarbeitung sind nachstehend aufgeführt:

- eine künftige intelligente Form könnte es ermöglichen, leere Abschnitte auszublenden;
- die Fragen sollten durch Fettdruck hervorgehoben werden, damit sich Fragen und Antworten besser voneinander unterscheiden;
- ähnliche Informationen werden in mehreren Abschnitten des Formblatts angefordert, was zu Doppelarbeit und einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von Fehlern führt;<sup>12</sup>
- es wäre hilfreich, „Durchsuchung“ als Kästchen in Abschnitt C aufzunehmen, da es sich um eine Ermittlungsmaßnahme handelt, die relativ häufig eingesetzt wird;
- die Überschrift „*Beschreiben Sie bitte die Stellung der betreffenden Person in dem Verfahren*“ sollte ebenfalls in Abschnitt E 1. (i) aufgenommen werden, damit Angaben zum Status natürlicher und juristischer Personen gemacht werden können;
- bei komplexen Ersuchen, die eine Vielzahl von Ermittlungsmaßnahmen gegen verschiedene Personen umfassen, sind besondere Schwierigkeiten zu berücksichtigen. Um Verwirrung zu vermeiden, erlassen die Rechtspraktiker Deutschlands mehrere EEA, obwohl dies mit zusätzlichem Arbeitsaufwand und erhöhten Übersetzungskosten verbunden ist. Als mögliche Lösung könnten die verschiedenen Personen, die von den Maßnahmen betroffen sind, in Abschnitt E eindeutig aufgeführt werden, wobei auch verdeutlicht werden kann, welche der Ermittlungsmaßnahmen, um die in Abschnitt C ersucht wurde, auf welche der in Abschnitt E aufgeführten Personen abzielt;
- bei der Eingabe längerer Textabschnitte ist die Verwendung von Eingabefeldern oft frustrierend und das Kopieren einzelner Informationen kompliziert. Die Möglichkeit, Tabellen in die Beschreibung des Sachverhalts aufzunehmen, wäre zu begrüßen;
- auf Seite 1 des Anhangs A sollte ein Adressfeld für Angaben zur Anordnungs- und Vollstreckungsbehörde eingefügt werden, das anstelle eines Begleitschreibens verwendet werden könnte;
- in Fällen, an denen mehrere Vollstreckungsbehörden in ein und demselben Mitgliedstaat beteiligt sind, wäre es hilfreich, in das Formblatt eine Erklärung aufzunehmen, aus der hervorgeht, ob das Ersuchen bereits an andere Behörden übermittelt wurde. Dies würde es erleichtern, zu beurteilen, ob das Verfahren in zwei Verfahren aufgeteilt und eines davon an andere deutsche Behörden übergeben werden sollte, insbesondere bei Ersuchen ausländischer Behörden;

---

<sup>12</sup> Abschnitt C über die durchzuführende(n) Ermittlungsmaßnahme(n) ist zu weit entfernt von Abschnitt G über die Gründe für den Erlass der EEA und von Abschnitt H, in dem zusätzliche Anforderungen bei gemäß Abschnitt C durchzuführenden Ermittlungsmaßnahmen näher erläutert werden sollen. Es wurden wiederholt Beispiele gemeldet, bei denen in Abschnitt C um Kontodaten ersucht, jedoch erst in Abschnitt H4 darauf hingewiesen wurde, dass zusätzlich Bankauszüge für einen bestimmten Zeitraum erforderlich waren. Da diese Abschnitte derart weit voneinander entfernt sind, ist dies leicht zu übersehen. Darüber hinaus sollte es insgesamt weniger Abschnitte geben, damit gewährleistet ist, dass alle relevanten Informationen an einem Ort zusammengefasst werden können;

- es wäre hilfreich, einen zusätzlichen Unterabschnitt aufzunehmen, in dem ausdrücklich um nähere Angaben zu allen beigefügten gerichtlichen Anordnungen oder sonstigen Dokumenten ersucht wird; derzeit kann das Vorhandensein solcher Anordnungen oder Dokumente nur aus dem Begleitschreiben hervorgehen (wenn überhaupt);
- um die Angabe der im Anordnungsstaat verwendeten Aktenzeichen sollte weiter vorne im Formblatt als Abschnitt K ersucht werden, da diese derzeit schwierig aufzufinden sein können.

Einige der Rechtspraktiker wiesen auch darauf hin, dass teilweise unklare Begriffe verwendet würden und dass terminologische Erläuterungen hilfreich wären. So wurde beispielsweise berichtet, dass es aus Sicht einer Anordnungsbehörde schwierig ist, zwischen den folgenden Punkten in Abschnitt C zu unterscheiden: „*Erlangung von Informationen oder Beweismitteln, die sich bereits im Besitz der Vollstreckungsbehörde befinden*“ und „*Erlangung von Informationen, die sich in den von Polizei- oder Justizbehörden geführten Datenbanken befinden*“. Ferner wurde berichtet, dass die Verwendung der Begriffe „*Betrug*“ und „*Betrugsdelikte*“ in Anhang D der Richtlinie zu Verwirrung führe, insbesondere weil unklar sei, ob sie Steuerhinterziehung mit einschließen. Den Rechtspraktikern zufolge haben die Mitgliedstaaten diese Frage unterschiedlich ausgelegt, was zu Unsicherheit führt; Steuerhinterziehung könnte daher in Klammern oder als gesonderte Kategorie von Straftaten aufgenommen werden.

Die Sachverständigen sind der Auffassung, dass die Vorschläge der Rechtspraktiker Deutschlands von gewissem Nutzen sind, und der EU-Gesetzgeber wird ermutigt, die Richtlinie zu ändern, indem Anhang A benutzerfreundlicher gestaltet wird (siehe *Empfehlung Nr. 22*).

### 6.3. Sprachenregelung

Nach der Mitteilung der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie müssen eingehende Ersuchen an Behörden in Deutschland auf der Grundlage der Richtlinie in deutscher Sprache abgefasst sein. Gemäß Erwägungsgrund 14 der Richtlinie fordert der Sachverständigenausschuss alle Mitgliedstaaten, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, auf, in ihrer bezüglich der Sprachenregelung abgegebenen Erklärung zusätzlich zu ihrer Amtssprache eine andere in der Union häufig verwendete Sprache anzugeben (siehe *Empfehlungen Nr. 1 und 11*).

Es gab keine Berichte über anhaltende Probleme im Zusammenhang mit Übersetzungen von EEA, die von deutschen Behörden erlassen wurden. In Einzelfällen hatte der Vollstreckungsstaat um eine Übersetzung ersucht, die in der Richtlinie streng genommen nicht vorgesehen war (z. B. Übersetzung von Durchsuchungsanordnungen oder Gerichtsurteilen), weil andernfalls z. B. monatelange Verzögerungen zu erwarten gewesen wären. Um sicherzustellen, dass eine EEA vollstreckt werden kann, erstellen einige Rechtspraktiker Deutschlands trotz der damit verbundenen Mehrarbeit und Kosten die angeforderten Übersetzungen selbst.

Die deutschen Vollstreckungsbehörden gaben an, dass die Qualität der Übersetzungen der zu vollstreckenden EEA stark variiert. Obwohl die Qualität in der Regel ausreicht, damit die EEA als Grundlage für weitere Arbeiten herangezogen werden kann, wurden einzelne EEA an die Anordnungsbehörde mit der Begründung zurückgesandt, dass die Übersetzung unzureichend ist, oder es wurden spezifische Anfragen an die Anordnungsbehörde gerichtet. In einigen Fällen wird davon ausgegangen, dass die Übersetzungen mithilfe von Online-Übersetzungstools angefertigt wurden. Es sind auch einige EEA eingegangen, die nur teilweise ins Deutsche übersetzt wurden, und diese wurden mit einem Ersuchen um eine vollständige deutsche Übersetzung zurückgesandt. Die Anordnungsbehörden sind diesem Ersuchen stets nachgekommen.

Es wurden keine Probleme im Zusammenhang mit den Übersetzungskosten gemeldet.

#### **6.4. Mehrere Ersuchen in einer EEA**

Deutschland ist sowohl als Anordnungsstaat als auch als Vollstreckungsstaat wiederholt mit Fällen konfrontiert, bei denen mehrere Vollstreckungsbehörden beteiligt sind. Um Verzögerungen bei der Bearbeitung solcher EEA zu vermeiden, erlassen die deutschen Behörden – wenn sie als Anordnungsstaat fungieren – regelmäßig mehrere EEA zur gleichen Zeit und übermitteln diese den zuständigen Vollstreckungsbehörden, wenn es im Vollstreckungsstaat keine zentralisierte Stelle für die Koordinierung gibt. Die deutschen Anordnungsbehörden begrüßten die Unterstützung durch den EJN-Atlas in diesen Fällen. Der Erlass mehrerer EEA erfordert jedoch verstärkte Anstrengungen der Anordnungsbehörde.

Als Vollstreckungsstaat sieht sich Deutschland wiederholt mit Fällen konfrontiert, in denen Ersuchen zu mehreren verschiedenen Bankkontonummern eingehen, obwohl die betreffende Vollstreckungsbehörde nur für einen Teil der aufgeführten Kontonummern örtlich zuständig ist. Die zuständige Behörde, die die EEA entgegennimmt, übernimmt in der Folge die Koordinierungsfunktion bei der Vollstreckung der EEA. EEA dieser Art werden nach den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen aufgeteilt und an die jeweils zuständigen Vollstreckungsbehörden verteilt (siehe *Bewährtes Verfahren Nr. 2*).

Ein besonderes Problem besteht darin, dass im Allgemeinen nicht festgestellt werden kann, ob die Anordnungsbehörde bereits die korrekte Vollstreckungsbehörde in Ermittlungstätigkeiten einbezogen hat, die nicht in die Zuständigkeit der Vollstreckungsbehörde fallen. Dies führt dazu, dass Aufgaben in einer Weise intern weitergegeben und aufgeteilt werden, die sich letztlich als unnötig erweisen könnte. Ist die Vollstreckungsbehörde, die das Ersuchen entgegennimmt, für dessen Bearbeitung nicht zuständig, so wird in einigen Fällen eine solche „kollektive EEA“ an den Anordnungsstaat mit dem Vorschlag zurückgesandt, die Ersuchen je nach örtlicher Zuständigkeit getrennt zu stellen.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Praxis eingeführt, Ersuchen an das BfJ oder das BMJ zu richten, wenn Unsicherheit über die zuständige Vollstreckungsbehörde besteht. Das BMJ leitet derartige EEA unverzüglich an das BfJ weiter. In dringenden Fällen leitet Letzteres sie mit der gleichen Schnelligkeit an die zuständige Stelle weiter. Ist es nach wie vor erforderlich, die örtlich zuständige Behörde zu bestimmen, so ersucht das BfJ regelmäßig das BKA um Unterstützung. Im Allgemeinen sollte der EJN-Atlas alle erforderlichen Informationen enthalten.

Kann die zuständige deutsche Vollstreckungsbehörde direkt anhand der EEA oder (mit angemessenem Aufwand) mittels elektronischer Hilfsmittel, z. B. auf der Grundlage der IBAN oder des Wohnsitzes eines Zeugen, ermittelt werden, so nimmt das BfJ dies vor und beurteilt die Dringlichkeit. Besteht keine Dringlichkeit, so stellt es der Anordnungsbehörde die einschlägigen Informationen zur Verfügung und sendet die EEA zurück. Bei Unsicherheiten in Bezug auf die gerichtliche Zuständigkeit wird das BfJ mitunter auch gebeten, vor der Ermittlung über das EJN Unterstützung zu leisten.

In Fällen, in denen eine umfangreiche Koordinierung oder die Durchführung dringender Ermittlungsmaßnahmen durch mehrere Vollstreckungsbehörden erforderlich ist, beziehen die Rechtspraktiker häufig die EJM-Kontaktstelle oder Eurojust mit ein, um einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten.

In Bezug auf die Fälle, in denen Deutschland als Anordnungsstaat fungiert, haben die Rechtspraktiker Deutschlands keine übergreifenden Probleme gemeldet. Sie berichteten jedoch, dass die Vollstreckungsstaaten unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten, ob ein kurzes Schreiben oder eine E-Mail in englischer Sprache als Antwort ausreicht, wenn um zusätzliche Ermittlungen im Rahmen desselben Verfahrens ersucht wird, oder ob – entgegen den von den deutschen Behörden bei der Vollstreckung einer EEA vorgeschriebenen Anforderungen – eine neue EEA erlassen werden muss.

Aus der Sicht eines Anordnungsstaats berichteten die Rechtspraktiker Deutschlands ferner, dass in den Fällen, in denen mehrere EEA erlassen werden, in denen nacheinander um die Durchführung verschiedener Ermittlungsmaßnahmen ersucht wird, nur ein Teil der Ermittlungen durchgeführt wird und Ersuchen um Folgemaßnahmen ignoriert werden. Zu diesen Fällen gehören Ersuchen um Ermittlungen zur Feststellung eines Kontoinhabers und eine anschließende Vernehmung von Verdächtigen, die letztlich nur zur Feststellung des Kontoinhabers geführt hat.

Zweifellos müssen komplexe Fälle, die mehrere Ersuchen erfordern und möglicherweise mehrere Vollstreckungsbehörden und Rechtsgrundlagen betreffen, sorgfältig geprüft werden. Die deutschen Anordnungsbehörden verwenden daher Querverweise bei der Ausstellung mehrerer Ersuchen/Anordnungen, die unterschiedliche Rechtsgrundlagen haben oder an mehrere Vollstreckungsbehörden gerichtet sind und denselben Fall betreffen, und informieren damit die Vollstreckungsbehörde(n) über das Vorliegen dieser anderen Ersuchen/Anordnungen (siehe *Bewährtes Verfahren Nr. 3*).

Die Finanzbehörden erlassen häufig EEA zur Ermittlung von Vermögenswerten (z. B. Bankkonten oder Immobilien), denen Erträge aus Straftaten zugrunde liegen. Die mit diesen EEA erlangten Informationen über den Ort, an dem sich die Erträge aus Straftaten befinden, und über verfügbare Vermögenswerte werden in der Regel in einem zweiten Schritt auf der Grundlage einer Sicherstellungsbescheinigung verwendet, um – gemäß der Verordnung (EU) 2018/1805 – Erträge aus Straftaten, die später eingezogen werden, vorläufig sicherzustellen. Die Verzögerung zwischen den beiden Ermittlungsmaßnahmen stellt mitunter ein Problem im Zusammenhang mit EEA dar, bei denen die Vollstreckung einer Ermittlungsmaßnahme vom Ergebnis der Vollstreckung der anderen Ermittlungsmaßnahme abhängt, da die Vermögenswerte in der Zwischenzeit möglicherweise an einen anderen Ort gebracht wurden.

Wenn Deutschland die für die Vollstreckung von EEA zuständige Behörde ist, treten wiederholt Fälle auf, bei denen die Anordnungsbehörde um mehrere Ermittlungsmaßnahmen ersucht, die in die Zuständigkeit verschiedener Staatsanwaltschaften fallen, und bei denen aus der EEA nicht hervorgeht, ob sie auch an die anderen betroffenen deutschen Staatsanwaltschaften übermittelt wurde oder ob die einzelnen Behörden lediglich aufgefordert wurden, Maßnahmen durchzuführen, die in ihre eigene Zuständigkeit fallen. Es wurde berichtet, dass solche Fälle enormen Arbeitsaufwand und erhebliche Koordinierungsbemühungen nach sich ziehen. Es kann mehrere Monate dauern, bis solche „aggregierten EEA“ abgearbeitet werden, sodass die für ihren Abschluss vorgesehenen Fristen nicht eingehalten werden können.

Daher sollten die Anordnungsbehörden stets angeben, ob eine EEA oder ein anderes damit zusammenhängendes Ersuchen bzw. eine andere damit zusammenhängende Anordnung aus Gründen der Koordinierung an mehrere Vollstreckungsbehörden in demselben Mitgliedstaat übermittelt wird (siehe *Empfehlung Nr. 12*).

Stellt sich während der Vollstreckung einer EEA heraus, dass weitere Ermittlungsmaßnahmen erforderlich sind, so verlangen die deutschen Behörden in der Regel keine zusätzliche EEA, sondern stützen sich auf eine zusätzliche Kommunikation zwischen der Anordnungsbehörde und der Vollstreckungsbehörde, vorbehaltlich der vom Ermittlungsrichter festgelegten Anforderungen, wenn er nach deutschem Recht beteiligt sein muss.

### **6.5. In dringenden Fällen erlassene EEA**

Grundsätzlich hat der Anordnungsstaat gemäß § 91d Absatz 1 IRG einen Anhang A oder Anhang C zu übermitteln. Allerdings erlaubt Nummer 10 Absatz 3 RiVAST in Eilfällen auch die Übermittlung von EEA per Fernschreiben, Telefax, E-Mail oder sogar Telefon, soweit dies für die Erledigung eingehender Ersuchen und für die Übermittlung ausgehender Ersuchen ausreichend ist. Bei der Übermittlung personenbezogener Daten ist dabei auf ausreichenden Datenschutz zu achten.

Der Ansatz, der in der Praxis in dringenden Fällen verfolgt wird, beruht auf den obigen Ausführungen, wobei die methodischen Einzelheiten je nach Einzelfall unterschiedlich sein können. EEA, die in Form einer mündlichen Kommunikation eingehen, werden mitunter nur dann akzeptiert, wenn auch eine kurze E-Mail mit genauen Angaben zur Anordnungsbehörde, zu den angeforderten Ermittlungsmaßnahmen, zu dem zugrunde liegenden Sachverhalt und zu den Umständen, die die Dringlichkeit rechtfertigen, übermittelt wird, da andernfalls die Echtheit des Ersuchens nicht überprüft werden kann.

In ganz außergewöhnlichen Fällen werden EEA, die in Form einer mündlichen Kommunikation erlassen werden, wiederum als ausreichend angesehen, wenn zugesichert wird, dass unmittelbar danach eine schriftliche EEA unter Verwendung von Anhang A übermittelt wird. Nach Berichten einiger Bundesländer werden telefonisch erlassene EEA zunächst nur als eine Aufforderung zur Durchführung vorbereitender Maßnahmen (z. B. Protokollierung des Falls, Einholung polizeilicher Beratung und Vorbereitung der zu ergreifenden Maßnahmen) angesehen, und die angeforderten Ermittlungsmaßnahmen werden erst nach Eingang einer schriftlichen EEA durchgeführt.

## **7. NOTWENDIGKEIT, VERHÄLTNISMÄßIGKEIT UND RÜCKGRIFF AUF EINE ANDERE ERMITTLUNGSMABNAHME**

Fungiert Deutschland als Anordnungsbehörde, so sind die Behörden stets verpflichtet, die Verhältnismäßigkeit – und damit auch die Notwendigkeit – der in der EEA angegebenen Ermittlungsmaßnahme zu prüfen, da der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit als Teil der europäischen und deutschen öffentlichen Ordnung verlangt, dass jede staatliche Maßnahme verhältnismäßig sein muss. Diese Prüfung erfolgt auch im Rahmen des Validierungsverfahrens für Ersuchen deutscher Verwaltungsbehörden.



