

AUFFORDERUNG ZUR STELLUNGNAHME ZU EINER INITIATIVE (ohne Folgenabschätzung)

Mit diesem Dokument sollen Öffentlichkeit und Interessenträger über die Arbeit der Kommission informiert werden und so die Möglichkeit erhalten, Rückmeldung zu geben und sich effektiv an Konsultationen zu beteiligen.

Sie sind aufgefordert, sich zur Einschätzung des Problems durch die Kommission und zu möglichen Lösungen zu äußern und uns alle sachdienlichen Informationen vorzulegen.

BEZEICHNUNG DER INITIATIVE	Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung
FEDERFÜHRENDE GD – ZUSTÄNDIGES REFERAT	GD JUST – A.5
VORAUSSICHTLICHE ART DER INITIATIVE	Gesetzgebungsinitiative
VORLÄUFIGER ZEITPLAN	Geplanter Beginn: 3. Quartal 2025 Geplanter Abschluss: 4. Quartal 2026
WEITERE ANGABEN	Beweisaufnahme in einem anderen EU-Land – Europäische Kommission

Dieses Dokument dient ausschließlich Informationszwecken. Es greift der abschließenden Entscheidung der Kommission über die Weiterverfolgung dieser Initiative oder über deren endgültigen Inhalt nicht vor. Alle Aspekte der in diesem Dokument beschriebenen Initiative, einschließlich ihres zeitlichen Ablaufs können sich ändern.

A. Politischer Kontext, Problemstellung und Subsidiaritätsprüfung

Politischer Kontext

Die Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (im Folgenden „EEA-Richtlinie“) ist das wichtigste Instrument der EU für die grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit zur Erhebung von Beweismitteln aus einem anderen Mitgliedstaat. Sie wird seit dem 22. Mai 2017 angewandt und funktioniert in der Praxis gut. In mehreren aktuellen Berichten wird jedoch betont, dass zusätzliche Aspekte grenzüberschreitender Ermittlungen in dem Instrument geregelt werden müssen; es werden gezielte legislative Verbesserungen empfohlen. Zu diesen Berichten gehören i) [der Abschlussbericht über die zehnte Runde der gegenseitigen Bewertung](#)¹; ii) [der Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung](#); iii) die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen [Bewertung der Umsetzung der Empfehlung \(EU\) 2022/915 des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung durch die Mitgliedstaaten](#)²; iv) die Erkenntnisse von Eurojust³ und des [Europäischen Justiziellen Netzes für Strafsachen](#)⁴ (s. „Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union“ weiter unten).

In ihrem Mandatsschreiben hat Kommissionspräsidentin von der Leyen Kommissionsmitglied McGrath beauftragt, „eine Strategie für den Einsatz digitaler Technologien, einschließlich KI, zu entwickeln, um die Zivil- und Strafjustizsysteme der EU effizienter, resilienter und sicherer zu machen“. In der [ProtectEU-Strategie](#)⁵ und dem [Fahrplan für den rechtmäßigen und wirksamen Zugang zu Daten für Strafverfolgungszwecke](#) verpflichtet sich die Kommission zu prüfen, ob die Europäische Ermittlungsanordnung gestärkt werden muss. Diese Arbeit wird dazu beitragen, schwere und organisierte Kriminalität effizienter zu bekämpfen, indem die justizielle Zusammenarbeit

¹ Vom Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) am 21. November 2024 gebilligt.

² SWD(2025) 36 final vom 31.1.2025.

³ Operational Topic on Interception of Telecommunication, Summary and compilation of replies (Operatives Thema „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“, Zusammenfassung und Sammlung der Antworten), Juni 2024.

⁴ Anmerkungen und Schlussfolgerungen der 59. Plenarsitzung des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN) (Prag, 9.-11. November 2022).

⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „ProtectEU – eine Europäische Strategie für die innere Sicherheit“ (COM(2025) 148 final).

gestärkt und die Strafrechtssystemen der EU mit wirksamen Instrumenten ausgestattet werden, um neu entstehende Bedrohungen zu bewältigen. Das Hochrangige Forum zur Zukunft der Strafjustiz in der EU äußerte seine Unterstützung für gezielte Änderungen.