Die Prüfung erfolgt anhand der allgemeinen Kriterien, die nach europäischem und deutschem Recht gelten, d. h., ob die Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist und ob mit ihr ein legitimes Ziel verfolgt wird. Als Anhaltspunkte für diese Bewertung dienen beispielsweise der Grad des Verdachts, die Schwere der Straftat, wie einschneidend die Ermittlungsmaßnahme ist, die Höhe des Schadens, die voraussichtlichen Kosten, die für die Durchführung der Maßnahme geschätzte Zeit und eine prognostische Bewertung der Erfolgsaussichten der angeforderten Ermittlungsmaßnahme.

Fälle, in denen die Behörden letztendlich die interne Entscheidung getroffen haben, keine EEA zu erlassen – z. B. wenn das spezialisierte Rechtshilfeteam innerhalb einer Staatsanwaltschaft ein Ersuchen des ermittelnden Staatsanwalts abgelehnt hat – könnten beispielweise geringfügige Straftaten, lange zurückliegende Straftaten oder Straftaten betreffen, mit denen bei relativ geringfügigen finanziellen Verlusten ein erheblicher Ermittlungsaufwand einhergehen würde, da dies zur Folge haben könnte, dass die Ermittlungsmaßnahme in einem Missverhältnis zu den Umständen steht.

Der Gutachterausschuss begrüßte, dass die deutschen Behörden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stets prüfen, wenn Deutschland der Anordnungsstaat ist. Mehrere Rechtspraktiker wiesen darauf hin, dass sie den von ihnen erlassenen EEA den Hinweis beifügen: „Wenn es eine mildere Maßnahme gibt, kann diese verwendet werden“. Der Gutachterausschuss betrachtete dies als bewährtes Verfahren. Der Gutachterausschuss stellte während der Gespräche jedoch auch fest, dass einige deutsche Behörden bei der Einholung von Informationen von Finanzbehörden tendenziell eine EEA zur Durchsuchung von Räumen in der Annahme erlassen, dass diese in der Folge durch eine weniger einschneidende Maßnahme ersetzt werden kann. Der Gutachterausschuss ist der Auffassung, dass die weniger einschneidende Maßnahme nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in diesen Fällen direkt in der EEA angefordert werden müsste (siehe auch Kapitel 18.4).

Fungiert Deutschland als Vollstreckungsstaat, so überprüft die Vollstreckungsbehörde die eingehende EEA auf der Grundlage der vorliegenden Informationen sorgfältig und führt eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch. Steht eine weniger einschneidende Ermittlungsmaßnahme als die in der EEA angegebene zur Verfügung und kann mit dieser das gleiche Ergebnis erzielt werden wie in der EEA angegeben, so ist gemäß § 91f Absatz 1 IRG auf die weniger einschneidende Maßnahme zurückzugreifen.



Vor einem Rückgriff auf eine andere Ermittlungsmaßnahme ist die zuständige Behörde des Anordnungsstaats gemäß § 91f Absatz 4 IRG unverzüglich zu unterrichten.

Die Rechtspraktiker Deutschlands meldeten nur wenige Fälle, in denen die betreffende Maßnahme als nicht verhältnismäßig oder nicht notwendig erachtet wurde. So wurde beispielsweise ein Fall gemeldet, in dem eine EEA nach Konsultationen abgelehnt werden musste, weil es sich bei der betreffenden Straftat nach Ansicht der deutschen Vollstreckungsbehörden um eine geringfügige Straftat handelte, die in Deutschland bereits verjährt war. Nach Ansicht des Gutachterausschusses reicht weder die „Geringfügigkeit“ der Straftat noch die Tatsache, dass sie nach dem Recht des Vollstreckungsstaats verjährt ist, grundsätzlich aus, um die Vollstreckung der EEA zu versagen.

Während des Begutachtungsbesuchs kamen die deutschen Behörden und der Gutachterausschuss zu dem Schluss, dass die Verhältnismäßigkeit zwar ein im deutschen Recht und im EU-Recht verankertes Grundprinzip ist, jedoch nicht als Vorwand für die Versagung der Vollstreckung im Sinne der Richtlinie dienen sollte. Der Gutachterausschuss nahm erfreut zur Kenntnis, dass Vollstreckungen nur in Einzelfällen auf der Grundlage der Verhältnismäßigkeit versagt wurden und dass mit dem Konsultationsmechanismus (Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie) im Allgemeinen sehr erfolgreich sichergestellt werden konnte, dass eine weniger einschneidende Maßnahme in den Fällen angewandt wurde, in denen der Mechanismus zur Anwendung kam.

Tatsächlich gab es viele Beispiele, bei denen die Konsultationen letztendlich zu einer Lösung führten.

In einem Fall wurde in einer eingehenden EEA um eine Zusammenstellung der Patientenakten und Bankkontotransaktionen eines Arztes für einen Zeitraum von mehreren Jahren ersucht, obwohl dies aufgrund des dargelegten Sachverhalts nicht erforderlich war. Nach Konsultationen mit der Anordnungsbehörde wurden die angeforderten Ermittlungsmaßnahmen in ihrem Umfang entsprechend angepasst und konnten in der Folge umgesetzt werden.

In einem anderen Fall enthielt eine EEA ein Ersuchen um Überprüfung von Bankkontounterlagen für einen Zeitraum von drei Jahren, obwohl die angeblich betrügerischen Überweisungen nur innerhalb eines bestimmten Monats durchgeführt wurden und die Ermittlungsmaßnahme daher unverhältnismäßig erschien. Auch in diesem Fall war es möglich, die Ermittlungsmaßnahme nach Konsultationen mit der Anordnungsbehörde auf den erforderlichen Zeitraum zu beschränken.

In einem anderen Fall wurden die deutschen Behörden aufgefordert, eine EEA zu vollstrecken, die ein Ersuchen um Prüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit eines Verdächtigen im Zusammenhang mit einer bevorstehenden mündlichen Verhandlung im Anordnungsstaat enthielt. Aus zeitlichen Gründen war es nicht möglich, diesem Ersuchen nachzukommen. Da der Verdächtige bereits in einem von der Vollstreckungsbehörde geführten Strafverfahren einer solchen Prüfung unterzogen worden war, konnte diese Prüfung an die Anordnungsbehörde weitergeleitet werden – mit dem zusätzlichen Vorteil, dass dieser Ansatz für den Verdächtigen weniger einschneidend war. Die Anordnungsbehörde zog daraufhin das ursprüngliche Ersuchen um Prüfung zurück.

Wenn sie als Vollstreckungsbehörden fungieren, stoßen die deutschen Finanzbehörden mitunter auf das Problem, dass bestimmte Teile eingehender EEA als unverhältnismäßig angesehen werden können, weil es unmöglich wäre, sie innerhalb einer angemessenen Frist zu vollstrecken, was bedeutet, dass die Beweisaufnahme nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Ermittlungsmaßnahme steht. Dies kann insbesondere daran liegen, dass die angeforderten Informationen nicht zentral gehalten werden, sondern bei einer Vielzahl anderer Behörden eingeholt werden müssen, was eine umfangreiche Koordinierung erfordert. Die Anordnungsbehörden sind sich dieser Tatsache häufig nicht bewusst und werden während der Konsultationen darauf hingewiesen.

Die von den deutschen Zollbehörden durchgeführte Prüfung der Verhältnismäßigkeit umfasst ferner die Frage, ob die in der EEA angeforderte Ermittlungsmaßnahme mithilfe der Amtshilferegelungen des Neapel-II-Übereinkommens einfacher durchgeführt werden könnte.

## **8. ÜBERMITTLUNG DES EEA-FORMBLATTS UND DIREKTE KONTAKTE**

Die zuständige Vollstreckungsbehörde wird in der Regel anhand des Justiziellen Atlas des EJN mit Unterstützung von Eurojust, den Kontaktstellen des EJN und gegebenenfalls den gemeinsamen Zentren für grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit ermittelt. In diesem Zusammenhang wurden von den Rechtspraktikern keine Probleme gemeldet, obwohl die Angaben im Justiziellen Atlas des EJN nicht immer aktuell bzw. teilweise unvollständig sind (siehe *Empfehlung Nr. 13*).

In der Regel wird eine EEA, die von den deutschen Anordnungsbehörden versehentlich an die falsche Vollstreckungsbehörde übermittelt wird, gemäß Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie an die zuständige Vollstreckungsbehörde weitergeleitet (siehe *Bewährtes Verfahren Nr. 4*). Einige Mitgliedstaaten senden deutsche Ersuchen jedoch zurück, ohne sie umzusetzen, wenn sie an Vollstreckungsbehörden übermittelt wurden, die für die Bearbeitung dieser Ersuchen nicht zuständig sind (siehe *Empfehlung Nr. 14*).

Einige Bundesländer berichteten, dass ausgehende Ersuchen routinemäßig per Post versandt werden, da das derzeitige Fehlen einheitlicher Verschlüsselungsstandards für die Anordnungs- und Vollstreckungsbehörden in den Mitgliedstaaten als problematisch angesehen wird.

Die Mehrzahl der Rechtspraktiker hielt die elektronische Übermittlung von EEA im Wesentlichen für ausreichend und vorzugswürdig, sofern keine Zweifel an der Authentizität des Absenders bestehen und Maßnahmen ergriffen werden, um den Schutz von Interessen im Zusammenhang mit der Privatsphäre zu gewährleisten. Die Authentizität kann beispielsweise durch eine elektronische Signatur oder eine gleichwertige Form der Überprüfung gewährleistet werden. Die meisten Rechtspraktiker hielten es nicht für erforderlich, in solchen Fällen auch eine Kopie des Originals per Post zu übermitteln. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass die überwiegende Mehrheit der deutschen Behörden nach wie vor mit Unterlagen in Papierform arbeitet, weshalb einige deutsche Behörden es vorziehen, auch das Original zu Aufzeichnungszwecken per Post zu versenden.

Alle Probleme im Zusammenhang mit der sicheren Übermittlung, einschließlich der Authentifizierung, sollten nach der Einrichtung des Systems für die Kommunikation via Online-Datenaustausch im Rahmen der E-Justiz (e-CODEX) und des Systems für den digitalen Austausch elektronischer Beweismittel (e-EDES) auf der Grundlage des durch die Digitalisierungsverordnung<sup>13</sup> geschaffenen einheitlichen Rechtsrahmens gelöst werden. Das e-EDES wird derzeit bereits in zahlreichen Mitgliedstaaten genutzt und ermöglicht eine sichere Übermittlung. Derzeit sind in Deutschland nur wenige Staatsanwaltschaften an dieses System angeschlossen. Eine schnellere Einführung des Systems in Deutschland könnte die Probleme im Zusammenhang mit der sicheren Übermittlung verringern, noch bevor die Nutzung des Systems verbindlich vorgeschrieben wird (siehe *Empfehlungen Nr. 2 und 15*).

---

<sup>13</sup> Die elektronische Übermittlung von EEA wird spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der Digitalisierungsverordnung (2021/0394(COD)) obligatorisch (Artikel 26 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 3 der Digitalisierungsverordnung).

Nach der Übermittlung der EEA erfolgt die Kommunikation in der Regel unmittelbar zwischen der Anordnungs- und der Vollstreckungsbehörde. Die Kontaktaufnahme erfolgt nur in Ausnahmefällen über Eurojust oder das EJN, insbesondere bei Kommunikationsproblemen, Verzögerungen, bedeutenden einmaligen Fällen, komplexen Koordinierungsaufgaben oder Dringlichkeit.

Eine Ausnahme von der allgemeinen Regel ist Sachsen, wo aufgrund seiner Grenznähe ein spezielles Kommunikationsnetz zwischen der Generalstaatsanwaltschaft Dresden und den grenznahen Staatsanwaltschaften in benachbarten Mitgliedstaaten eingerichtet wurde.

Während des Vor-Ort-Besuchs wurde erläutert, dass die Bundesrepublik Deutschland eine enge regionale Zusammenarbeit mit einigen benachbarten Mitgliedstaaten unterhält, die u. a. gemeinsame Verfahren, die Verwendung angepasster Formblätter (z. B. gemeinsame zweisprachige Formblätter) und Kommunikationskanäle umfasst (siehe *Bewährtes Verfahren Nr. 5*). Darüber hinaus können im Rahmen einer engen regionalen Zusammenarbeit vorläufige Maßnahmen auf der Grundlage einer informellen Mitteilung ergriffen werden, wenn keine EEA vorliegt und die EEA kurz danach erlassen wird (z. B. können Videoaufnahmen vorläufig gesichert werden) (siehe *Bewährtes Verfahren Nr. 6*).

Die Finanzbehörden berichteten ferner, dass die Vollstreckungsbehörden anderer Mitgliedstaaten in einigen Fällen aufgefordert werden, die von ihnen benannten Vollstreckungsbehörden anzugeben, damit die deutsche Anordnungsfinanzbehörde diese direkt kontaktieren kann, sofern die Vollstreckungsbehörde dies zulässt. Insbesondere in komplexen Fällen besteht der Vorteil dieser direkten Kommunikation zwischen der deutschen Anordnungsfinanzbehörde und der Vollstreckungsbehörde im Vollstreckungsstaat darin, dass viele operative Probleme zügig gelöst werden können.

Das BKA berichtete, dass die Kommunikation mit dem Anordnungsstaat in begrenzten Fällen auch über SIENA oder Interpol gemäß einer entsprechenden Rechtsgrundlage erfolgen kann (siehe Nummer 123 RiVAST), sofern die Polizeibehörden an der Bearbeitung des Ersuchens beteiligt sind und dieses Verfahren mit der deutschen Vollstreckungsbehörde vereinbart wird. Die Mitteilungen werden dann über diese polizeilichen Kanäle an die zuständige Anordnungsbehörde weitergeleitet. Auf diese Weise kann insbesondere in dringenden Fällen eine schnelle und sichere Kommunikation zwischen den beteiligten Kontaktstellen gewährleistet werden. Der Sachverständigenausschuss ist jedoch der Ansicht, dass die Nutzung polizeilicher Kanäle für justizielle Zwecke, wie die Zusammenarbeit auf der Grundlage der Richtlinie, klar geregelt und auf den oben genannten Fall der Dringlichkeit beschränkt werden sollte. Die deutschen Behörden werden aufgefordert, justizielle Kanäle für die Übermittlung von EEA und für Folgefragen zur justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen der Richtlinie zu nutzen (siehe *Empfehlung Nr. 3*).

## **9. ANERKENNUNG UND VOLLSTRECKUNG DER EEA UND FORMALITÄTEN**

### **9.1. Einhaltung von Formalitäten**

Die Rechtspraktiker Deutschlands meldeten keine größeren Schwierigkeiten in Bezug auf die Formalitäten.

Es gab einige Fälle, in denen EEA ohne ausgefüllten Abschnitt I eingegangen sind. In solchen Fällen wird das Ersuchen ausschließlich nach den Bestimmungen des nationalen Rechts bearbeitet. Es ist nicht bekannt, ob dies im Anordnungsstaat Probleme im Zusammenhang mit der Verwendung der erlangten Beweismittel aufwirft.

In Bezug auf die Vernehmung von Personen ist mitunter unklar, ob eine Vernehmung durch die Polizei ausreicht oder ob die Person von einem Richter vernommen werden sollte und ob die Anwesenheit von Zeugen zwingend durchgesetzt werden sollte (z. B. in Bezug auf Rechtsbelehrungen). In Deutschland können Standardvernehmungen von der Polizei durchgeführt werden, ohne dass ein Richter anwesend sein muss; in anderen Mitgliedstaaten könnte jedoch die Anwesenheit eines Justizorgans erforderlich sein. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Anordnungsjustizbehörden dies in Abschnitt I ausdrücklich angeben.

Die deutschen Finanzbehörden schlugen vor, dass die Anordnungsbehörden anderer Mitgliedstaaten in ihren Ersuchen stets eindeutig klar zum Ausdruck bringen sollten, ob ein Zeuge persönlich vernommen werden muss oder auch schriftlich zur Weitergabe von Informationen aufgefordert werden kann. Hintergrund dieses Vorschlags ist, dass die schriftliche Vernehmung von Zeugen in bestimmten Ländern keine anerkannte Methode ist.

In EEA fehlen mitunter nähere Angaben dazu, ob die Anwesenheit eines Verteidigers bei der Vernehmung eines Verdächtigen zwingend erforderlich ist. Manchmal liegen Umstände vor, unter denen nach deutschem Recht die Anwesenheit eines Verteidigers erforderlich ist; es gibt Fälle, in denen die Anordnungsbehörde beantragt, dass eine Vernehmung in Anwesenheit eines Verteidigers durchgeführt wird, und in diesen Fällen müssen regelmäßig zusätzliche Informationen eingeholt werden, um bestimmte Fragen zu klären. Beispiele hierfür sind das Vorhandensein eines Rechtsanwalts oder Verteidigers im Anordnungsstaat, die Zulässigkeit einer Vernehmung in Abwesenheit eines Verteidigers auf Ersuchen des Verdächtigen, die Ablehnung eines Pflichtverteidigers oder die Kostenübernahme für den Pflichtverteidiger.

In anderen Fällen ersuchten die Anordnungsbehörden um Einhaltung bestimmter Formalitäten für die Vernehmung eines Zeugen, wenn Deutschland als Vollstreckungsbehörde der Auffassung war, dass die Person kein Zeuge, sondern ein Verdächtiger ist. In diesem Zusammenhang vertrat der Gutachterausschuss die Auffassung, dass nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung wohl die Anordnungsbehörde das letzte Wort über den Status der Person im Strafverfahren im Anordnungsstaat im Einklang mit ihrem Recht haben sollte, und nicht die Vollstreckungsbehörde.

Aus diesen Beispielen, den schriftlichen Beiträgen der deutschen Behörden und den Gesprächen mit den Rechtspraktikern Deutschlands während des Vor-Ort-Besuchs geht für den Sachverständigenausschuss klar hervor, dass einige Anordnungsbehörden in Anhang A Abschnitt I keine ausreichenden Informationen bereitstellen, wenn bestimmte Formalitäten bei der Durchführung der angeforderten Ermittlungsmaßnahme erfüllt werden sollten. Die Anordnungsbehörden sollten den Unterschieden im Strafverfahrensrecht der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen und alle besonderen Formalitäten, die in Abschnitt I zu beachten sind, gebührend berücksichtigen (siehe *Empfehlung Nr. 16*).

In einigen Fällen wurde die Vollstreckung einer EEA von den deutschen Vollstreckungsbehörden versagt, da die Maßnahmen als mit den Grundprinzipien des Rechts unvereinbar angesehen wurden. Mehrere Bundesländer berichteten über eine Reihe von Fällen, in denen der Anordnungsstaat darum ersuchte, dass das Protokoll über die Vernehmung eines Verdächtigen vom Verdächtigen unterzeichnet wird, auch wenn dieser keine Informationen weitergegeben hat. Da ein Verdächtiger nach deutschem Recht in solchen Fällen nicht zur Unterschrift verpflichtet ist, musste die Vollstreckung nach Unterrichtung der Anordnungsbehörde versagt werden.