Gegenstand der Initiative

Die Initiative befasst sich im Wesentlichen mit zwei Aspekten:

1. Verbesserungen bei der grenzüberschreitenden Beweiserhebung in Strafsachen, wie in der zehnten Runde der gegenseitigen Bewertung ermittelt. In dem Bericht werden mehrere Ergänzungen hervorgehoben, die Lücken im Rechtsrahmen schließen würden. Es wird darauf hingewiesen, dass es im Rechtsrahmen für die EEA keine spezifischen Vorschriften gibt, was praktische Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Beweiserhebung aufwirft und zu Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Zulässigkeit von durch die EEA erlangten Beweismitteln führen kann. Die Ergänzungen und/oder Änderungen betreffen insbesondere i) den Einsatz technischer Geräte zur Aufzeichnung der Bewegungen einer Person und/oder ihrer Gespräche, wenn diese Geräte das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats durchqueren; ii) das Verfahren für das Ersuchen um Zustimmung zur Verwendung von Informationen, die zuvor von Strafverfolgungsbehörden als Beweismittel in Strafverfahren weitergegeben wurden; iii) das EEA-Formblatt (Anhang A der EEA-Richtlinie); iv) den Grundsatz der Spezialität; v) die Bestimmungen über die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs; vi) die grenzüberschreitende Observation und das Verhältnis zwischen der EEA-Richtlinie und Artikel 40 des Schengener Durchführungsübereinkommens.
2. Einer fragmentierten rechtlichen Lage in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Fernteilnahme von Verdächtigen, beschuldigten Personen und Opfern von Straftaten an Gerichtsverhandlungen per Videokonferenz aus einem anderen Mitgliedstaat. Eine solche Fernteilnahme ist derzeit auf EU-Ebene nicht geregelt, was zu uneinheitlichen Vorgehensweisen, Hindernissen beim Zugang zur Justiz und bei der Ausübung der Freizügigkeit sowie zu Rechtsunsicherheit führt. Für Opfer von Straftaten würde die Aufnahme von Vorschriften für ihre Fernteilnahme an Gerichtsverhandlungen in Strafsachen über das hinausgehen, was in der derzeitigen Opferschutzrichtlinie⁶ und dem entsprechenden Überarbeitungsvorschlag⁷ vorgesehen ist, da in diesen nicht auf die konkreten verfahrensrechtlichen und technischen Garantien für die Fernteilnahme eingegangen wird.

Grundlage für das Tätigwerden der EU (Rechtsgrundlage und Subsidiaritätsprüfung)

Die EEA wurde bereits auf EU-Ebene als Instrument der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen für die Beweiserhebung geschaffen. Naturgemäß befasst sich die EEA mit grenzüberschreitenden Fragen, daher können einzelne Mitgliedstaaten sie nicht wirksam im Alleingang einsetzen. Da die EU ihre Befugnisse in diesem Bereich bereits ausgeübt hat, sollten auch weitere Maßnahmen auf EU-Ebene erfolgen. In Bezug auf gemeinsame Regeln für die Teilnahme an Gerichtsverhandlungen in Strafsachen, bei denen sich die verdächtige oder beschuldigte Person oder das Opfer einer Straftat in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, impliziert der grenzüberschreitende Charakter, dass kein Mitgliedstaat allein diese Regeln festlegen kann.

Rechtsgrundlage

Die Initiative stützt sich auf Artikel 82 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Darin wird die Kommission beauftragt, Maßnahmen vorzuschlagen, um i) Regeln und Verfahren festzulegen, die die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten EU sicherstellen, und ii) die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern.

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union

Grenzüberschreitende Kriminalität kann ohne wirksame justizielle Zusammenarbeit über Grenzen hinweg nicht bekämpft werden. Es gibt umfangreiche Belege dafür, dass der derzeitige Rechtsrahmen von Verbesserungen profitieren würde, mit denen das wirksame Funktionieren des Instruments gestärkt und zusätzliche Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die noch nicht geregelt sind, abgedeckt würden. Die Ergebnisse und

⁶ Richtlinie 2012/29/EU.

⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (COM(2023) 424 final).

Empfehlungen der zehnten Runde der gegenseitigen Bewertung bestätigen den Mehrwert der Regelung dieser Aspekte auf EU-Ebene, insbesondere angesichts des derzeit fragmentierten Rechtsrahmens und unterschiedlicher nationaler Vorgehensweisen.

Die Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Fernteilnahme von Verdächtigen, beschuldigten Personen und Opfern an strafgerichtlichen Verhandlungen per Videokonferenz aus einem anderen Mitgliedstaat ist erforderlich, um die Rechtssicherheit zu erhöhen und eine weitere Fragmentierung der Vorschriften in den Mitgliedstaaten zu vermeiden, die die justizielle Zusammenarbeit behindern und die Wahrnehmung der wichtigsten im EU-Recht garantierten Verfahrensrechte und -garantien beeinträchtigen könnte. Rechtsvorschriften zu diesen Aspekten auf EU-Ebene könnten das Recht auf Anwesenheit in der Verhandlung stärken, Verfahren, die ohne die verdächtige oder beschuldigte Person durchgeführt werden, ebenso vermeiden wie die Anwendung sehr einschneidender Zwangsmaßnahmen wie die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls sowie den besonderen Bedürfnissen der Opfer von Straftaten Rechnung tragen und so das Risiko einer sekundären Viktimisierung minimieren. Die Notwendigkeit einer klaren Regelung dieser Aspekte ergab sich auch aus einer Reihe von Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zum Anwendungsbereich der EEA-Richtlinie⁸.

B. Zweck und Ansatz der Initiative

Ziel der Initiative ist es, die Mitgliedstaaten zu einem wirksamen Vorgehen gegen Kriminalität zu befähigen, indem die Verfahren der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit zur Beweiserhebung in Strafsachen gemäß der EEA-Richtlinie verbessert und ergänzt werden. Um dies zu erreichen, zielt die Initiative auf Bereiche ab, die möglicherweise von einer legislativen Maßnahme auf EU-Ebene profitieren, wie in den Berichten der zehnten Runde der gegenseitigen Bewertung und der Hochrangigen Gruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung hervorgehoben wurde. Darüber hinaus sollten Klarstellungen zur EEA-Richtlinie, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergeben, in Betracht gezogen werden. Zudem hat die Initiative zum Ziel, die Fernteilnahme von Verdächtigen, beschuldigten Personen und Opfern an Gerichtsverhandlungen per Videokonferenz aus einem anderen Mitgliedstaat zu erleichtern.

In den meisten Bereichen mit Verbesserungsbedarf besteht die einzige echte Option darin, Änderungen an der EEA-Richtlinie vorzuschlagen. Auch wenn einige der ermittelten Probleme möglicherweise durch nichtlegislative Maßnahmen angegangen werden könnten, würden diese dem Bedarf an Rechtssicherheit nicht Rechnung tragen.

Voraussichtliche Auswirkungen

Voraussichtliche Auswirkungen auf die Sicherheit: Diese Initiative soll die Kapazitäten der EU zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität stärken, indem die justizielle Zusammenarbeit bei der Beweiserhebung verbessert wird.

Voraussichtliche wirtschaftliche Auswirkungen: Die Initiative wird die Ermittlungen effizienter gestalten, auch bei Wirtschaftsstraftaten wie Betrug und Geldwäsche, was wiederum den wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit und der Unternehmen dient. Auch wenn einige Übergangskosten anfallen können (Kosten für die Aktualisierung des dezentralen IT-Systems für die Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden, Kosten für die Schulung des Personals und die Anpassung der nationalen Verfahren), dürften diese meist einmalig oder vorübergehend sein. Die Mitgliedstaaten müssen möglicherweise neue oder aktualisierte Videokonferenz-Tools bereitstellen, damit der Schutz der erforderlichen Verfahrensgarantien gewährleistet werden kann, was bestimmte Kosten für die nationalen Verwaltungen nach sich ziehen könnte. Diese Kosten dürften jedoch durch folgende Vorteile ausgeglichen werden: weniger Gerichtsverfahren in Abwesenheit der verdächtigen oder beschuldigten Person, schnellere Verfahren, weniger Ersuchen um Erlass eines Europäischen Haftbefehls und geringere Beförderungskosten, insbesondere für Parteien, die aus der Ferne teilnehmen können.