Nach Auffassung des Sachverständigenausschusses sollte dies jedoch kein Fall der Versagung der Vollstreckung, sondern vielmehr ein Fall der Nichteinhaltung von Formalitäten sein. In solchen Fällen sollten die deutschen Vollstreckungsbehörden zwischen der Nichtanerkennung einerseits und der Nichteinhaltung der Förmlichkeiten andererseits unterscheiden und ausreichende Informationen über das anwendbare deutsche Recht bereitstellen, aus denen hervorgeht, warum eine bestimmte Formalität nicht eingehalten werden konnte, und Deutschland könnte ein Dokument erstellen, in dem erklärt wird, dass der Verdächtige das Protokoll der Vernehmung abgelehnt hat (siehe *Empfehlung Nr. 4*).

Gemäß § 91h Absatz 1 IRG sind Ersuchen nach denselben Vorschriften auszuführen, die gelten würden, wenn sie von einer deutschen Behörde gestellt worden wären; dies gilt auch für alle Zwangsmaßnahmen, die bei der Bearbeitung der Ersuchen zu ergreifen sind. Ist die Bundesrepublik Deutschland Vollstreckungsstaat, kann die Vollstreckung einer Zwangsmaßnahme daher noch einer richterlichen Zustimmung unterliegen, wenn dies im deutschen Verfahrensrecht vorgesehen ist.

## **9.2. Zugrunde liegende nationale Anordnung**

Aus der Sicht Deutschlands als Vollstreckungsbehörde hält es die Mehrheit der Rechtspraktiker nicht für erforderlich, dass der Anordnungsstaat einer EEA die einschlägigen nationalen Gerichtsbeschlüsse beifügt. Es gilt in der Regel als zufriedenstellend, wenn der Anordnungsstaat Gewähr dafür bietet, dass eine nach seinem innerstaatlichen Recht erforderliche gerichtliche Anordnung erwirkt wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass weder die Richtlinie noch die deutschen Umsetzungsvorschriften eine Notwendigkeit vorsehen, die einschlägigen nationalen Entscheidungen beizufügen.



Einige Rechtspraktiker berichteten, dass in Fällen, in denen nach deutschem Recht eine vorherige gerichtliche Entscheidung (Richtervorbehalt) erforderlich ist, die Anordnungsbehörden mitunter aufgefordert werden, die entsprechenden gerichtlichen Anordnungen zu übermitteln. Solche gerichtlichen Anordnungen sind in vielen Fällen bereits der EEA beigelegt. Wenn – entgegen dem deutschen Recht – für die Ermittlungsmaßnahme nach dem Recht des Anordnungsstaats keine gerichtliche Genehmigung erforderlich ist, wird stattdessen um eine Ersatzerklärung ersucht, d. h. um eine Erklärung, aus der hervorgeht, dass die Voraussetzungen für die angeforderte Ermittlungsmaßnahme nach dem Recht des Anordnungsstaats erfüllt sind.

Bei dem Vor-Ort-Besuch ergab sich jedoch eine gewisse Unsicherheit darüber, ob die einer EEA zugrunde liegende nationale Anordnung beigelegt werden muss. Einer der Gründe für diese Unsicherheit könnte Nummer 114 RiVAST gewesen sein, die – wenn auch nur für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten – von einigen Rechtspraktikern Deutschlands bei der Anwendung der Richtlinie befolgt wurde. Die Bundesrepublik Deutschland sollte daher sicherstellen, dass aus den Leitlinien für die Rechtspraktiker hinreichend hervorgeht, dass bei der Anwendung der Richtlinie keine Notwendigkeit besteht, die zugrunde liegende nationale Anordnung beizufügen (siehe *Empfehlung Nr. 5*).

Darüber hinaus berichteten die deutschen Anordnungsbehörden über unterschiedliche Vorgehensweisen ausländischer Vollstreckungsbehörden in Bezug auf die Beifügung der nationalen Anordnung. Nach Auffassung des Sachverständigenausschusses sollten die Mitgliedstaaten die zugrunde liegende gerichtliche Anordnung nicht systematisch verlangen (siehe *Empfehlung Nr. 17*).

Die meisten Rechtspraktiker Deutschlands würden es vorziehen, eine angemessene Zusammenfassung vorzulegen, und nicht die zugrunde liegende gerichtliche Anordnung. Man könnte sagen, dass die zugrunde liegende gerichtliche Anordnung in der Regel nur dann erforderlich ist, wenn in Anhang A eine wesentliche Information fehlt. Die Rechtspraktiker Deutschlands erklärten jedoch, dass sie in solchen Fällen zusätzliche Informationen anfordern würden und nicht die zugrunde liegende gerichtliche Anordnung.



## 10. GRUNDSATZ DER SPEZIALITÄT

### 10.1. Grundsatz der Spezialität aus Sicht der deutschen Vollstreckungsbehörden

Die deutschen Umsetzungsvorschriften enthalten keine Bestimmungen zum Grundsatz der Spezialität.

Nach § 91c Absatz 2 IRG darf Rechtshilfe jedoch in bestimmten Fällen nur geleistet werden, wenn die Voraussetzungen nach § 59 Absatz 3 IRG vorliegen. Dies gilt gemäß § 91c Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c IRG auch für Ermittlungsmaßnahmen, die auf eine gewisse Dauer angelegt sind (z. B. Überwachung von einzelnen Kontobewegungen, Durchführung von kontrollierten Lieferungen, Einsatz von verdeckten Ermittlern oder Überwachung der Telekommunikation).

Die deutsche Vollstreckungsbehörde kann festlegen, dass die erlangten Beweismittel nur insoweit verwendet werden dürfen, als sie auch in der Bundesrepublik Deutschland verwendbar sind, d. h. zur Ermittlung einer bestimmten Liste von Straftaten. Dies ist eine mildere Option als die Alternative (die Ablehnung des Ersuchens um Übermittlung von Beweismitteln). Die deutschen Behörden sind daher der Auffassung, dass der Grundsatz der Spezialität in diesem Zusammenhang beachtet wird.<sup>14</sup>

- Während des Vor-Ort-Besuchs stellten die Rechtspraktiker Deutschlands fest, dass die oben genannte Beschränkung der Verwendung von Beweismitteln bei der Übermittlung des Vollstreckungsmaterials nicht zwangsläufig mitgeteilt wird. Der Grund dafür ist, dass die deutschen Behörden „davon ausgehen“, dass andere Mitgliedstaaten den Grundsatz der Spezialität einhalten und daher die deutschen Behörden um Zustimmung ersuchen werden, wenn sie die Beweismittel für andere Zwecke verwenden möchten. Die Staatsanwälte Deutschlands waren äußerst überrascht, vom Sachverständigenausschuss zu erfahren, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansichten zur Anwendung des Grundsatzes der Spezialität bei der Anwendung der Richtlinie vertreten. Nach Auffassung des Sachverständigenausschusses sollten die Vollstreckungsbehörden aller Mitgliedstaaten, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, angesichts dieser Unterschiede den Anordnungsstaat ordnungsgemäß darüber unterrichten, dass der Grundsatz der Spezialität anwendbar ist (siehe *Empfehlungen Nr. 6 und 18*).

---

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drucksache 18/9757, S. 43.

In der Praxis stimmen die deutschen Vollstreckungsbehörden der Verwendung der Beweismittel in anderen Verfahren zu, wenn es nach der StPO zulässig gewesen wäre, die Beweismittel für die Zwecke dieses Verfahrens zu erlangen, und wenn die Beweismittel auch durch eine gesonderte EEA hätten erhoben werden können. Ersuchen dieser Art sind jedoch überaus selten.

### **10.2. Grundsatz der Spezialität aus Sicht der deutschen Anordnungsbehörden**

Die Rechtspraktiker Deutschlands berichteten über viele Fälle, in denen die deutsche Anordnungsbehörde die Vollstreckungsbehörde um Zustimmung ersucht hat, wenn die Beweismittel in anderen inländischen Verfahren verwendet wurden. Umgekehrt wird die Vollstreckungsbehörde bei einfachen Änderungen des zugrunde liegenden Sachverhalts in der Regel nicht um ihre Zustimmung ersucht, sofern sich die betreffenden Änderungen nur auf die rechtliche Beurteilung der Straftat und nicht auf die Umstände, auf denen das Verfahren beruht, beziehen. Ein Bundesland berichtete jedoch, dass die Zustimmung auch dann eingeholt wird, wenn die zur Last gelegte Tat bei Anklage der Person geändert wird oder die Tat vom Gericht im Eröffnungsbeschluss anders gewürdigt wird als in der Anklageschrift.

In einigen Fällen wird die Vollstreckungsbehörde um Zustimmung zur Verwendung von in anderen Verfahren erlangten Beweismitteln ersucht, wenn die Beweismittel besonders sensibel sind (z. B. SkyECC-Daten) oder wenn der Vollstreckungsstaat ausdrücklich auf Artikel 19 Absatz 3 der Richtlinie verweist.

### **10.3. Einleitung neuer strafrechtlicher Ermittlungen nach Vollstreckung einer EEA**

Nach § 152 Absatz 2 StPO ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern ausreichende faktische Anhaltspunkte vorliegen. Wie die Strafverfolgungsbehörden dies in Erfahrung bringen, ist im Grunde unerheblich. Das deutsche Recht schreibt nicht vor, dass vor der Verwendung der Beweismittel die Zustimmung des Anordnungsstaats eingeholt werden muss, doch einige Rechtspraktiker tun dies ohnehin.

Ansonsten verfolgen die Rechtspraktiker Deutschlands unterschiedliche Ansätze, um den Anordnungsstaat zu informieren. Je nach Einzelfall werden Informationen nur erteilt, wenn eine Verbindung zu dem Verfahren im Anordnungsstaat besteht oder wenn der Anordnungsstaat ein entsprechendes Ersuchen stellt oder ein erkennbares Interesse daran haben könnte, diese Informationen zu erhalten, und sofern die Ermittlungsmaßnahmen nicht gefährdet werden. Darüber hinaus strebt die Bundesrepublik Deutschland eine umfassende Konsultation des Anordnungsstaats an, um die Einhaltung des Grundsatzes „ne bis in idem“ zu gewährleisten. Nach Auffassung des Sachverständigenausschusses sollte die Anordnungsbehörde jedoch aus Gründen der Koordinierung stets informiert werden, wenn auf der Grundlage von Informationen, die bei der Vollstreckung einer EEA gesammelt wurden, ein inländisches Verfahren eingeleitet wird (siehe *Empfehlungen 7 und 19*).

Ergibt sich aus den der EEA zugrundeliegenden Informationen ein Sachverhalt, der in der Bundesrepublik Deutschland nicht strafbar ist, wird kein Strafverfahren eingeleitet, da dieses Verfahren an den Anordnungsstaat zu übermitteln wäre. Die Umstände werden der Anordnungsbehörde jedoch zusammen mit der Erklärung übermittelt, dass die deutsche Behörde davon ausgeht, dass im Anordnungsstaat ein Vorverfahren eingeleitet wird.

Der Gutachterausschuss weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten die Szenarien, für die der Grundsatz der Spezialität gilt, und dessen Anwendbarkeit auf die EEA unterschiedlich auslegen, was mit Fragen der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Vertraulichkeit zusammenhängt. Es lassen sich mehrere Situationen ausmachen, in denen der Grundsatz der Spezialität möglicherweise anwendbar ist oder zu unterschiedlichen Auslegungen führen könnte.

Da diese Fragen nicht spezifisch für die Bundesrepublik Deutschland sind, ersucht der Gutachterausschuss den EU-Gesetzgeber, die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Spezialität im Zusammenhang mit der EEA und ihr Zusammenspiel mit den Datenschutzgrundsätzen klarzustellen (siehe *Empfehlung Nr. 22*).

## 11. VERTRAULICHKEIT

Aufgrund des Rechts auf Rechtsbehelfe (siehe Kapitel 14) sieht die deutsche Strafprozessordnung vor, dass die betroffene Person über ihre Rechte belehrt wird, was mit der Offenlegung der EEA einhergeht (§ 35a Absatz 1 und § 98 Absatz 2 Satz 5 StPO). Eine Pflicht zur Offenlegung einer EEA kann sich beispielsweise auch aus § 33 StPO ergeben. Die Bestimmungen der StPO gelten entsprechend für die Bewilligung eines Ersuchens um Akteneinsicht in einem Rechtshilfeverfahren.

Ein Ersuchen um Akteneinsicht kann darüber hinaus die Staatsanwaltschaft oder das Gericht zur Offenlegung der EEA verpflichten. Nach § 147 Absatz 1 StPO ist der Verteidiger befugt, die Akten, die dem Gericht vorliegen oder diesem im Falle der Erhebung einer Anklage vorzulegen wären, einzusehen sowie amtlich verwahrte Beweisstücke zu besichtigen. Auch ein nach § 404 StPO begründeter Antrag der betroffenen Person oder ihres Rechtsanwalts auf Akteneinsicht kann die Behörden zur Offenlegung der EEA verpflichten.

Bei verdeckten Maßnahmen (z. B. Rasterfahndung, Postbeschlagnahme, Telekommunikationsüberwachung, Online-Durchsuchung, akustische Wohnraumüberwachung, nicht offene Ermittlung oder Beobachtung usw.) sind die betroffenen Personen gemäß den Anforderungen nach § 101 Absatz 4 Satz 1 StPO zu benachrichtigen. In Fällen, in denen es um Maßnahmen zur offenen Erfassung von Verkehrsdaten nach § 100g StPO geht, werden die betroffenen Personen gemäß § 101a Absatz 6 Satz 1 StPO benachrichtigt.

Gleichzeitig muss jeder Mitgliedstaat nach Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass die Anordnungsbehörde und die Vollstreckungsbehörde bei der Vollstreckung einer EEA der Vertraulichkeit der Ermittlung gebührend Rechnung tragen. Auf der Grundlage der genannten Bestimmungen des StPO ist es daher möglich, die Offenlegung der EEA aufzuschieben. Gemäß § 101 Absatz 5 StPO erfolgt die Benachrichtigung bei verdeckten Ermittlungen nur, sobald dies ohne Gefährdung des Untersuchungszwecks oder des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und der persönlichen Freiheit einer anderen Person oder bedeutender Vermögenswerte möglich ist.

Gemäß § 147 Absatz 2 Satz 1 StPO kann ein Ersuchen um Akteneinsicht versagt werden, wenn die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind und die Akteneinsicht den Untersuchungszweck gefährden würde. Dagegen sieht § 147 Absatz 2 Satz 2 StPO eine Rückausnahme für den Fall vor, dass der Beschuldigte in Untersuchungshaft genommen wird. Darüber hinaus wird gemäß § 147 Absatz 4 Satz 1 StPO bei einem Beschuldigten, der keinen Verteidiger hat, angenommen, dass der Untersuchungszweck auch in einem anderen Strafverfahren durch die Akteneinsicht nicht gefährdet werden kann und keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen Dritter entgegenstehen.

In der Praxis wird die EEA der betroffenen Person in der Regel infolge der Vollstreckung der in der EEA angeforderten Ermittlungsmaßnahme mitgeteilt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die von der Maßnahme betroffene Person unmittelbar beteiligt ist. Im Gegensatz dazu gilt, wie oben erläutert, § 101 StPO für verdeckte Ermittlungen.

Die meisten Staatsanwaltschaften und Gerichte berichteten, dass bislang keine Probleme im Zusammenhang mit den Offenlegungsvorschriften in den anderen Mitgliedstaaten aufgetreten sind. In einem Fall erklärte der Vollstreckungsstaat, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit der EEA dem Verdächtigen offengelegt werden müssten. Da die betreffenden Maßnahmen nicht verdeckt waren, stimmte die deutsche Anordnungsbehörde der Offenlegung zu.

Der Generalstaatsanwalt wies darauf hin, dass es in einem Fall, in dem die Einziehung eines Datenträgers beantragt worden war, aus Sicht einer Vollstreckungsbehörde unmöglich gewesen sei, bei der Übermittlung von Beweismitteln einer Geheimhaltungspflicht nachzukommen. In Abstimmung mit der Anordnungsbehörde erwies es sich als möglich, den Inhalt der angeforderten Beweismittel mittels eines „Bewertungsmemorandums“, d. h. einer Zusammenfassung der auf dem Datenträger enthaltenen Informationen, zur Verfügung zu stellen.

## 12. GRÜNDE FÜR DIE VERSAGUNG DER ANERKENNUNG ODER DER VOLLSTRECKUNG

Sowohl aus Sicht der Anordnungs- als auch der Vollstreckungsbehörden berichteten die Rechtspraktiker, dass die Vollstreckung nur in sehr seltenen Fällen versagt wird. In den allermeisten Fällen wird die Versagung der Vollstreckung einer EEA auf sachliche Gründe zurückgeführt, z. B. weil die zu vernehmende Person nicht auffindbar ist.

### 12.1. Die Bundesrepublik Deutschland als Anordnungsstaat

Die Rechtspraktiker Deutschlands berichteten, dass, wenn Deutschland der Anordnungsstaat ist, in der Regel Konsultationen durchgeführt werden, wenn ein möglicher Grund für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung entsteht. Der häufigste Grund für die Versagung der Vollstreckung ist in der Praxis die beiderseitige Strafbarkeit (siehe Kapitel 12.3).

In einigen Fällen wurden EEA aus Gründen abgelehnt, die nicht so eng mit den formellen Ablehnungsgründen zusammenhingen, sondern vielmehr mit der Gültigkeit der EEA, entweder in Bezug auf den erforderlichen Inhalt (Artikel 5 der Richtlinie) oder die für ihren Erlass zuständigen Behörden (Artikel 2 Buchstabe c der Richtlinie). Beispielsweise lehnte der Vollstreckungsstaat in einem Fall die Vollstreckung einer Durchsuchungsanordnung ab, weil die gesuchten Gegenstände nicht hinreichend detailliert beschrieben wurden. Zu diesem Zeitpunkt war es der Anordnungsbehörde jedoch unmöglich, eine genauere Beschreibung zu liefern.

In Bezug auf die Kriterien für eine zuständige Anordnungsbehörde sollte nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-16/22 auf die Steuer- und Zollbehörden verwiesen werden. In diesem Urteil hat der EuGH klargestellt, dass Steuer- und Zollbehörden weder als „Justizbehörde“ noch als (Justiz-) „Anordnungsbehörde“ im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Buchstabe c Ziffer i der Richtlinie angesehen werden können, soweit sie die Rechte und Pflichten einer Staatsanwaltschaft gemäß § 386 Absatz 2 AO in Verbindung mit § 399 Absatz 1 AO wahrnehmen. Im Anschluss an dieses Urteil wurde die Vollstreckung von EEA, die bereits erlassen worden waren, bevor das Urteil ergangen ist, und daher noch nicht validiert worden waren, von den Vollstreckungsbehörden wegen fehlender gerichtlicher Validierung abgelehnt.

In anderen Fällen wurden deutsche EEA versagt, weil die Anwendung der betreffenden Ermittlungsmaßnahme nach dem Recht des Vollstreckungsstaats beschränkt war (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe h der Richtlinie) oder in einem vergleichbaren inländischen Fall nicht zur Verfügung gestanden hätte. So wurde beispielsweise die Vollstreckung zweier ausgehender Ersuchen deutscher Finanzbehörden zur Erlangung von Bankunterlagen gemäß Artikel 27 der Richtlinie versagt, weil die Strafandrohung bei der in der Bundesrepublik Deutschland verfolgten Steuerhinterziehung nicht als hinreichender Grund für eine Verletzung des Bankgeheimnisses im Vollstreckungsstaat diene. Die Finanzbehörden berichteten ferner über Fälle, in denen ein Mitgliedstaat nur bereit war, EEA anzuerkennen und zu vollstrecken, wenn festgestellt werden konnte, dass die Tatbestandsmerkmale einer Straftat der schweren Steuerhinterziehung oder des schweren Steuerbetrugs nach dem Recht des Vollstreckungsstaats erfüllt waren.

Ein weiteres Beispiel ist ein Fall, in dem die Behörden des Vollstreckungsstaats die Durchführung einer Durchsuchung und Einziehung nach dem Diebstahl eines Mobiltelefons in der Bundesrepublik Deutschland abgelehnt haben. Die Vollstreckungsbehörde machte geltend, dass es nach dem nationalen Recht des Vollstreckungsstaats möglich und anzunehmen ist, dass der derzeitige Eigentümer das Telefon gutgläubig erworben hat, obwohl es in der Bundesrepublik Deutschland gestohlen worden war. In einem weiteren Fall lehnte der Vollstreckungsstaat die Durchführung einer Anordnung zur akustischen Wohnraumüberwachung ab, weil die angeforderte Maßnahme nach innerstaatlichem Recht für die betreffende Straftat nicht zur Verfügung gestanden hätte. Die deutsche Anordnungsbehörde zog die EEA daraufhin zurück.

Schließlich lehnten die Vollstreckungsbehörden in einem Vorverfahren des BKA die Überwachung des Innenraums eines Fahrzeugs mit der Begründung ab, dass eine solche Maßnahme nach dem Recht des Vollstreckungsstaats nur möglich ist, wenn die Straftat mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zehn Jahren bedroht ist. Obwohl die deutsche Staatsanwaltschaft davon ausging, dass die verhängte Strafe diese Schwelle erreichen würde, teilten die Behörden des Vollstreckungsstaats diese Auffassung nicht.

Der Sachverständigenausschuss kam anhand der genannten Beispiele zu dem Schluss, dass unterschiedliche Anforderungen im Verfahrensrecht des Anordnungs- und des Vollstreckungsstaats häufig einen wesentlichen Ablehnungsgrund im Sinne eines der in der Richtlinie genannten diesbezüglichen Gründe für die Versagung der Vollstreckung darstellen.



## **12.2. Die Bundesrepublik Deutschland als Vollstreckungsstaat**

Werden von der Vollstreckungsbehörde Gründe für die Versagung der Anerkennung nach Artikel 11 der Richtlinie festgestellt, so findet gemäß Nummer 18 RiVAST und § 91f Absatz 4 IRG eine Konsultation statt. Auch wenn § 91f Absatz 4 IRG nur eine Unterrichtungspflicht vorsieht, ist allgemein anerkannt, dass die Bestimmung auch eine Konsultationspflicht gemäß Artikel 11 Absatz 4 der Richtlinie enthält.

Falls ein Grund für die Versagung der Vollstreckung durch Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden beseitigt werden kann, teilen die deutschen Behörden der Anordnungsbehörde etwaige Bedenken unter Verwendung des Formblatts nach Anhang B oder unmittelbar (per E-Mail, Telefon, Videokonferenz) unter Beteiligung des EJN und/oder gegebenenfalls von Eurojust mit. Ziel ist es, noch fehlende Informationen einzuholen oder Missverständnisse auszuräumen, damit die in der eingehenden EEA enthaltenen Ersuchen erledigt werden können.

Aus Sicht der Vollstreckungsbehörde meldeten Rechtspraktiker Einzelfälle, in denen die EEA nach Konsultation nicht vollstreckt wurde. Die Versagung der Vollstreckung in diesen Fällen betraf hauptsächlich Gründe der beiderseitigen Strafbarkeit (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie, siehe Kapitel 12.3), Beschränkungen nach innerstaatlichem Recht (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe h der Richtlinie) und Ermittlungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Handlungen, die nach nationalem Recht nicht durchgesetzt werden konnten und/oder in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall nicht anwendbar wären (Artikel 31 Absatz 3 der Richtlinie).

Bei Anwendung von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe h der Richtlinie wurden im Rahmen des anwendbaren nationalen Strafprozessrechts besondere Verhältnismäßigkeitsregeln angewandt. Diese sind in den §§ 100a ff. StPO geregelt und erlauben eine Überwachung der Telekommunikation nur dann, wenn die Straftat „im Einzelfall schwer wiegt“ (vgl. Kapitel 10).



In einigen seltenen Fällen wurde die Vollstreckung einer EEA aus sachlichen Gründen im Zusammenhang mit Anforderungen an den Inhalt der EEA (Artikel 5 der Richtlinie) versagt, z. B. wegen fehlender Übersetzungen, fehlerhafter Übersetzungen oder fehlender Dokumente, sofern die Mängel der EEA trotz eines entsprechenden Ersuchens nicht behoben wurden. In einem weiteren Beispiel wurde ein Durchsuchungsersuchen von einer deutschen Behörde abgelehnt, weil der Sachverhalt in der dargestellten Form keinen hinreichenden Verdacht aufwies, sodass es keine Grundlage dafür gab, die in der Bundesrepublik Deutschland erforderliche gerichtliche Anordnung zu beantragen. Gleichzeitig mit der Ablehnung der EEA teilte die deutsche Vollstreckungsbehörde der Anordnungsbehörde mit, dass jederzeit eine neue EEA mit den entsprechenden Gründen, die einen hinreichenden Verdacht begründen, vorgelegt werden könne.

### **12.3. Beiderseitige Strafbarkeit**

Die meisten Rechtspraktiker meldeten keine schwerwiegenden Probleme mit diesem Grund für eine Versagung der Vollstreckung. In einigen Einzelfällen hatte dieser Grund jedoch zu einer Versagung geführt. So berichteten die deutschen Behörden beispielsweise über die Versagung der Vollstreckung einer EEA in einem Fall, in dem das Vorliegen der beiderseitigen Strafbarkeit fragwürdig war, weil die Strafbarkeit aufgrund einer Verletzung der Unterhaltspflicht nach § 170 des deutschen Strafgesetzbuchs aufgrund der Zahlungsunfähigkeit des Verdächtigen nach deutschem Recht nicht als relevant angesehen worden wäre. Im vorliegenden Fall haben sich die Konsultationen vor der Versagung als erfolglos erwiesen.

Die deutschen Behörden stellten fest, dass die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich auslegen, ob eine Straftat unter die Liste nach Anhang D fällt. Der Sachverständigenausschuss stellte jedoch fest, dass Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie diesbezüglich eindeutig ist: die Beurteilung der Anordnungsbehörde ist entscheidend („wie von der Anordnungsbehörde in der EEA angegeben“). Dennoch wurden einige Einzelfälle gemeldet, in denen der Vollstreckungsstaat die Vollstreckung eines ausgehenden Ersuchens aufgrund des Fehlens der beiderseitigen Strafbarkeit versagt hat, obwohl die Anordnungsbehörde in der EEA angegeben hatte, dass es sich um eine in der Liste nach Anhang D aufgeführte Straftat handelt. Nach Ansicht des Sachverständigenausschusses ist dies nicht korrekt, und die Vollstreckungsstaaten sollten Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g einhalten und die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit in Bezug auf Straftaten, die nach Angaben der Anordnungsbehörde in der Liste nach Anhang D aufgeführt sind, nicht anwenden.

In einem anderen Fall lehnte die deutsche Vollstreckungsbehörde die Telefonüberwachung in ihrem Hoheitsgebiet ab, nachdem die Anordnungsbehörde der deutschen Vollstreckungsbehörde die Unterrichtung gemäß Artikel 31 Absätze 1 und 2 der Richtlinie über den Anhang C übermittelt hatte. Obwohl die Telefonüberwachung nach Angaben der Anordnungsbehörde durch eine Straftat (illegaler Handel mit Drogen) ausgelöst wurde, die in der Liste von Straftaten in Anhang D aufgeführt ist, schrieb das deutsche Recht vor, dass es sich nicht um eine Straftat nach dem Betäubungsmittelgesetz, sondern lediglich um eine Ordnungswidrigkeit nach dem Arzneimittelgesetz und damit nicht um eine Straftat handelte, die eine Telekommunikationsüberwachung nach § 100a StPO rechtfertigen würde. Nach Rücksprache lehnte die deutsche Vollstreckungsbehörde daher die Fortsetzung der Telefonüberwachung nach § 91b Absatz 1 Nummer 1 und § 91c Absatz 2 Buchstabe c Ziffer dd IRG ab.

Während die deutsche Behörde dieses Beispiel im Zusammenhang mit der beiderseitigen Strafbarkeit erwähnt hat, fragte sich der Sachverständigenausschuss, ob der Grund für die Versagung der Vollstreckung angesichts der konkreten Ermittlungsmaßnahme (Überwachung der Telekommunikation) auf Artikel 31 Absatz 3 anstelle von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie basierte.

Die Finanzbehörden berichteten, dass es bei Erlass einer EEA im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung nach § 370 AO mitunter zu Streitigkeiten zwischen Anordnungs- und Vollstreckungsbehörden darüber kommt, ob die Steuerhinterziehung unter die Liste der Straftaten nach Anhang D der Richtlinie fällt. Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Ansätze in diesem Bereich, und einige legen auch spezifische Bedingungen und Schwellenwerte für den Straftatbestand der Steuerhinterziehung fest. In Einzelfällen müssen Ersuchen, bei denen „Betrug“ oder „Betrugsdelikte“ im Vollstreckungsstaat als „Steuerhinterziehung“ eingestuft werden, im Anordnungsmitgliedstaat auf Ersuchen des Vollstreckungsmitgliedstaats von „Steuerhinterziehung“ in „Betrug“ oder „Betrugsdelikte“ geändert werden, damit die EEA unter Anhang D fällt und vollstreckt werden kann. Der Sachverständigenausschuss stellt erneut in Frage, ob dies mit der Logik von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie im Einklang steht, da es nicht Sache der Anordnungsbehörde sein dürfte, die Einstufung des Vollstreckungsmitgliedstaats „anzupassen“. Die Einstufung als Straftat nach dem Recht des Vollstreckungsstaats folgt der Beschreibung des Sachverhalts und nicht der rechtlichen Kategorisierung des Anordnungsstaats.

Die meisten Rechtspraktiker meldeten keine Fälle, in denen die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit im Zusammenhang mit den in Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie aufgeführten Ermittlungsmaßnahmen durchgeführt wurde. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass häufig keine Informationen über Vortaten im Zusammenhang mit eingehenden EEA im Hinblick auf den Verdacht auf Geldwäsche bereitgestellt werden, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen die Beweislast in Bezug auf den illegalen Ursprung von Vermögenswerten umgekehrt wird. Daher werfen alle in diesem Zusammenhang angeforderten Ermittlungsmaßnahmen nach Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie Fragen hinsichtlich des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit auf. Nach Ansicht des Sachverständigenausschusses ist in Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie eindeutig festgelegt, dass der Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit nicht für die in Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie genannten Ermittlungsmaßnahmen gelten sollte.

#### **12.4. Grundprinzipien des Rechts und Grundrechte des Vollstreckungsstaats**

Die meisten Rechtspraktiker meldeten keine Fälle, in denen die angeforderte Maßnahme mit der Begründung abgelehnt wurde, dass sie gegen die Grundprinzipien des Rechts des Vollstreckungsstaats verstoße. In mehreren Fällen haben die als Vollstreckungsbehörden fungierenden deutschen Behörden jedoch EEA erhalten, mit denen eine Handschriftprobe eines Verdächtigen angefordert und die Vollstreckung dieser EEA versagt wurde, da ein Verdächtiger nach deutschem Recht nicht verpflichtet werden kann, sich an seiner eigenen Strafverfolgung zu beteiligen.

Während des Begutachtungsbesuchs erörterten der Sachverständigenausschuss und die deutschen Behörden auch einige andere Fälle mit Problemen, die sich aus den Grundprinzipien der deutschen Rechtsordnung im Zusammenhang mit der Einhaltung der Formalitäten ergeben (siehe Kapitel 9). Die deutschen Behörden bestätigten dem Sachverständigenausschuss ferner, dass ihnen keine Fälle bekannt waren, die zu einer Versagung gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie geführt hatten (Gründe im Zusammenhang mit den EU-Grundrechten).

In einem anderen Fall beantragte der Anordnungsstaat, dass eine bestimmte Person als Zeuge vernommen wird, obwohl sie nach deutschem Recht bereits als Verdächtiger qualifiziert ist. Der Status eines Verdächtigen wird jedoch in den verschiedenen Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Phasen des Strafverfahrens zugewiesen, sodass keine Einheitlichkeit besteht, zu welchem Zeitpunkt eine Person als Verdächtiger einzustufen ist. In dem genannten Fall wurden die Anordnungsbehörden konsultiert und sie erklärten sich damit einverstanden, dass die Person als Verdächtiger vernommen wird.

### 13. FRISTEN

Die deutschen Anordnungsbehörden berichteten, dass die Einhaltung der Fristen zwischen den Mitgliedstaaten variiert. Gleichwohl kann der Schluss gezogen werden, dass Fristen häufig nicht eingehalten werden. In der Regel werden Verzögerungen, wenn überhaupt, nur auf Anfrage begründet oder gemeldet (siehe *Empfehlung Nr. 20*). Werden Verzögerungen gemeldet, so werden diese in der Regel auf eine Überlastung der Vollstreckungsbehörde zurückgeführt.

In Einzelfällen wird im Zusammenhang mit Verzögerungen die Beteiligung des EJN beantragt, das in vielen Fällen die Vollstreckung der EEA erleichtern kann.

Die Dringlichkeit wird anhand allgemeiner nationaler Kriterien beurteilt. Beispiele für Angelegenheiten, die als dringend angesehen werden, sind Fälle der Inhaftierung des Beschuldigten, verdeckte Maßnahmen, drohender Verlust von Beweisen, Notwendigkeit koordinierter Durchsuchungs- oder Überwachungsmaßnahmen, unmittelbar vor Ablauf stehende Fristen für die Hauptverhandlung und der bevorstehende Ablauf der Verjährungsfrist. Den Berichten der Rechtspraktiker zufolge sind diesbezüglich keine grundlegenden Probleme aufgetreten. In einigen Fällen sind das EJN und/oder Eurojust auch an besonders dringenden Angelegenheiten beteiligt.

Nach Angaben der deutschen Vollstreckungsbehörden können Fristen in der Regel eingehalten werden. In einigen Fällen werden Rechtshilfeangelegenheiten routinemäßig als Priorität behandelt, um sicherzustellen, dass sie sowohl von den Staatsanwaltschaften als auch von der Polizei zügig bearbeitet werden. In Fällen, in denen mit einer Nichteinhaltung der Frist zu rechnen ist, wird die zuständige Behörde in der Regel gemäß Artikel 12 Absatz 5 der Richtlinie unterrichtet. In einigen Fällen wird die Behörde jedoch nur unterrichtet, wenn die Verzögerung voraussichtlich länger andauern wird. Gründe für Verzögerungen sind insbesondere die Übertragung von Verfahren an andere Behörden innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, Verzögerungen seitens der Polizei, mangelnde personelle Ressourcen und die Komplexität der Ermittlungen.

Die Dringlichkeit einer EEA wird routinemäßig auf der Grundlage der in Abschnitt B enthaltenen Informationen bewertet; alternativ können Angaben in der EEA selbst darauf hindeuten, dass die Angelegenheit aus den oben genannten Gründen besonders dringlich ist.

In einigen Fällen kann eine Anordnungsbehörde die Bearbeitung einer EEA innerhalb einer derart kurzen Frist beantragen, dass es für die Vollstreckungsbehörde aus rechtlichen oder personellen Gründen oder aufgrund räumlicher oder technischer Zwänge, z. B. bei (Video-)Vernehmungen oder psychologischen Bewertungen, unmöglich oder äußerst schwierig ist, der EEA nachzukommen. In einigen Fällen ist es Berichten zufolge nicht möglich, die vom Anordnungsstaat geforderten extrem kurzen Fristen für die Ladungsverkündung einzuhalten, da die Vernehmung derart zeitnah stattfinden soll.

## **14. RECHTSBEHELFE**

### **14.1. Die Bundesrepublik Deutschland als Anordnungsstaat**

Nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten dafür 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. Rechtsbehelfe gegen die in der EEA genannten Ermittlungsmaßnahmen finden sich insbesondere in der StPO.

Mögliche konkrete Optionen sind in diesem Zusammenhang ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 98 Absatz 2 Satz 2 StPO und eine Beschwerde nach § 304 StPO. § 98 Absatz 2 Satz 2 StPO, wonach die von einer Beschlagnahme betroffene Person jederzeit eine gerichtliche Entscheidung beantragen kann, spielt dabei eine entscheidende Rolle. Die Bestimmung gilt entsprechend für andere Ermittlungsmaßnahmen, was bedeutet, dass der betroffenen Person ein wirksamer Rechtsbehelf gewährt wird.

Darüber hinaus ist eine Beschwerde nach § 304 StPO gegen alle einschlägigen Beschlüsse erstinstanzlicher Gerichte zulässig. Insbesondere werden der betroffenen Person Rechtsbehelfe gegen die Anordnungen des Ermittlungsrichters, die die Durchführung einer Ermittlungsmaßnahme betreffen, eingeräumt.

Sieht eine EEA eine Ermittlungsmaßnahme vor, die keiner Vollstreckungsmaßnahme im eigentlichen Sinne bedarf und gegen die die betroffene Person nach den Bestimmungen der StPO vorgehen könnte (z. B. ein Auskunftsverlangen in Bezug auf ein amtliches Register), so ist ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 77 Absatz 1 IRG in Verbindung mit §§ 23 ff EGGVG möglich. Nach diesen Bestimmungen kann die betroffene Person eine gerichtliche Entscheidung zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Anordnungen, Anweisungen oder anderen Maßnahmen beantragen, die von den Justizbehörden zur Regelung einzelner Angelegenheiten, einschließlich im Bereich der Strafjustiz, erlassen wurden.

Betroffene Personen, die einen Rechtsbehelf einlegen, können im Rahmen dessen auch Einwendungen gegen den Erlass der EEA erheben, die dann von dem für den Rechtsbehelf zuständigen Gericht überprüft werden müssen. Dies entspricht der „Integrationslösung“ des Bundesverfassungsgerichts. In der Tat muss das Gericht die Zulässigkeit des Erlasses der EEA prüfen, auch wenn kein spezifischer Rechtsbehelf für die EEA vorgesehen ist. Es ist geplant, eine solche spezifische Bestimmung im Zusammenhang mit der Reform des IRG einzuführen (siehe Kapitel 14.4).