Voraussichtliche soziale Auswirkungen: Eine bessere grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit wird die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel und Cyberkriminalität unterstützen, was wiederum der Gesellschaft zugutekommt, da die öffentliche Sicherheit erhöht wird.

⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juli 2024, FP und andere (Fernteilnahme an der Verhandlung per Videokonferenz), C-760/22, EU:C:2024:574; Urteil des Gerichtshofs vom 6. Juni 2024, AVVA und andere (Verhandlung per Videokonferenz in Ermangelung einer Europäischen Ermittlungsanordnung), verbundene Rechtssachen C-255/23 und C-285/23, EU:C:2024:462. Anhängiges Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale di Firenze in der Rechtssache C-325/24.

Voraussichtliche Umweltauswirkungen: Positive Auswirkungen, wenngleich in nur begrenztem Umfang, sind durch eine geringere Reisetätigkeit durch die Fernteilnahme an Anhörungen sowie durch eine wirksamere Verfolgung grenzüberschreitender Umweltkriminalität zu erwarten.

Voraussichtliche Auswirkungen auf die Grundrechte: Die Initiative soll die Rechtssicherheit für Verdächtige, Beschuldigte und Opfer von Straftaten erhöhen und die Achtung der Grundrechte und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gewährleisten. Sie soll die Ausübung des Rechts auf ein faires und öffentliches Verfahren erleichtern – insbesondere in Fällen, in denen die betreffende Person andernfalls daran gehindert würde, persönlich an der Verhandlung teilzunehmen. Dadurch würde sich die Zahl der Verhandlungen, die ohne die verdächtige oder beschuldigte Person geführt werden, verringern. Darüber hinaus würde dies die Notwendigkeit reduzieren, dass sich die Behörden auf den Europäischen Haftbefehl stützen, um die Anwesenheit einer Person bei ihrer Verhandlung sicherzustellen. Ferner wird erwartet, dass Videokonferenzen die Teilnahme der Opfer in einer Form erleichtern werden, die das Risiko einer sekundären Viktimisierung minimiert.

Monitoringplan

Die Modalitäten für das Monitoring werden in der der Initiative beigefügten Analyse untersucht. Die Initiative wird Rechtsvorschriften über die Datenerhebung sowie Vorgaben für die Kommission zur Annahme eines Berichts über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften enthalten. Im Hinblick auf die Umsetzung der Initiative wird die Kommission auch mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, und zwar im Rahmen von Sitzungen von Expertengruppen. Darüber hinaus spielen Eurojust, das Europäische Justizielle Netz für Strafsachen (EJN) und die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) eine wichtige Rolle bei der Anwendung von Instrumenten der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit. Diese Gremien und Foren können zusammen mit anderen professionellen Netzwerken genutzt werden, um Rückmeldungen von Praktikern zur Anwendung konkreter Instrumente einzuholen und praktische Herausforderungen zu ermitteln.

C. Bessere Rechtsetzung

Folgenabschätzung

EU-Kommissar Dombrovskis hat der Initiative eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Durchführung einer Folgenabschätzung gewährt. Für diese Ausnahmeregelung gab es zwei Hauptgründe.

1. Keine Optionen: Die Änderungen sind technischer und rechtlicher Art und beziehen sich nur auf konkrete Fragen. Die Empfehlungen aus der zehnten Runde der gegenseitigen Bewertung wurden von den Sachverständigen der Mitgliedstaaten umfassend unterstützt.
2. Keine relevanten negativen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen. Es wird erwartet, dass eine solche Initiative positive Ergebnisse – insbesondere im Hinblick auf die sozialen Rechte und die Grundrechte – bringt und keine erheblichen negativen Auswirkungen haben wird. Die damit verbundenen Kosten für Behörden, insbesondere die Kosten im Zusammenhang mit der Festlegung von Vorschriften für die Fernteilnahme an Gerichtsverhandlungen in Strafverfahren, dürften durch eine Reihe von Vorteilen aufgewogen werden. Die sonstigen Kosten dürften marginal sein.