Der Strafverteidiger erklärte, dass der rechtliche Rahmen für die Rechtsbehelfe im Allgemeinen akzeptabel sei und durch die bevorstehende Reform des IRG verbessert werde (siehe Kapitel 14.4).

## **14.2. Die Bundesrepublik Deutschland als Vollstreckungsstaat**

Fungiert die Bundesrepublik Deutschland als Vollstreckungsstaat, so müssen die deutschen Vollstreckungsbehörden zunächst feststellen, ob eine gerichtliche Anordnung für die Vollstreckung einer EEA erforderlich ist. Gegen diese gerichtliche Anordnung kann die betroffene Person gemäß § 304 StPO Beschwerde einlegen. In Fällen, in denen eine gerichtliche Anordnung nicht erforderlich ist, kann die betroffene Person eine gerichtliche Entscheidung (siehe oben) beantragen – soweit anwendbar entsprechend § 98 Absatz 2 Satz 2 StPO oder nach §§ 23 ff. EGGVG. Nach Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie können die sachlichen Gründe für den Erlass der EEA nur durch eine Klage im Anordnungsstaat angefochten werden; dies lässt die Garantien der Grundrechte im Vollstreckungsstaat unberührt. Nach dieser Bestimmung werden die Grundrechte der betroffenen Person auch vom Berufungsgericht in Deutschland als Vollstreckungsstaat überprüft.

Die Integrationslösung<sup>15</sup> (siehe Kapitel 14.1) gilt auch im Rahmen eines Rechtsbehelfs, der in Fällen geltend gemacht wird, in denen die Bundesrepublik Deutschland als Vollstreckungsstaat fungiert. Daraus folgt, dass eine Person, die von den genannten Rechtsbehelfen Gebrauch macht, in diesem Zusammenhang auch Einwendungen gegen die Anerkennung oder Vollstreckung der EEA des Anordnungsstaats geltend machen kann. Im Rahmen der Integrationslösung werden diese Einwendungen von dem für den Rechtsbehelf zuständigen Gericht geprüft. Ist das Gericht der Auffassung, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung oder Vollstreckung der EEA nicht erfüllt sind, so kann es die Anerkennung oder Vollstreckung nicht versagen, sondern muss stattdessen ein Oberlandesgericht zur Entscheidung anrufen.

Darüber hinaus sieht das deutsche Recht in § 61 Absatz 1 Satz 2 IRG einen besonderen Rechtsbehelf gegen die Herausgabe von Gegenständen vor, wonach Personen ein Oberlandesgericht anrufen können, wenn sie geltend machen, dass ihre Rechte durch die Herausgabe von Gegenständen nach § 66 IRG oder durch die Anerkennung oder Vollstreckung einer EEA, deren Ziel die Herausgabe von Gegenständen ist, verletzt werden.

### **14.3. Umsetzung von Artikel 14 der Richtlinie**

Nach Artikel 14 Absatz 7 der Richtlinie muss der Anordnungsstaat eine erfolgreiche Anfechtung der Anerkennung oder Vollstreckung einer EEA im Einklang mit seinem nationalen Recht berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten müssen in diesem Zusammenhang sicherstellen, dass im Anordnungsstaat bei der Bewertung der mittels einer EEA erlangten Beweismittel die Verteidigungsrechte gewahrt und ein faires Verfahren gewährleistet werden. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots eines fairen Verfahrens<sup>16</sup> wurden im Rahmen früherer Entscheidungen von Gerichten in der Bundesrepublik Deutschland typische Fälle ermittelt, bei denen es um Gründe geht, die zur Unbrauchbarkeit von Beweismitteln führen könnten.

---

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. Juni 1997, 2 BvR 1581/95.

<sup>16</sup> Vgl. z. B. §§ 130, 1, 25 ff. der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE).



Diese tragen den Bestimmungen des Artikels 14 Absatz 7 der Richtlinie Rechnung. Im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen setzt der Grundsatz des fairen Verfahrens voraus, dass es bei der grenzüberschreitenden Beweiserhebung darauf ankommt, ob unter der Geltung der inländischen Rechtsordnung eine zuverlässige Beweisführung in einem fairen Verfahren möglich ist.<sup>17</sup> Sind auf dieser Grundlage Beweismittel brauchbar, so stellen auch der Grundsatz der freien richterlichen Beweiswürdigung nach § 261 StPO und der Grundsatz *in dubio pro reo* sicher, dass die Anforderungen des Artikels 14 Absatz 7 der Richtlinie erfüllt sind.

#### **14.4. Die künftige Reform des IRG**

Auf der Grundlage der derzeitigen Pläne für eine Reform des IRG, die 2024 begonnen hat, ist vorgesehen, den oben genannten Rechtsschutz weiter auszudehnen, insbesondere durch die Aufnahme der Integrationslösung in das IRG.

In der neuen Fassung des IRG soll der betroffenen Person das Recht eingeräumt werden, eine Klage gegen den Erlass der EEA direkt vor dem Gericht zu erheben, das den Erlass der EEA in der Folge als unzulässig zurückweisen kann. Es ist vorgesehen, dass der Umfang der Überprüfung die inhaltlichen Anforderungen des Artikels 6 Absatz 1 der Richtlinie umfasst. Ziel dieser Entwicklung ist die Klärung und Vereinfachung der Rechte der betroffenen Person. Darüber hinaus wird die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache C-852/19 (*Gavanozov II*) noch besser berücksichtigt.

In Fällen, in denen Deutschland als Vollstreckungsstaat fungiert, soll der Rechtsschutz der betroffenen Person insofern gestärkt werden, als das IRG die Möglichkeit bietet, eine gerichtliche Entscheidung über die Zulässigkeit der Anerkennung und Vollstreckung der EEA zu beantragen.

In beiden Fällen wird im IRG-Entwurf auf die Verfahrensvorschriften für Rechtsbehelfe gegen die in der EEA vorgesehene Maßnahme verwiesen. Darüber hinaus ist eine zusätzliche Bestimmung vorgesehen, die für den Ausnahmefall gilt, dass weder die StPO noch andere Gesetze einen Rechtsbehelf gegen die Maßnahme vorsehen, oder wenn Zweifel bestehen.

---

<sup>17</sup> §§ 58, 32, 41 der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (BGHSt) mit weiteren Nachweisen.



## 15. INFORMATIONSPFLICHT

Die deutschen Anordnungsbehörden berichteten, dass das Formblatt nach Anhang B in sehr vielen Fällen nicht übermittelt wird, was von allen Vollstreckungsbehörden behoben werden sollte (siehe *Empfehlung Nr. 21*). Wird die Vollstreckung der EEA nicht umgehend bestätigt, so ersuchen die Anordnungsbehörden die Vollstreckungsbehörde in der Regel nach drei bis sechs Monaten um aktuelle Informationen zu den Fortschritten. Geht keine Antwort ein, so stellen die Behörden nach einer bestimmten Frist ein weiteres Ersuchen, an dem Eurojust oder gegebenenfalls auch das EJN beteiligt sind. In einer Reihe von Fällen erwies es sich als schwierig, zu diesem Zweck Kontakt mit der Vollstreckungsbehörde aufzunehmen, da keine Kontaktdaten angegeben wurden.

Die deutschen Behörden gaben an, dass sie, wenn sie als Vollstreckungsbehörden fungieren, das Formblatt nach Anhang B fast immer unmittelbar nach Erhalt einer EEA an die Anordnungsbehörde übermitteln. Nur wenn das Ersuchen umgehend vollstreckt wurde und eine Übermittlung folglich nicht sinnvoll wäre, wird davon abgesehen (z. B. bei der Übermittlung von Auszügen aus dem Datensatz). In Fällen, in denen die EEA von einer anderen deutschen Staatsanwaltschaft an die örtlich zuständige Vollstreckungsbehörde übermittelt wurde und die Behörde, an die die EEA ursprünglich ergangen ist, das Formblatt nach Anhang B bereits übermittelt hat, sieht die Vollstreckungsbehörde ebenso von einer Übermittlung ab.

Die Rechtspraktiker Deutschlands schlugen vor, einige Änderungen von Anhang B in Erwägung zu ziehen. So sollte die Angabe einer E-Mail-Adresse obligatorisch sein, und es wäre hilfreich, wenn Kontaktangaben visuell hervorgehoben würden. Um das Ausfüllen des Formblatts zu vereinfachen, wurden ferner die folgenden Überschriften unter Abschnitt D vorgeschlagen:

- „Die Vollstreckung der EEA wird voraussichtlich bis ... abgeschlossen sein“
- „Die EEA kann innerhalb der von Ihnen beantragten Frist nicht vollstreckt werden, weil ...“

- „Soweit die EEA auch ein Ersuchen um Einholung von Kontoauszügen der Bank ... / Vernehmung des Verdächtigen ... / Vernehmung des Zeugen ... enthält, wurde die EEA aus Zuständigkeitsgründen an die Staatsanwaltschaft ... übertragen; das von dieser zugewiesene Aktenzeichen ist noch nicht bekannt.“
- „Bitte erläutern Sie den Sachverhalt wie folgt, da die EEA andernfalls nicht vollstreckt werden kann: [...]“
- „Bitte erläutern Sie die angeforderte Ermittlungsmaßnahme wie folgt, da eine nach deutschem Recht erforderliche Entscheidung eines Ermittlungsrichters andernfalls nicht beantragt werden kann: [...]“
- „Das Verfahren ist mit den Verfahren unter dem Aktenzeichen ... zusammengeführt worden.“ und
- „Bitte übermitteln Sie die ursprüngliche Fassung der EEA, die noch nicht eingegangen ist.“

Der Sachverständigenausschuss ist ferner der Auffassung, dass es hilfreich wäre, wenn der EU-Gesetzgeber die Möglichkeit einer Änderung von Anhang B prüfen würde (siehe *Empfehlung Nr. 22*).

## 16. KOSTEN

Fälle, in denen Kosten geteilt werden, sind in der Praxis nur von untergeordneter Bedeutung. Die deutschen Behörden stoßen daher nur selten auf Probleme, wenn sie als Anordnungs- oder Vollstreckungsbehörden fungieren.

Einige deutsche Vollstreckungsbehörden berichteten, dass sie, wenn die Kosten voraussichtlich 1 500 EUR übersteigen, die Anordnungsbehörde im Voraus um eine Erklärung ersuchen, in der die Übernahme der Kosten bestätigt wird. Die Finanzbehörden berichteten, dass Vollstreckungsstaaten in bestimmten Einzelfällen ohne vorherige Konsultation Rechnungen für Ausgaben ausstellen, die im Zusammenhang mit der Vollstreckung von EEA entstanden sind, oder die Vollstreckung von EEA von der Übernahme der entsprechenden Kosten abhängig machen (insbesondere für Dolmetschdienste).

In einem Fall ersuchte die Anordnungsbehörde einen ärztlichen Sachverständigen um ein Gutachten zum aktuellen Gesundheitszustand eines Verdächtigen im Zusammenhang mit einer im Jahr 2010 begangenen Straftat. Die deutsche Vollstreckungsbehörde beantragte die Zahlung eines Kostenvorschusses in Höhe von 10 000 EUR, da sich die Anordnungsbehörden geweigert hatten, vorhandene Unterlagen über den Gesundheitszustand des Verdächtigen anzuerkennen, aus denen die Höhe der erforderlichen Pflege hervorgeht und die als Alternative angeboten wurden. Die Konsultationen mit der Anordnungsbehörde blieben bislang ergebnislos.

Das Land Hamburg schlug vor, den Grundsatz der Kostenübernahme durch die Vollstreckungsbehörde zu präzisieren. Es gibt bestimmte Fälle, in denen es nicht angebracht ist, die Vollstreckungsbehörde zur Kostenübernahme zu verpflichten, z. B. wenn der Anordnungsstaat nicht bereit ist, bei Vernehmungen per Videokonferenz einen Dolmetscher zur Verfügung zu stellen.

Erhebliche Kosten, die nicht immer vorhersehbar sind und daher nicht immer im Voraus abgerechnet werden können, können auch im Zusammenhang mit kontrollierten Lieferungen anfallen. So muss beispielsweise bei kontrollierten Lieferungen auf dem Seeweg der betreffende Betäubungsmittelbehälter vorübergehend vom Schiff entladen werden, um ihn entsprechend vorzubereiten. Dabei können leicht Kosten in fünfstelliger Höhe entstehen.

Von deutscher Seite wurde vorgeschlagen, die Kosten für die Bereitstellung eines Pflichtverteidigers bei Verhandlungen ebenfalls klar zu regeln, da die Zahl der Fälle, in denen dies erforderlich ist, stetig zugenommen hat. Der Gutachterausschuss ist der Ansicht, dass es aufgrund der erheblichen Kostenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten vorzuziehen ist, den Anordnungsstaat in allen Fällen, in denen ein Pflichtverteidiger erforderlich ist, umfassend zu konsultieren.

Bei der Entscheidung, ob die Kosten außergewöhnlich hoch sind, stützen sich die Rechtspraktiker zunächst auf die in Erwägungsgrund 23 der Richtlinie genannten Kriterien. Diesem Erwägungsgrund zufolge sind komplexe Sachverständigengutachten, polizeiliche Großeinsätze oder Überwachungstätigkeiten über einen langen Zeitraum Beispiele für Tätigkeiten, die mit außergewöhnlich hohen Kosten verbunden sein können. Darüber hinaus werden in jedem Einzelfall die Kosten unter Berücksichtigung der Bedeutung des Sachverhalts und der üblichen Kosten für ein Vorverfahren in Deutschland bewertet. Art und Höhe der Kosten werden üblicherweise akzeptiert, wenn sie mit denen vergleichbar sind, die auch nach deutschem Recht oder im deutschen Verfahren entstanden wären. Die Rechtspraktiker Deutschlands gehen in der Regel davon aus, dass die mit Sachverständigengutachten verbundenen Kosten außergewöhnlich hoch sein werden.

In Fällen, in denen die deutsche Vollstreckungsbehörde davon ausgeht, dass die Kosten außergewöhnlich hoch sein werden, unterrichtet sie die Anordnungsbehörde und bittet um Zusicherung, dass die Kosten von dieser getragen werden, oder führt Gespräche mit der Anordnungsbehörde darüber, ob eine kosteneffizientere Alternative umgesetzt werden sollte.

Sind die Kosten außergewöhnlich hoch, so wird die Vollstreckung der EEA oft verzögert, bis eine Erklärung vorliegt, dass die Kosten von der Anordnungsbehörde getragen werden. Dennoch sind Fälle erheblicher Verzögerungen oder Fälle, in denen eine EEA aufgrund außergewöhnlich hoher Kosten nicht vollstreckt wird, in der Praxis sehr selten.

In einem Fall lehnte die deutsche Vollstreckungsbehörde eine EEA ab, mit der gleichzeitig um zwei Sachverständigengutachten zu derselben Angelegenheit ersucht wurde, ohne dass eine klare objektive Notwendigkeit dafür bestand. Die Vollstreckungsbehörde hielt die Kosten lediglich eines Sachverständigengutachtens für angemessen und notwendig und unterrichtete die Anordnungsbehörde entsprechend.

In einem anderen Fall ersuchte die Anordnungsbehörde darum, dass umfangreiche Informationen über Steuerverfahren kopiert und übermittelt werden. Da die betreffenden Dokumente nur auf Papier verfügbar und derart umfangreich waren, dass sie mehrere Behälter gefüllt hätten, schlug die deutsche Vollstreckungsbehörde vor, dass die Anordnungsbehörden entweder ihre eigenen Mitarbeiter zum Scannen oder Kopieren der Dokumente schicken oder im Voraus bestätigen sollten, dass die Kosten gedeckt würden. Es ist noch keine Antwort eingegangen.

Die Finanzbehörden berichteten über einen ähnlichen Fall, in dem es etwa sechs Wochen gedauert hatte, um alle in der eingehenden EEA angeforderten Kopien anzufertigen. Die deutsche Finanzbehörde lehnte daher die Forderung der Anordnungsbehörde ab und schlug als Alternative vor, dass diese die Beweismittel vor Ort einsehen und gegebenenfalls Kopien anfertigen sollte. Die Anordnungsbehörde stimmte diesem Vorschlag zu.

## **17. KOORDINIERUNG DER VOLLSTRECKUNG VERSCHIEDENER EEA IN VERSCHIEDENEN MITGLIEDSTAATEN UND/ODER IN KOMBINATION MIT ANDEREN INSTRUMENTEN**

Die Behörden Deutschlands meldeten keine besonderen Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang. Eurojust leistet häufig Unterstützung in Fällen, in denen verstärkte Koordinierungsbemühungen zu erwarten sind. Diese Unterstützung wird stets überaus positiv aufgenommen und als hilfreich angesehen. Es gab nur vereinzelt Fälle, in denen trotz der Unterstützung durch Eurojust zeitliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Koordinierung und rechtzeitigen Verkündung der erforderlichen gerichtlichen Entscheidungen oder der Koordinierung von Abfragen aufgetreten sind.

Die Finanzbehörden berichteten über Schwierigkeiten im Zusammenhang mit langen Postzeiten oder umfangreichen Übersetzungsarbeiten, die dazu geführt haben, dass es an Vorbereitungszeit fehlte und nicht rechtzeitig koordiniert werden konnte. Durch die Einbeziehung des EJN oder von Eurojust oder den direkten Kontakt zu den beteiligten Behörden konnten die meisten dieser Schwierigkeiten jedoch ausgeräumt werden.

## **18. SPEZIFISCHE ERMITTLUNGSMAßNAHMEN**

### **18.1. Zeitweilige Überstellung**

Die deutschen Behörden berichteten nicht über praktische Erfahrungen mit zeitweiligen Überstellungen, gaben jedoch an, dass es einige Einzelfälle gegeben habe. Die Möglichkeit einer zeitweiligen Überstellung wird somit in der Praxis kaum genutzt, doch betonten die deutschen Behörden, wie wichtig diese Maßnahme in den Fällen ist, in denen sich ein wichtiger Zeuge in einem anderen Mitgliedstaat in Haft befindet und seine Anwesenheit in Deutschland erforderlich ist.

Es gibt kein besonderes Verfahren, um im Voraus festzustellen, ob die betreffende Person ihrer Überstellung zustimmen wird. Dies kann über polizeiliche Kanäle oder bekannte Rechtsberater erfolgen.

## **18.2. Vernehmung per Videokonferenz**

### **18.2.1. Allgemeine Bemerkungen**

Die deutschen Behörden berichteten, dass sie keine größeren Probleme in Bezug auf den Status der zu vernehmenden Person zu verzeichnen hatten. Bei Unklarheiten darüber, ob eine Person als Verdächtiger oder als Zeuge vernommen werden soll, wurden die entsprechenden Klarstellungen in der Regel von der Anordnungsbehörde auf Ersuchen der deutschen Behörde erteilt.

Das deutsche Recht sieht die Möglichkeit einer audiovisuellen Vernehmung von Beschuldigten vor. Wenn Deutschland als Vollstreckungsstaat fungiert, ist ein Vertreter der zuständigen deutschen Behörde (in der Regel die Staatsanwaltschaft, aber auch ein Richter wäre möglich) gemäß § 91h Absatz 3 Satz 2 IRG bei solchen Vernehmungen stets anwesend, während Deutschland als Anordnungsstaat – von deutscher Seite – im Vollstreckungsstaat die Anwesenheit der Staatsanwaltschaft bzw. eines Richters verlangt, je nach der zugrunde liegenden deutschen Bestimmung der Maßnahme.

Gemäß § 91c Absatz 1 IRG hat die betroffene Person stets ihre vorherige Zustimmung zu einer Vernehmung per Videokonferenz zu erteilen. Die Vollstreckung der EEA wird folglich abgelehnt, wenn die Zustimmung nicht erteilt wurde. In solchen Fällen wird in der Regel die Vollstreckungsbehörde kontaktiert und werden alternative Maßnahmen erörtert, z. B. eine gewöhnliche Vernehmung.

Bereits im Jahr 2000 hatte die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit Artikel 10 Absatz 9 des Rechtshilfeübereinkommens von 2000 keine grundsätzlichen Einwände dagegen, einem Ersuchen um Vernehmung eines Beschuldigten per Videokonferenz nachzukommen, soweit es in dem Mitgliedstaat auch verfahrensrechtlich möglich war, eine Hauptverhandlung gegen einen per Videokonferenz teilnehmenden Angeklagten durchzuführen, und soweit die betroffene Person ihre Zustimmung erteilte. Die Bundesrepublik Deutschland hat dementsprechend eine Erklärung zu Artikel 10 Absatz 9 des Rechtshilfeübereinkommens von 2000 abgegeben, wonach die Möglichkeit der Vernehmung eines Beschuldigten per Videokonferenz nicht von vornherein ausgeschlossen ist, jedoch nur auf freiwilliger Basis in Betracht gezogen wird.

Deutschland meldete keine grundlegenden Probleme in Bezug auf den Ort von Vernehmungen per Videokonferenz, sei es aus Sicht der Anordnungs- oder der Vollstreckungsbehörde. Die entsprechende technische Ausrüstung steht in der Regel sowohl den Gerichten als auch den Staatsanwaltschaften oder Polizeidienststellen zur Verfügung. Wenn Vernehmungen per Videokonferenz angeordnet werden, muss mitunter geklärt werden, welchen der bekannten technischen Standards der Anordnungsstaat bei der Teilnahme an der Konferenz verwenden möchte. Vorkehrungen werden in Einzelfällen getroffen, in denen die entsprechende Technologie nur den Gerichten zur Verfügung steht, obwohl dies zu Verzögerungen und mitunter dazu führen kann, dass es nicht möglich ist, Vernehmungen an dem angegebenen Termin abzuhalten, wenn sie kurzfristig beantragt wurden.

Das Land Berlin berichtete über mehrere Fälle, an denen skandinavische Mitgliedstaaten beteiligt waren und bei denen Ersuchen um Durchführung von Videokonferenzen eingingen, bei denen sich die Verfahrensbeteiligten in ihrer eigenen Wohnung befinden würden. Nach Rücksprache mit den Anordnungsbehörden erwies es sich jedoch in der Folge als möglich, den Videovernehmungssaal des „Bereitschaftsgerichts“ zu nutzen.

Bayern berichtete über einen Fall einer Vernehmung per Videokonferenz, bei dem es aus technischen Gründen im Zusammenhang mit den Datenschutzanforderungen der Software nicht möglich war, die Anordnungsbehörde hinzuzuschalten. Dieses Problem wurde durch die parallele Übertragung der Vernehmung auf Microsoft Teams gelöst.

#### 18.2.2. Vernehmung des Beschuldigten während der Hauptverhandlung

Die derzeitige Praxis in Bezug auf die Teilnahme eines Beschuldigten an der Hauptverhandlung per Videoverbindung ist lückenhaft. Die deutschen Behörden berichteten über mehrere Fälle, bei denen es sich bei einem Ersuchen um Durchführung einer Vernehmung per Videokonferenz in Wirklichkeit um ein Ersuchen handelte, dem Beschuldigten die Teilnahme an einer vollständigen Hauptverhandlung per Videokonferenz zu ermöglichen. Diese Ersuchen wurden von den deutschen Behörden größtenteils abgelehnt. Während des Vor-Ort-Besuchs stellten die deutschen Behörden klar, dass die Richtlinie ihrer Ansicht nach nicht auf Vernehmungen von Beschuldigten per Videokonferenz während der gesamten Hauptverhandlung anwendbar ist – zumal in der deutschen Sprachfassung von Artikel 24 der Richtlinie das englische Wort „hearing“ mit dem deutschen Wort „Vernehmung“ übersetzt wurde, das als „Befragung“ zu verstehen ist.



Die Vernehmung des Beschuldigten per Videolink muss daher der Befragung als Mittel der Beweiserhebung dienen. Während der Begutachtung beobachtete die Bundesrepublik Deutschland aufmerksam die Entwicklungen in diesem Bereich im Zusammenhang mit der Vorlage zur Vorabentscheidung an den EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-255/23 und C-285/23. Am 6. Juni 2024 kam der EuGH in diesen Rechtssachen jedoch zu dem Schluss, dass über die Vorabentscheidungsersuchen nicht entschieden werden müsse, da das vorlegende Gericht das nationale Verfahren in Erwartung der Entscheidung des EuGH nicht ausgesetzt hatte. Eine weitere Rechtssache ist beim EuGH anhängig (C-325/24). In diesem Fall dient die Vernehmung per Videokonferenz jedoch sowohl der Beweiserhebung als auch der Teilnahme an der Hauptverhandlung.

Viele Mitgliedstaaten teilen die Auffassung, dass eine Vernehmung des Beschuldigten per Videokonferenz während der gesamten Hauptverhandlung abzulehnen ist: während die Richtlinie für alle Phasen des Strafverfahrens gilt, beschränkt sich der Anwendungsbereich der EEA auf die Erhebung von Beweismitteln, was nicht der Zweck von Vernehmungen während der Hauptverhandlung ist.

Während des Vor-Ort-Besuchs kritisierten die deutschen Behörden und der Vertreter der Strafverteidiger die Praxis der Vernehmung von Beschuldigten per Videokonferenz während der Hauptverhandlung, da dies ihre Verteidigung und andere Grundrechte beeinträchtigen könnte, und betonten die Bedeutung der persönlichen Anwesenheit.

Der Vertreter der Wissenschaft war der Ansicht, dass die Flexibilität, die die Möglichkeit einer Durchführung von Videokonferenzen während der Hauptverhandlung bietet, in bestimmten Fällen zu begrüßen ist, z. B. in Fällen, in denen die persönliche Anwesenheit zeitaufwendig und eine erhebliche finanzielle Belastung für den Beschuldigten wäre. Die deutschen Behörden räumten ein, dass in bestimmten Fällen, in denen der Beschuldigte nicht in Deutschland wohnhaft ist, ein bestimmtes Alter erreicht hat oder nur über begrenzte finanzielle Mittel verfügt oder in denen es viele Verdächtige gibt, Vernehmungen per Videokonferenz denkbar sind.

Angesichts der Tatsache, dass in einigen Mitgliedstaaten Vernehmungen des Beschuldigten per Videokonferenz während der Hauptverhandlung als Beweismittel dienen können, dass die Schwelle für die Ausstellung eines EHB manchmal nicht erreicht wird und dass der Beschuldigte einer virtuellen Teilnahme mitunter ausdrücklich zustimmt und diese wünscht, ist der Sachverständigenausschuss der Auffassung, dass ein flexibler und pragmatischer Einzelfallansatz wünschenswert ist.



Angesichts der unterschiedlichen Ansichten und Praktiken in den Mitgliedstaaten ist der Sachverständigenausschuss der Auffassung, dass die Frage der Teilnahme von Beschuldigten an Hauptverhandlungsverfahren per Videokonferenz aus einem anderen Mitgliedstaat auf EU-Ebene erneut geprüft werden sollte (siehe *Empfehlung Nr. 24*).

### **18.3. Vernehmung per Telefonkonferenz**

Die Rechtspraktiker Deutschlands berichteten, dass sich der Ansatz der Anordnungsbehörden in Bezug auf Telefonkonferenzen bei der Zuweisung des Zeugenstatus mitunter von demjenigen der deutschen Vollstreckungsbehörden unterscheidet. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass das nationale Recht mehrerer Mitgliedstaaten die Erfüllung einer Formalität vorschreibt, damit einer Person der Status eines Verdächtigen zuerkannt wird. Wenn die deutschen Behörden der Auffassung sind, dass eine zu vernehmende Person nicht (oder nicht mehr) als Zeuge, sondern als Verdächtiger vernommen werden sollte, findet eine Verdächtigenvernehmung statt, sobald die Person gemäß StPO belehrt wurde. In der Praxis sind EEA, in denen darum ersucht wird, einen Zeugen oder Sachverständigen per Telefonkonferenz zu vernehmen, selten.

### **18.4. Informationen über Bank- und sonstige Finanzkonten sowie Bank- und sonstige Finanzgeschäfte**

Auf die Frage, ob sie besondere Probleme bei der Erhebung von Informationen über Bank- und sonstige Finanzkonten (Artikel 26 der Richtlinie) oder über Bank- und sonstige Finanzgeschäfte (Artikel 27 der Richtlinie) hatten, äußerten die deutschen Behörden ihr Bedauern darüber, dass einige Mitgliedstaaten übermäßig viel Zeit (bis zu einem Jahr oder länger) für die Vollstreckung von EEA in Bezug auf ein einfaches Ersuchen um Finanz- und Bankinformationen in Anspruch nehmen.

Die deutschen Steuerbehörden betonten ferner, dass einige Mitgliedstaaten für die Übermittlung solcher Informationen bestimmte Schwellenwerte vorschreiben, und wenn diese Schwellenwerte nicht erreicht werden, werden die angeforderten Informationen zurückgehalten, sodass die deutschen Behörden mitunter keine anderen Möglichkeiten haben, bestimmte Straftaten zu klären. Die Finanzbehörden wiesen ferner darauf hin, dass es ihrer Erfahrung nach viele Fälle gab, in denen Banken und andere Finanzinstitute den Verdächtigen über die in der EEA angeforderte Ermittlungsmaßnahme informiert hatten, obwohl sie dazu nicht befugt waren. Aus diesem Grund versuchen die deutschen Finanzbehörden in der Praxis, möglichst viele Informationen zu sammeln, bevor eine EEA zu Informationen über Bankkonten erlassen wird.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Echtzeitüberwachung von Bankkonten in Deutschland nicht zulässig ist, aber eine nützliche Ermittlungsmaßnahme darstellt, die die Rechtspraktiker begrüßen würden.

Während des Vor-Ort-Besuchs erklärten die Rechtspraktiker Deutschlands ferner, dass einige der deutschen Anordnungsbehörden dazu tendieren, in ihren EEA um eine Durchsuchung von Bankräumen zu ersuchen, wenngleich sie nur bestimmte Dokumente und Finanzinformationen benötigen. In der Regel erlässt die zuständige Vollstreckungsbehörde eine Herausgabeanordnung für die erforderlichen Unterlagen, die von den deutschen Anordnungsbehörden akzeptiert und als ausreichend erachtet wird. Die deutschen Behörden erklärten, dass dies die gängige Praxis vor dem Inkrafttreten der Richtlinie war, die jedoch unter einigen Rechtspraktikern nach wie vor verbreitet ist, die es für erforderlich halten, um eine Durchsuchung von Bankräumen zu ersuchen, damit Probleme im Zusammenhang mit den internen Zuständigkeiten der Vollstreckungsbehörden vermieden werden. Sie haben jedoch bestätigt, dass sie in der Praxis nicht tatsächlich um die Durchsuchung von Bankräumen ersuchen.

Der Gutachterausschuss ersucht die deutschen Anordnungsbehörden, keine EEA zur Durchsuchung von Bankräumen zu erlassen, wenn herkömmliche Herausgabeanordnungen ausreichen, um die erforderlichen Finanzinformationen zu erhalten (siehe *Empfehlung Nr. 8*).

### **18.5. Verdeckte Ermittlungen**

Ermittlungsmaßnahmen im Rahmen eines Strafverfahrens können als offene Ermittlungsmaßnahmen – z. B. Durchsuchungen und Befragungen – oder als verdeckte Ermittlungsmaßnahmen eingestuft werden, je nachdem, ob die Maßnahme mit oder ohne Kenntnis der betroffenen Person durchgeführt wird.

Zu den verdeckten Ermittlungsmaßnahmen nach deutschem Recht gehören insbesondere:

- Telekommunikationsüberwachung (§ 100a StPO);
- Online-Durchsuchung (§ 100b StPO);
- akustische Wohnraumüberwachung (§ 100c StPO);
- akustische Überwachung außerhalb von Wohnraum (§ 100f StPO);
- weitere Maßnahmen außerhalb von Wohnraum (§ 100h StPO);
- technische Ermittlungsmaßnahmen bei Mobilfunkendgeräten (§ 100i StPO);
- Einsatz verdeckter Ermittler (§ 110a StPO);
- längerfristige Observation (§ 163f StPO).

Einige Maßnahmen sind als offene Maßnahmen konzipiert, sodass die Betroffenen grundsätzlich umgehend darüber unterrichtet werden müssen. Diese Unterrichtung kann jedoch aufgeschoben werden, solange der Zweck der Maßnahme andernfalls nicht erfüllt würde. Diese Maßnahmen umfassen insbesondere:

- Erhebung von Verkehrsdaten (§ 100g StPO);
- Bestandsdatenauskunft (§ 100j StPO).

Verdeckte Ermittler und nicht offen ermittelnde Polizeibeamte handeln unter verdeckter oder falscher Identität.

Verdeckte Ermittler sind Beamte des Polizeidienstes, die unter einer auf Dauer angelegten, veränderten Identität ermitteln (§ 110a Absatz 2 Satz 1 StPO). Auch nicht offen ermittelnde Polizeibeamte führen verdeckte Ermittlungen durch; im Gegensatz zu verdeckten Ermittlern werden sie jedoch nur für kurzfristige Einsätze (in der Regel als verdeckte Käufer von Betäubungsmitteln) eingesetzt, sodass ihr Einsatz auf den Ermittlungsgeneralklauseln (§ 161 Absatz 1 und § 163 Absatz 1 StPO) beruhen kann.

Nach Artikel 29 Absatz 1 der Richtlinie kann eine EEA erlassen werden, um den Vollstreckungsstaat zu ersuchen, den Anordnungsstaat bei Ermittlungen durch verdeckt oder unter falscher Identität handelnde Beamte zu unterstützen.

Die deutschen Rechtsvorschriften enthalten keine Anforderungen an die Art und Weise, wie der Einsatz verdeckter Ermittler zu handhaben ist. Gemäß Artikel 29 Absatz 4 Satz 3 der Richtlinie sind die Dauer der verdeckten Ermittlung, die genauen Voraussetzungen und die Rechtsstellung der betreffenden Beamten zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten stets unter Beachtung ihrer nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren zu vereinbaren. Der Anordnungsstaat darf daher keine einseitigen Anforderungen stellen.

Die zuständigen deutschen Behörden sind folglich in der Lage, sicherzustellen, dass die Rechtsstellung ausländischer verdeckter Ermittler bei Ermittlungstätigkeiten im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich nach deutschem Recht geregelt wird. Ausländischen verdeckten Ermittlern werden durch das nationale Recht keine Befugnisse übertragen. Die Anforderungen und Auflagen, denen sie während ihrer Tätigkeit unterliegen, sind dieselben, denen eine Vertrauensperson unterworfen wäre.

Status, Aufgaben und Befugnisse der Vertrauenspersonen sind jedoch im deutschen Recht nicht ausdrücklich geregelt, sondern von der Ermittlungsgeneralklausel in § 163 Absatz 1 Satz 2 StPO erfasst. Die Bundesregierung hat kürzlich einen Gesetzesentwurf vorgelegt, um die Voraussetzungen für Einsätze verdeckter Ermittler genauer zu regeln. Der Gesetzesentwurf liegt nun dem Bundestag zur Beratung vor.

Die Ermittlungsmaßnahmen können auch ausschließlich von deutschen Beamten durchgeführt werden. Der Einsatz eines Beamten aus einem anderen Mitgliedstaat ist daher im Rahmen des Artikels 29 der Richtlinie nicht zwingend. Wird der Einsatz ausländischer Beamter vereinbart, so unterliegt dieser Einsatz einer besonderen Genehmigungspflicht nach deutschem Recht (Nummer 138 RiVAST).

In einem Fall lehnten die deutschen Vollstreckungsbehörden den Einsatz eines ausländischen verdeckten Ermittlers mit der Begründung ab, dass § 91c Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c Ziffer cc in Verbindung mit § 110a Absatz 2 StPO nur den Einsatz eines deutschen Beamten als verdeckter Ermittler vorsehe. In der Folge vereinbarten die Behörden den Einsatz des ausländischen Polizeibeamten als Vertrauensperson, der mit der deutschen Polizei zusammenarbeiten sollte.

Die Rechtspraktiker Deutschlands berichteten auch über einige Fälle, in denen Unterschiede im nationalen Recht die Vollstreckung einer EEA erschwerten.

In einem Fall baten die Vollstreckungsbehörden Deutschland beispielsweise um eine ausführlichere Erläuterung des deutschen Begriffs „Bande“, da das Recht des Vollstreckungsstaats für den Begriff „kriminelle Vereinigung“ strengere Anforderungen stellte als das deutsche Recht für den Begriff „Bande“.

In einem anderen Fall, in dem es um den genehmigten Einsatz eines verdeckten Ermittlers ging, wurden Gespräche mit der Zielperson ohne gerichtliche Genehmigung aufgezeichnet. Daher wurde mit der Anordnungsbehörde vereinbart, dass die Aufzeichnung nicht als Beweismittel verwendet werden sollte.

Baden-Württemberg berichtete über einen Fall, in dem die deutschen Anordnungsbehörden um die Genehmigung für den Einsatz eines verdeckten Ermittlers für verdeckte Tätigkeiten im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten ersucht hatten. Das Ersuchen bezog sich auf Ermittlungen zu betrügerischen Devisengeschäften. Die Vollstreckungsbehörden eines Mitgliedstaats lehnten den Einsatz der verdeckten Ermittler mit der Begründung ab, dass deren Tätigkeiten nicht erlaubt seien, da solche Tätigkeiten im Allgemeinen als Tatprovokation angesehen würden, die gegen das Recht auf ein faires Verfahren verstoße. In demselben Fall lehnten die Behörden eines anderen Mitgliedstaats das Ersuchen ebenso mit der Begründung ab, dass der Einsatz verdeckter Ermittler nach ihrem innerstaatlichen Recht nur in Fällen zulässig ist, in denen es um schwerere Straftaten als Betrug geht.