Darüber hinaus wirft die Initiative keine Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität auf. Sie stützt sich auf Artikel 82 Absatz 1 AEUV und befasst sich nur mit grenzüberschreitenden Aspekten der Beweiserhebung. Sie harmonisiert oder ändert nicht die nationalen Rechtsrahmen für die Erhebung von Beweismitteln in innerstaatlichen Fällen in den Mitgliedstaaten. Die Initiative beschränkt sich auf grenzüberschreitende Angelegenheiten und betrifft eine gezielte Änderung der bestehenden EEA-Richtlinie, was bedeutet, dass das Thema von einzelnen Mitgliedstaaten allein nicht wirksam angegangen werden kann.

Die EEA-Richtlinie wurde bereits im Rahmen der zehnten Runde der gegenseitigen Bewertung einer umfassenden rückblickenden Evaluierung unterzogen, was zu konkreten Empfehlungen für die rechtliche Regelung von Aspekten, die noch nicht unter die Richtlinie fallen, und für die Änderung bestehender Bestimmungen führte. Die derzeitige Überarbeitung stützt sich auf diese vom Rat koordinierte Evaluierungsarbeit. Obwohl die Evaluierungen keine detaillierten Zahlen über den Einsatz oder die Kosten der EEA enthielten, bestätigten sie, gestützt auf Eurojust-Daten, deren häufige Verwendung durch die Mitgliedstaaten.

Die gegenseitige Bewertung führt zu dem Schluss, dass das Spektrum praktikabler politischer Alternativen begrenzt ist.

Der Initiative wird jedoch eine analytische Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt, in der der politische Kontext, die Problemstellung, die getroffene(n) politische(n) Entscheidung(en) und die erwarteten Auswirkungen dargelegt werden – einschließlich der Ergebnisse der Konsultationen der Interessenträger und künftiger Monitoringregelungen.

Konsultationsstrategie

Zur Vorbereitung der Initiative wird die Kommission gezielte Konsultationen durchführen, um die Ansichten eines breiten Spektrums einschlägiger öffentlicher und privater Interessenträger, Sachverständiger und Praktiker einzuholen. Diese Konsultationen beinhalten sowohl die Erhebung qualitativer als auch quantitativer Daten und finden in Form von schriftlichen Beiträgen sowie von Sitzungen, einschließlich Sitzungen des Hochrangigen Forums zur Zukunft der EU-Strafjustiz 2025, statt.

Die Konsultationsstrategie umfasst Folgendes:

- Sekundärforschung,
- Sachverständigensitzungen,
- gezielte Fragebögen, die sich an die Mitgliedstaaten, Eurojust, das EJN, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die EUSTA und Europol richten.

Mehrere Konsultationen haben bereits stattgefunden, darunter Sitzungen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten am 31. März 2025 und am 2. Juli 2025 sowie eine Sitzung der Expertengruppe der Kommission für EU-Strafrecht am 14. Mai 2025.

Zweck der Konsultation

Ziel der Konsultation ist es, die Ansichten von Interessenträgern zu der Initiative einzuholen. Sie werden in die faktengestützte Analyse einfließen, die dieser Initiative zugrunde liegt. So kann die Kommission festlegen, welche Elemente in den Vorschlag aufgenommen werden sollten, und sicherstellen, dass der Vorschlag Praktikern die Arbeit erleichtert und zugleich die Rechte von Opfern, Verdächtigen und Beschuldigten wahrt und stärkt.

Adressaten

Zu den wichtigsten ermittelten Interessenträgern zählen:

- nationale Behörden der Mitgliedstaaten,
- EU-Agenturen, -Einrichtungen und -Praktikernetze, insbesondere die EUSTA, Europol, Eurojust, die FRA und das EJN,
- Angehörige der Rechtsberufe und ihre Verbände, einschließlich Anwaltskammern,
- die Zivilgesellschaft, insbesondere NRO, die sich für das Recht auf ein faires Verfahren und die Rechte der Opfer einsetzen, sowie Vereinigungen von Strafverteidigern (wie CCBE und ECBA),
- Forschung und Wissenschaft.