## **18.6. Überwachung des Telekommunikationsverkehrs**

### *18.6.1. Der Rechtsrahmen für die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs auf EU-Ebene*

In den Artikeln 30 und 31 der Richtlinie wird der Begriff „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“ nicht definiert, sodass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten, welche Ermittlungsmaßnahmen unter diese Artikel fallen. Im ersten Satz von Erwägungsgrund 30 der Richtlinie heißt es, dass die Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs nicht auf den Inhalt des Telekommunikationsverkehrs beschränkt sein sollten. Die Artikel 30 und 31 der Richtlinie betreffen daher nicht nur den Inhalt des Telekommunikationsverkehrs, sondern auch Verkehrs- und Standortdaten, mit Ausnahme historischer Verkehrs- und Standortdaten, die unter die allgemeine EEA-Regelung fallen.

Auf die bei dem Vor-Ort-Besuch gestellte Frage nach den Schwächen der EEA-Regelung in Bezug auf die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs und besondere Ermittlungsmaßnahmen vertraten die deutschen Behörden die Auffassung, dass die grenzüberschreitende GPS-Ortung und das Verwanzen von Fahrzeugen ein Problem darstellten, das rechtliche Herausforderungen in der Europäischen Union aufwirft und angemessen angegangen werden sollte. Gleiches gilt für die Verwendung elektronischer Fußfesseln sowie für ein gemeinsames Verständnis darüber, welche Ermittlungsmaßnahmen in den verschiedenen Mitgliedstaaten unter die Definition der „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“ fallen.

Der Sachverständigenausschuss stellt in diesem Zusammenhang fest, dass einer der größten Vorteile von Artikel 31 der Richtlinie in der Möglichkeit eines Systems für Ex-post-Mitteilungen und eines vereinfachten Formblatts (Anhang C) liegt. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sowohl dieses System für Ex-post-Mitteilungen als auch das Formblatt nicht nur für die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs im engeren Sinne, sondern auch für andere damit zusammenhängende Ermittlungsmaßnahmen wie das Verwanzen von Autos, die GPS-Ortung und andere Formen der Überwachung gelten. Der derzeitige EU-Rechtsrahmen ist in dieser Hinsicht nicht zufriedenstellend und unklar. Der EU-Gesetzgeber sollte präzisieren, welche Maßnahmen unter Artikel 28 (siehe auch Kapitel 5) und Artikel 30 der Richtlinie fallen, und für die Maßnahmen, die unter Artikel 28 fallen, die Möglichkeit einer Ex-post-Mitteilung und ein vereinfachtes Formblatt im Einklang mit Artikel 31 der Richtlinie schaffen.

In den folgenden Unterkapiteln wird eine Reihe praktischer Probleme im Zusammenhang mit der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs und den entsprechenden Ermittlungsmaßnahmen dargelegt, die Anlass zu einer Empfehlung an den EU-Gesetzgeber gegeben haben, sie angemessen anzugehen (siehe *Empfehlung Nr. 22*).

#### *18.6.2. Der Rechtsrahmen für die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs nach deutschem Recht*

Die deutschen Bestimmungen zur Umsetzung der Artikel 30 und 31 der Richtlinie beziehen sich nicht nur auf das Abhören von Telefongesprächen (§ 100a StPO), sondern insbesondere auch auf die Überwachung der Telekommunikation an der Quelle, bei der über die verdeckte Installation von Spähsoftware (§ 100a Absatz 1 Sätze 2 und 3 StPO), Online-Durchsuchungen, die den Zugang zu Daten ermöglichen (einschließlich gespeicherter Daten, § 100b StPO), und die Erhebung von Verkehrsdaten (§ 100g StPO) auf verschlüsselte und laufende Kommunikationen zugegriffen werden kann.

Während des Vor-Ort-Besuchs wurden unterschiedliche Ansichten darüber geäußert, ob Online-Durchsuchungen, die den Zugang zu gespeicherten Daten ermöglichen, tatsächlich unter die Artikel 30 und 31 der Richtlinie fallen. Der EuGH bestätigte in der *Rechtssache C-670/22, M. N. (EncroChat)*, dass die Überwachung der Telekommunikation an der Quelle durch Spähsoftware unter den Begriff „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“ und damit in den Anwendungsbereich der Artikel 30 und 31 der Richtlinie fällt.

Die akustische Wohnraumüberwachung, z. B. durch den Einsatz von Wanzen (§ 100c StPO), und die akustische Überwachung außerhalb von Wohnraum (§ 100f StPO) werden dagegen nicht als Telekommunikationsüberwachung angesehen, da es sich um direkte Überwachungsmaßnahmen handelt, die nicht der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs<sup>18</sup> dienen und daher nicht unter die Artikel 30 und 31 der Richtlinie fallen.

Die Verwendung von „Stingrays“ zur Bestimmung eines Standorts (§ 100i StPO) oder zur GPS-Ortung (§ 100h StPO) ist eine Beobachtungsmaßnahme, die nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 30 und 31 der Richtlinie fällt, sondern in den Anwendungsbereich von Artikel 28 der Richtlinie.

Nach § 91c Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c Ziffer dd IRG darf Rechtshilfe in Fällen von Ersuchen um Überwachung der Telekommunikation nur geleistet werden, wenn die Voraussetzungen vorliegen, unter denen deutsche Behörden oder Gerichte nach § 59 Absatz 3 IRG Rechtshilfe leisten dürfen. Diese Voraussetzungen sind im IRG nicht eindeutig geregelt, jedoch wurde während des Vor-Ort-Besuchs erläutert, dass – sobald die Voraussetzungen der StPO (§§ 100a ff.) für die verschiedenen Ermittlungsmaßnahmen erfüllt sind – die Rechtshilfe für den Austausch der überwachten Daten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zulässig ist.

Zu den konkreten Kriterien für die Beurteilung, ob die Telekommunikationsüberwachung in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall zulässig wäre, gehört der dargelegte Sachverhalt des Einzelfalls unter Bezugnahme auf die Vorgaben des nationalen Rechts nach den §§ 100a ff. StPO (Telekommunikationsüberwachung), 100e StPO (Verfahren bei Maßnahmen nach den §§ 100a bis 100c) und 101 StPO (Verfahrensregelungen bei verdeckten Maßnahmen) für die beantragte Ermittlungsmaßnahme.

Neben der Verhältnismäßigkeit wird in diesem Zusammenhang u. a. geprüft, ob der Sachverhalt kohärent dargestellt wurde und ob anhand der übermittelten Informationen nachweislich der Schluss gezogen werden kann, dass eine Straftat vorliegt, die in der erschöpfenden Liste von Straftaten nach § 100a Absatz 2 StPO aufgeführt ist. Der dargelegte Sachverhalt wird, soweit erforderlich, entsprechend neu ausgelegt. Wenn der dargelegte Sachverhalt offensichtlich widersprüchlich, unvollständig oder unrichtig ist, finden Konsultationen mit dem Anordnungsstaat statt (vgl. Nummer 18 RiVAST).

---

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drucksache 18/9757, S. 64; MV, NI.



Die deutschen Behörden waren als Anordnungsbehörden mit Fällen konfrontiert, in denen die Vollstreckungsbehörde die Vollstreckung einer EEA versagte, da die angeforderte Maßnahme in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall nicht zur Verfügung stünde.

In einem Fall weigerte sich die Vollstreckungsbehörde eines anderen Mitgliedstaats, einen GPS-Tracker im Fahrzeug des Freundes einer entflohenen verurteilten Person zu installieren, um deren Aufenthaltsort zu ermitteln. In einem anderen Fall verweigerte die Vollstreckungsbehörde die Durchführung einer Fahrzeuginnenraumüberwachung. In einem weiteren Fall wurde die Vollstreckung einer EEA von der Vollstreckungsbehörde mit der Begründung versagt, dass es nach innerstaatlichem Recht nicht zulässig sei, Telefongespräche abzuhören, wenn dies zum Nachteil von Dritten erfolgen könnte, selbst wenn diesem Dritten vorgeworfen wird, für den Beschuldigten bestimmte oder von ihm stammende Nachrichten erhalten oder übermittelt zu haben, oder wenn der Verdächtige die Telefonleitung dieses Dritten („Nachrichtenmittler“) benutzt hat. Die Vollstreckungsbehörde konsultierte die deutsche Anordnungsbehörde vor Ablehnung der EEA nicht.

Die überwachte Telekommunikation kann aus den Räumlichkeiten der Polizeibehörden, nicht aber von den Staatsanwaltschaften oder Gerichten übermittelt werden, da es ihnen an technischen Mitteln mangelt. Die in diesem Zusammenhang erforderliche Abstimmung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften führt zu einer kurzen Verzögerung der Übermittlung. Gemäß § 100d Absatz 2 StPO dürfen Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Maßnahme nach den §§ 100a bis 100c StPO erlangt wurden, nicht verwertet werden.

Im Gegensatz dazu sind die Zoll- und Finanzbehörden in der Lage, überwachte Telekommunikation umgehend an den Anordnungsstaat zu übermitteln.

### *18.6.3. Die Anwendung von Artikel 31 und Anhang C*

Die deutschen Behörden erklärten, dass der Umfang, in dem das Formblatt nach Anhang C zur Unterrichtung eines Mitgliedstaats verwendet wird, in dem sich das Ziel einer Überwachung befindet und von dem keine technische Unterstützung erforderlich ist, in der Praxis variiert. In einigen Fällen wird das Formblatt regelmäßig verwendet, in anderen überhaupt nicht.



Da das Verwanzen von Fahrzeugen und die GPS-Ortung nach Auffassung der deutschen Behörden als direkte Überwachungsmaßnahmen und nicht als Überwachung des Telekommunikationsverkehrs im Sinne der Artikel 30 und 31 der Richtlinie einzustufen sind, sind Unterrichtungen gemäß Anhang C nicht angemessen.

Während des Vor-Ort-Besuchs erklärten die deutschen Behörden, dass sie ein gewöhnliches EEA-Ersuchen ohne Anhang C an den betreffenden Mitgliedstaat richten, sobald sie davon Kenntnis erhalten, dass ein verwanztes Fahrzeug das deutsche Hoheitsgebiet voraussichtlich verlässt oder tatsächlich verlassen hat. Sie räumten ein, dass eine EEA möglicherweise nicht das geeignete Instrument für Letzteres sei; der Gutachterausschuss befürwortete jedoch diesen pragmatischen Ansatz, den betreffenden Mitgliedstaat in jedem Fall über den Grenzübertritt zu informieren, auch wenn ungewiss ist, ob die im Hoheitsgebiet des unterrichteten Mitgliedstaats gesammelten Informationen als Beweismittel verwendet werden könnten oder nicht (siehe *Bewährtes Verfahren Nr. 7*).

Bei vielen Mitgliedstaaten führen grenzüberschreitende Fälle verwanzter Fahrzeuge zu Rechtsunsicherheit, und die meisten Mitgliedstaaten können in diesen Fällen keine Ex-post-Genehmigung erteilen. Dies kann erhebliche Folgen in Fällen haben, in denen die durch das Verwanzen eines Fahrzeugs erlangten Beweismittel die Hauptbeweise in Strafverfahren gegen eine Person sind, die einer äußerst schweren Straftat verdächtigt wird, aber aufgrund des bestehenden (EU-)Rechtsrahmens und insbesondere der fehlenden Ex-post-Mitteilungen als „unzulässig“ gelten. Wie bereits erwähnt, hält es der Sachverständigenausschuss daher für wichtig, dass sich der EU-Gesetzgeber mit dieser Frage befasst (siehe Kapitel 18.6.1).

In Bezug auf Anhang C wiesen die deutschen Behörden darauf hin, dass der EU-Gesetzgeber im Zuge einer Überarbeitung der Richtlinie in Erwägung ziehen sollte, den Zeitraum (96 Stunden) zu verlängern, innerhalb dessen der unterrichtete Mitgliedstaat den Anordnungsstaat davon, dass die Überwachung nicht durchgeführt werden kann, oder von den Bedingungen für die Verwendung der erhobenen Beweismittel in Kenntnis setzen muss (Artikel 31 Absatz 3 der Richtlinie) (siehe *Empfehlung 22*).

In den schriftlichen Antworten auf den Fragebogen nannte das Land Hamburg auch als Problem, dass es nicht immer möglich ist, im Falle weiterer Anfragen mit Sicherheit festzustellen, ob und wann die 96-Stunden-Frist beginnt. Aus Gründen der Rechtssicherheit – und wie bereits im Rechtshilfeübereinkommen von 2000 vorgesehen – sollten daher Vorschriften erlassen werden, die eine Verlängerung der Frist ermöglichen. Zumindest sollte vorgesehen werden, dass Samstage, Sonntage und Feiertage (im Vollstreckungsstaat) bei der Berechnung der Frist nicht berücksichtigt werden. Obwohl an diesen Tagen Bereitschaftsdienste zur Verfügung stehen, werden die betroffenen Mitarbeiter nicht regelmäßig mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Rechtshilfe betraut.

Das Land Brandenburg schlug vor, das Formblatt nach Anhang C durch die Aufnahme des technischen Standorts zu verbessern. Darüber hinaus schlug das Land Sachsen vor, Teil IV des Abschnitts B (Identität der betroffenen Person) zu ändern, um mehr Klarheit in den Fällen zu schaffen, in denen mehrere Personen beteiligt sind.

## **19. STATISTIKEN**

Für die Bundesrepublik Deutschland werden keine standardisierten Statistiken erhoben. Einige Bundesländer konnten Statistiken und in einigen Fällen Schätzungen übermitteln; auf Grundlage dieser Daten können jedoch keine Aussagen über die Anwendung der Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland getroffen werden.

### **19.1. Von Eurojust bereitgestellte Statistiken<sup>19</sup>**

Im Rahmen des Begutachtungsbesuchs legte Eurojust Statistiken aus seinem Fallbearbeitungssystem zu den von Eurojust bearbeiteten Fällen vor. Diese Statistiken umfassten i) die Gesamtzahl der EEA-bezogenen Fälle bei Eurojust, ii) die Zahl der bilateralen und multilateralen Fälle, an denen das deutsche Büro bei Eurojust beteiligt ist, und iii) die Zahl der EEA-bezogenen Fälle, in denen das deutsche Büro entweder „ein Ersuchen gestellt“ oder „ein Ersuchen erhalten“ hat<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Quellen für diese Statistiken sind das Fallbearbeitungssystem und eine Excel-Übersicht des Referats Datenverwaltung mit Daten über Koordinierungssitzungen, Koordinierungszentren und GEG. Ein Fall kann mehr als eine Besonderheit umfassen. In diesem Bericht wurden auch Fälle von Verbindungsstaatsanwälten berücksichtigt. Da bestimmte Fälle noch nicht abgeschlossen sind, können sich die Zahlen nach dem Berichtsdatum ändern.

<sup>20</sup> Hat eine deutsche nationale Behörde das deutsche Büro ersucht, bei Eurojust einen Fall bei einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten zu eröffnen, so hat das deutsche Büro „ein Ersuchen gestellt“; hat ein anderes Verbindungsbüro

Aus diesen Statistiken geht interessanterweise hervor, dass sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene die Zahl der Eurojust-Fälle in den letzten Jahren stetig gestiegen ist, womit auch die Unterstützung verstärkt wurde, die Eurojust den Rechtspraktikern Deutschlands bei der Koordinierung und Erleichterung der Vollstreckung von EEA gewährt.

EEA – Eurojust gesamt	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Insgesamt
Bilaterale Fälle	51	561	986	1 293	1 897	2 286	2 538	9 612
Multilaterale Fälle	37	231	341	464	419	427	435	2 354
Fälle insgesamt	88	792	1 327	1 757	2 316	2 713	2 973	11 966

EEA – Deutschland	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Insgesamt
Bilaterale Fälle	8	137	216	325	586	818	883	2 973
Multilaterale Fälle	26	91	142	160	205	207	206	1 037
Fälle insgesamt	34	228	358	485	791	1 025	1 089	4 010

EEA – Deutschland	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Insgesamt
Ausgehende Fälle	3	59	101	190	430	664	657	2 104
Eingehende Fälle	31	169	258	295	361	361	432	1 907
Fälle insgesamt	34	228	359	485	791	1 025	1 089	4 011

bei Eurojust auf Ersuchen seiner nationalen Behörde einen Fall beim deutschen Büro eröffnet, so hat das deutsche Büro „ein Ersuchen erhalten“.

## 20. SCHULUNGEN

Schulungen zur EEA werden in der Bundesrepublik Deutschland von den Ländern und vom Bund über die Deutsche Richterakademie (DRA) angeboten. Die Deutsche Richterakademie bietet jährlich allgemeine Schulungen zum Thema „*Internationale Zusammenarbeit in Strafsachen*“ an.

Im Rahmen der vom Freistaat Bayern angebotenen Fortbildungsmöglichkeiten wird die EEA in einer dreitägigen Schulung zur internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen behandelt, die regelmäßig (knapp alle zwei Jahre) für eine Gruppe von ca. 25 Teilnehmern veranstaltet wird. Die Veranstaltung richtet sich vor allem an Staatsanwälte, die in ihren jeweiligen Abteilungen in erster Linie mit der Rechtshilfe betraut sind. Ein ganzer Schultag (ca. 7,5 Stunden) ist dem Thema ein- und ausgehender Rechtshilfeersuchen gewidmet – mit besonderem Schwerpunkt auf EEA.

Eine eintägige Fortbildung zum Thema „*Ermittlungen im Ausland – eine Einführung in die praktischen Aspekte der Rechtshilfe*“, bei der der Schwerpunkt ebenso auf EEA liegen wird, ist auch in Vorbereitung, und zwar für Gruppen von rund 60 Staatsanwälten, die in ihren Abteilungen nur gelegentlich mit Rechtshilfefragen betraut sind. Die Schulung wird etwa 5 Stunden dauern und soll in Zukunft auch alle zwei Jahre stattfinden.

Darüber hinaus bietet die Staatsanwaltschaft München I jährlich eine zweistündige interne Fortbildung zum Thema „*Rechtshilfe*“ an. Die Fortbildung wurde zuletzt 2022 veranstaltet, 19 Staatsanwälte nahmen daran teil. Darüber hinaus bot die Staatsanwaltschaft München in den Jahren 2016 und 2017 eine Schulung zum Thema „*Rechtshilfe*“ mit 44 bzw. 52 Teilnehmern an.

Die letzte interne Schulung des Landgerichts München I fand 2018 statt.

Baden-Württemberg organisiert regelmäßig Fortbildungen und Schulungen zu Rechtshilfeangelegenheiten, in deren Rahmen EEA-bezogene Fragen erörtert werden. Auf Ebene des Bundeslandes findet jährlich ein Kontakttreffen statt, an dem die Leiter der Rechtshilfeabteilungen der Staatsanwaltschaften und Mitarbeiter des Landeskriminalamts teilnehmen, wobei die Zahl der Teilnehmer jeweils zwischen 35 und 40 liegt. Dezentrale Fortbildungsmöglichkeiten werden an einzelnen Standorten ebenfalls angeboten, dazu liegen jedoch keine Statistiken vor.

In Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen werden keine entsprechenden Schulungen angeboten. Es ist jedoch möglich, an den auf Bundesebene organisierten Schulungen teilzunehmen. Obwohl in Bremen keine speziellen Schulungen veranstaltet werden, da es so wenige Leiter von Rechtshilfeabteilungen gibt, nehmen die Rechtspraktiker regelmäßig an den von Niedersachsen veranstalteten oder auf Bundesebene organisierten Schulungen teil.

Brandenburg und Niedersachsen berichteten, dass Fortbildungen zum Thema „Internationale Rechtshilfe“ organisiert werden, jedoch keine Schulungen speziell zu EEA abgehalten werden. Bis zu ein halber Tag der von Niedersachsen angebotenen Schulung ist EEA-bezogenen Inhalten gewidmet. Rund 60 Personen nehmen pro Kalenderjahr an dieser Schulung teil. Niedersachsen ist als organisierendes Bundesland für den Inhalt der an der Deutschen Richterakademie veranstalteten Schulungen verantwortlich. Ihre Qualität wird unmittelbar von der Deutschen Richterakademie bewertet.

Rechtshilfeangelegenheiten werden zentral von einer besonderen Abteilung in Hamburg bearbeitet. Die zuständigen Abteilungsleiter nehmen so bald wie möglich an einer an der Deutschen Richterakademie veranstalteten Fortbildung teil; erforderlichenfalls können zusätzliche Fortbildungen besucht werden; außerdem wird Wissen innerhalb der Abteilung unter eng zusammenarbeitenden Mitarbeitern ausgetauscht. Es liegen keine Statistiken über die Zahl der besuchten Schulungen vor.

Einige der Staatsanwaltschaften in Hessen bieten einschlägige Fortbildungen an, diesbezüglich liegen jedoch keine Statistiken vor.

Die Finanzbehörden in einigen Bundesländern haben eine Allianz für Schulungen im Bereich des Strafrechts gegründet, in deren Rahmen Schulungen veranstaltet werden können. Beispiele dafür sind eine gemeinsame Schulung zum Thema „*Steuerermittlungen/Abteilung Straf- und Bußgeldsachen*“, eine Grundlagenschulung zum Thema Rechtshilfe (mit 139 Teilnehmern im Jahr 2022) und ein Seminar zum Thema „*Internationale Rechtshilfe*“ (mit 48 Teilnehmern pro Jahr). Auch Online-Portale und Handbücher stehen Mitarbeitern als Informationsquellen zur Verfügung.

Was die Polizeibehörden betrifft, so dient die Plattform *Infopool IPZ* als zentrale Informationsplattform für die Polizeikräfte des Bundes und der Länder im Bereich der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. *Infopool IPZ* enthält allgemeine und länderspezifische Informationen über die bilaterale und multilaterale polizeiliche Zusammenarbeit und die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, auch in Bezug auf EEA. Es befindet sich im beschränkten Extranet der Polizei (Extrapol) und ist daher für alle Polizeidienststellen zugänglich.

Obwohl im Programm des BKA keine speziell auf EEA ausgerichteten Schulungen angeboten werden, sind nachstehend zwei Schulungen angeführt, in deren Rahmen EEA (neben vielen anderen Themen) behandelt werden.

- Internationale Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden (Modul „Amtliche polizeiliche Kommunikation auf internationaler Ebene“) – diese Schulung dauert eine Woche und wird im Jahr 2023 voraussichtlich fünfmal angeboten. Zielgruppe sind 60 bis 70 Teilnehmer aus Bundes- und Landespolizeibehörden.
- Internationale Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden (Modul „Rechtshilfe“) – diese Schulung dauert eine Woche und sollte 2023 zweimal stattfinden. Zielgruppe sind maximal 30 Mitarbeiter, die in Rechtshilfeteams innerhalb der Polizeibehörden des Bundes und der Länder tätig sind.

Entsprechende Schulungen werden auch vom Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) ausgeschrieben.

## **21. SCHLUSSBEMERKUNGEN, EMPFEHLUNGEN UND BEWÄHRTE VERFAHREN**

### **21.1. Empfehlungen**

Der mit der Beurteilung in der Bundesrepublik Deutschland befasste Sachverständigenausschuss konnte die praktische Umsetzung und Anwendung der Richtlinie zufriedenstellend überprüfen.

Der Gutachterausschuss hielt es für angebracht, eine Reihe von Anregungen für die deutschen Behörden zu formulieren. Darüber hinaus werden auf der Grundlage der verschiedenen Beispiele bewährter Verfahren auch entsprechende Empfehlungen an die EU, ihre Organe und das EJN gerichtet. Die Bundesrepublik Deutschland sollte nach der Billigung dieses Berichts durch die Gruppe „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ in 18 Monaten ein Follow-up zu den unten genannten Empfehlungen durchführen.

#### **21.1.1. Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland**

Empfehlung Nr. 1: Gemäß Erwägungsgrund 14 der Richtlinie wird die Bundesrepublik Deutschland ersucht, in ihrer bezüglich der Sprachenregelung abgegebenen Erklärung zusätzlich zu ihrer Amtssprache eine andere in der Union häufig verwendete Sprache anzugeben (siehe Kapitel 6.3).

Empfehlung Nr. 2: Die Bundesrepublik Deutschland sollte den Prozess des Anschlusses an das e-EDES beschleunigen (siehe Kapitel 8).

Empfehlung Nr. 3: Der Bundesrepublik Deutschland wird nahegelegt, bei der Anwendung der Richtlinie justizielle Kanäle zu nutzen und die Nutzung polizeilicher Kanäle zu begrenzen (siehe Kapitel 8).

Empfehlung Nr. 4: Die deutschen Vollstreckungsbehörden sollten zwischen der Nichtanerkennung und der Nichteinhaltung von Formalitäten unterscheiden. Darüber hinaus sollten die deutschen Vollstreckungsbehörden ausreichende Informationen über das anwendbare deutsche Recht bereitstellen, falls sie der Auffassung sind, dass die geforderten Formalitäten nicht mit den Grundprinzipien vereinbar sind (siehe Kapitel 9.1).



Empfehlung Nr. 5: Die Bundesrepublik Deutschland sollte sicherstellen, dass aus den Leitlinien für die Rechtspraktiker hinreichend hervorgeht, dass bei der Anwendung der Richtlinie keine Notwendigkeit besteht, die zugrunde liegende nationale Anordnung beizufügen (siehe Kapitel 9.2).

Empfehlung Nr. 6: Die deutschen Vollstreckungsbehörden sollten den Anordnungsstaat über die geltenden Bestimmungen zum Grundsatz der Spezialität informieren (siehe Kapitel 10).

Empfehlung Nr. 7: Aus Gründen der Koordinierung sollten die deutschen Vollstreckungsbehörden den Anordnungsstaat informieren, wenn auf der Grundlage von in einer EEA enthaltenen Informationen oder Informationen, die bei der Vollstreckung einer EEA gesammelt wurden, ein inländisches Verfahren eingeleitet wird (siehe Kapitel 10).

Empfehlung Nr. 8: Wenn Informationen von Finanzinstituten benötigt werden, sollten die deutschen Anordnungsbehörden davon absehen, eine EEA zur Durchsuchung von Bankräumen zu erlassen (siehe Kapitel 18.4).

#### 21.1.2. Empfehlungen an die anderen Mitgliedstaaten

Empfehlung Nr. 9: Die Anordnungsbehörden sollten den Anwendungsbereich der Richtlinie beachten (siehe Kapitel 5).

Empfehlung Nr. 10: Die Anordnungsbehörden sollten bei der Beschreibung der Straftat klare Formulierungen verwenden, den Wortlaut der zugrunde liegenden innerstaatlichen Anordnung nicht kopieren und sicherstellen, dass alle Übersetzungen von ausreichender Qualität sind (siehe Kapitel 6.1).

Empfehlung Nr. 11: Gemäß Erwägungsgrund 14 der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten ersucht, in ihren bezüglich der Sprachenregelung abgegebenen Erklärungen zusätzlich zu ihren Amtssprachen eine andere in der Union häufig verwendete Sprache anzugeben (siehe Kapitel 6.3).

Empfehlung Nr. 12: Die Anordnungsbehörden sollten aus Gründen der Koordinierung stets angeben, ob eine EEA oder ein anderes damit zusammenhängendes Ersuchen bzw. eine andere damit zusammenhängende Anordnung an mehrere Vollstreckungsbehörden in demselben Mitgliedstaat übermittelt wird (siehe Kapitel 6.5).

Empfehlung Nr. 13: Die Mitgliedstaaten sollten den EJA-Atlas auf dem neuesten Stand und vollständig halten (siehe Kapitel 8).

Empfehlung Nr. 14: Die Vollstreckungsstaaten sollten Artikel 7 Absatz 6 in der Praxis anwenden („Ist die Behörde, die im Vollstreckungsstaat die EEA erhält, nicht dafür zuständig, die EEA anzuerkennen oder die erforderlichen Maßnahmen zu deren Vollstreckung zu treffen, so übermittelt sie die EEA von Amts wegen der Vollstreckungsbehörde und unterrichtet die Anordnungsbehörde entsprechend.“) (siehe Kapitel 8).

Empfehlung Nr. 15: Die Mitgliedstaaten sollten den Prozess des Anschlusses an das e-EDES beschleunigen (siehe Kapitel 8).

Empfehlung Nr. 16: Die Anordnungsbehörden sollten den Unterschieden im Strafverfahrensrecht zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung tragen und alle besonderen Formalitäten, die in Abschnitt I zu beachten sind, gebührend berücksichtigen (siehe Kapitel 9.1).

Empfehlung Nr. 17: Die Vollstreckungsbehörden sollten die zugrunde liegende gerichtliche Anordnung nicht systematisch verlangen (siehe Kapitel 9.2).

Empfehlung Nr. 18: Die Vollstreckungsbehörden sollten den Anordnungsstaat über die geltenden Bestimmungen zum Grundsatz der Spezialität informieren (siehe Kapitel 10).

Empfehlung Nr. 19: Aus Gründen der Koordinierung sollten die Vollstreckungsbehörden den Anordnungsstaat informieren, wenn auf der Grundlage von in einer EEA enthaltenen Informationen oder Informationen, die bei der Vollstreckung einer EEA gesammelt wurden, ein inländisches Verfahren eingeleitet wird (siehe Kapitel 10).

Empfehlung Nr. 20: Die Mitgliedstaaten sollten die Fristen einhalten und den Anordnungsstaat über Verzögerungen unter Angabe der Gründe für die Verzögerung unterrichten (siehe Kapitel 13).

Empfehlung Nr. 21: Die Mitgliedstaaten sollten Anhang B systematisch übermitteln (siehe Kapitel 15).

### 21.1.3. Empfehlungen an die Europäische Union und ihre Organe

Empfehlung Nr. 22: Dem EU-Gesetzgeber wird nahegelegt, die Richtlinie zu ändern,

- indem die Möglichkeit für das Opfer aufgenommen wird, im Einklang mit den Rechten, die den Opfern nach nationalem Recht gewährt werden, eine EEA zu beantragen (siehe Kapitel 4.4);
- indem die Möglichkeit aufgenommen wird, dass der Verwendung von Informationen, die zwischen Strafverfolgungsbehörden bereits ausgetauscht wurden oder im Wege des spontanen Informationsaustauschs ausgetauscht werden, als Beweismittel in gerichtlichen Strafverfahren zugestimmt wird (siehe Kapitel 5.1);
- indem die grenzüberschreitende Observation in die Richtlinie aufgenommen wird (siehe Kapitel 5.4);
- indem die Anhänge A und B geändert werden (siehe Kapitel 6.2 und 15);
- indem die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Spezialität klargestellt wird (siehe Kapitel 10);
- indem klargestellt wird, ob der Begriff der „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“ nach den Artikeln 30 und 31 auch andere Überwachungsmaßnahmen wie etwa das Verwanzen von Fahrzeugen und die GPS-Ortung umfasst; falls dies nicht der Fall ist, könnten besondere Bestimmungen zur Regelung dieser Maßnahmen aufgenommen werden, einschließlich des Szenarios, in dem keine technische Unterstützung durch den anderen Mitgliedstaat erforderlich ist (siehe Kapitel 18.6.1);
- indem für Wochenenden und Feiertage eine Verlängerung der Frist gestattet wird, innerhalb derer über Überwachungen ohne Unterstützung anderer Mitgliedstaaten unterrichtet werden muss (siehe Kapitel 18.6.3).

Empfehlung Nr. 23: Die Kommission wird ersucht, Leitlinien für das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung vorzulegen (siehe Kapitel 5).

Empfehlung Nr. 24: Der EU-Gesetzgeber wird ersucht, die Frage der Teilnahme der beschuldigten Person an der Hauptverhandlung per Videokonferenz aus einem anderen Mitgliedstaat erneut zu prüfen (siehe Kapitel 18.2).

#### 21.1.4. Empfehlungen an Eurojust und das EJN

Empfehlung Nr. 25: Eurojust und das EJN werden ersucht, den *Gemeinsamen Vermerk von Eurojust und dem Europäischen Justiziellen Netz über die praktische Anwendung der Europäischen Ermittlungsanordnung* aus dem Jahr 2019 zu aktualisieren (siehe Kapitel 5).

### 21.2. Bewährte Verfahren

Die Bundesrepublik Deutschland wird für Folgendes gewürdigt:

1. die Bearbeitung eingehender EEA, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, als Rechtshilfeersuchen (siehe Kapitel 5);
2. die Tatsache, dass die zuständige deutsche Behörde, die eine EEA erhält, in der Folge eine koordinierende Rolle einnimmt, wenn mehrere Vollstreckungsbehörden für ihre Vollstreckung zuständig sind (siehe Kapitel 6.5);
3. die Verwendung von Querverweisen bei der Ausstellung mehrerer Ersuchen/Anordnungen, die unterschiedliche Rechtsgrundlagen haben oder an mehrere Vollstreckungsbehörden gerichtet sind und denselben Fall betreffen, und somit die Unterrichtung der Vollstreckungsbehörde(n) über das Vorliegen dieser anderen Ersuchen/Anordnungen (siehe Kapitel 6.5);
4. die Tatsache, dass eine EEA, die an eine nicht zuständige deutsche Behörde gerichtet wird, von Amts wegen an die zuständige Behörde weitergeleitet wird (siehe Kapitel 8);
5. die enge regionale Zusammenarbeit mit einigen benachbarten Mitgliedstaaten, die u. a. gemeinsame Verfahren, die Verwendung angepasster Formblätter (z. B. gemeinsame zweisprachige Formblätter) und Kommunikationskanäle umfasst (siehe Kapitel 8);
6. die Tatsache, dass im Rahmen der engen regionalen Zusammenarbeit bei Nichtvorliegen einer EEA vorläufige Maßnahmen auf der Grundlage einer informellen Mitteilung ergriffen werden können, wenn die EEA kurz danach erlassen wird (z. B. können Videoaufnahmen vorläufig gesichert werden) (siehe Kapitel 8);

7. die Ausstellung eines Formblatts nach Anhang A, sobald die Behörden Kenntnis davon erhalten, dass sich ein verwanztes Fahrzeug im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats befindet, aus Gründen der Transparenz und zur Förderung des gegenseitigen Vertrauens (siehe Kapitel 8.6.3).

## ANNEX A: PROGRAMME FOR THE ON-SITE VISIT

<b>Monday 19 February 2024</b>	
During the day	<b>Arrival of experts</b>
19:30	<b>Working dinner at the invitation of the Federal Ministry of Justice</b>
<b>Tuesday 20 February 2024</b>	
<b>Federal Ministry of Justice - Mohrenstr. 37, 10117 Berlin</b>	
09:30	<b>Welcoming</b> of the evaluation team – introductions
09:45	<b>Introduction to international cooperation in criminal matters in Germany – presentation and discussion</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competent authorities for MLA with third states and EIOs at federal and state level</li> <li>• Overview of Germany’s judicial and prosecutorial structure in the field of MLA and EIOs</li> </ul>
10:45	<b>Coffee break</b>
11:00	<b>First round of discussions:</b>  <b>MLA within the framework of the Directive</b>  <b>a) Prosecutors</b>  <b>b) Judges</b>  <b>c) Representative of revenue authority</b>  <b>d) Ministry of Justice of Baden-Württemberg</b>  <b>e) Federal Office of Justice</b>

13:00	<b>Lunch break</b>
14:00	<b>First round of discussions (continuation)</b>
15:30	<b>Coffee break</b>
15:45	<b>Guided tour through the Federal Ministry of Justice</b>
16:30	<b>Internal meeting of the evaluation team</b>
<b>Wednesday 21 February 2024</b>	
09:30	<b>Second round of discussions:</b>  <b>International cooperation in criminal matters from the perspective of police and other investigating authorities</b>  - Q&A and discussions concerning the scope of the Directive and its relationship with other instruments  - Practical consequences of the limitation of the Directive to evidentiary actions  - Cross-border surveillance
11:00	<b>Coffee break</b>
11:15	<b>Second round of discussions (continuation)</b>
13:00	<b>Lunch break</b>
14:00	<b>Third round of discussions:</b>  <b>Rulings of the CJEU and impact on the German EIO system</b>  <b>1. <u>Overview of recent CJEU rulings</u></b>  <b>2. Q&amp;A and <u>discussion</u> concerning:</b>  - admissibility of evidence



	- legal remedies
15:15	<b>Coffee break</b>
15:30	<b>Fourth round of discussions:</b>  <b>International cooperation in criminal matters from the perspective of the defence</b>  <b>1. <u>Overview of challenges and best practices</u></b>  <b>2. <u>Discussion</u></b>
16:30	<b>Internal meeting of the evaluation team</b>
<b>Thursday 22 February 2024</b>	
09:30	<b>Continuation of discussions (if needed)</b>
11:00	<b>Coffee break</b>
11:15	<b>Prospects for a revision of the IRG</b>
12:30	<b>Lunch break</b>
13:15	<b>Wrap-up session</b>
15:15	<b>Coffee break</b>
15:30	<b>Internal meeting of the evaluation team</b>

## ANNEX B: LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS	FULL TERM
2000 MLA Convention	Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, adopted in 2000
AO	Fiscal Code – <i>Abgabenordnung</i>
BKA	Federal Criminal Police Office – <i>Bundeskriminalamt</i>
CATS	Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters
CISA	Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders
CJEU	Court of Justice of the European Union
Directive	Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the European Investigation Order in criminal matters
EAW	European arrest warrant
e-EDES	e-Evidence Digital Exchange System
EIO	European Investigation Order
EJN	European Judicial Network
EJN Atlas	Judicial Atlas of the European Judicial Network
EJTN	European Judicial Training Network
Eurojust	European Union Agency for Criminal Justice Cooperation
Eurojust Regulation	Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA
executing State	executing Member State

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS	FULL TERM
GPPO	general public prosecutor's offices
IRG	Act on International Cooperation in Criminal Matters – <i>Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen</i>
issuing State	issuing Member State
JIT	joint investigation team
Joint Action	Joint Action of 5 December 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, establishing a mechanism for evaluating the application and implementation at national level of international undertakings in the fight against organised crime
MLA	mutual legal assistance
PPO	public prosecutor's office
RiVASt	Guidelines for dealing with foreign countries in criminal matters – <i>Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten</i>
StPO	Code of Criminal Procedure – <i>Strafprozessordnung</i>

---