



Ausschussdrucksache 21(6)49e

vom 9. Januar 2026, 14:50 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Arndt Sinn

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/1544 und zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/1543 über die grenzüberschreitende Sicherung und Herausgabe elektronischer Beweismittel in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union

BT-Drucksache 21/3192

**Prof. Dr. Arndt Sinn
(Prof. h.c. National University
Kaohsiung)**

Lehrstuhl für Deutsches und
Europäisches Straf- und Strafprozess-
recht, Internationales Strafrecht
sowie Strafrechtsvergleichung

Vors. Der Ethikkommission

Direktor des



ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE UND
INTERNATIONALE STRAFRECHTSSTUDIEN

Heger-Tor-Wall 14
49069 Osnabrück
Telefon: (0541) 969-6133 DW 6135
Fax: (0541) 969-4852
LS-Sinn@uos.de
zeis@uos.de

Osnabrück, 9.Januar 2026

**Stellungnahme
zur Anhörung im Rechtsausschuss
des Deutschen Bundestages zum
Entwurf eines**

**Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/1544 und zur Durchführung der
Verordnung (EU) 2023/1543 über die grenzüberschreitende Sicherung und Heraus-
gabe elektronischer Beweismittel (E-Evidence)**

I. Einleitung und Erkenntnisinteresse

Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/1544 und zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/1543 verfolgt das unionsrechtlich vorgegebene Ziel, die grenzüberschreitende Sicherung und Herausgabe elektronischer Beweismittel in Strafverfahren effizienter und schneller zu gestalten. Die Initiative reagiert auf eine seit Jahren diagnostizierte strukturelle Dysfunktion klassischer Rechtshilfeinstrumente, die für digitale Beweismittel – aufgrund ihrer Volatilität, ihrer häufigen Cloud-Verteilung und der kurzen Speicherfristen – vielfach ungeeignet sind. Elektronische Kommunikations-, Verkehrs- und Inhaltsdaten spielen heute in nahezu allen Bereichen schwerer und mittlerer Kriminalität eine zentrale Rolle; Verzögerungen bei ihrer Sicherung führen nicht selten zum endgültigen Beweisverlust.

Die vorliegende Stellungnahme nimmt den Gesetzentwurf nicht zum Anlass, die unionsrechtliche Grundentscheidung für ein E-Evidence-System in Frage zu stellen. Diese Entscheidung ist getroffen und für die Mitgliedstaaten verbindlich. Gegenstand der Stellungnahme ist vielmehr die Qualität der nationalen Durchführung: Es geht um die Frage, ob

und inwieweit der deutsche Gesetzgeber den verbleibenden Gestaltungsspielraum genutzt hat, um Effizienzgewinne mit den verfassungs-, unions- und konventionsrechtlichen Anforderungen an ein faires, grundrechtskonformes Strafverfahren in Einklang zu bringen. Der Schwerpunkt dieser Stellungnahme liegt auf dem Rechtsschutzsystem

II. Normativer und systematischer Hintergrund des E-Evidence-Pakets

Die Verordnung (EU) 2023/1543 führt mit der Europäischen Sicherungsanordnung und der Europäischen Herausgabebeanordnung ein unmittelbares Zugriffsmodell gegenüber Diensteanbietern ein.

Anders als bei der klassischen Rechtshilfe oder der Europäischen Ermittlungsanordnung wird der Vollstreckungsstaat grundsätzlich nicht mehr als vorgelagerte Kontrollinstanz tätig. Stattdessen richtet sich die Anordnung direkt an den Anbieter, der die angeforderten Daten vorhält oder technisch kontrolliert. Flankiert wird dieses Modell durch die Richtlinie (EU) 2023/1544, die Diensteanbieter verpflichtet, innerhalb der Europäischen Union erreichbare Niederlassungen oder Vertreter zu benennen. Erst diese organisatorische Anbindung ermöglicht die praktische Durchsetzung der Verordnung. Beide Instrumente zusammen markieren einen Paradigmenwechsel: Die grenzüberschreitende Beweiserhebung wird aus der Logik staatlicher Rechtshilfe herausgelöst und in ein hybrides, teilweise privat vermitteltes Vollzugsmodell überführt. Diese Systementscheidung hat erhebliche rechtsstaatliche Implikationen. Sie verlagert Verantwortung auf private Akteure, reduziert die Souveränitätskontrolle des Vollstreckungsstaates und verändert die zeitliche Lage von Rechtsschutz. Daraus folgt, dass die nationale Durchführung nicht lediglich technisch-administrativ, sondern zwingend auch grundrechtlich sensibel ausgestaltet sein muss.

III. Gesetzgebungstechnik und Grundkonzeption des deutschen Entwurfs

Der Entwurf sieht vor, die unionsrechtlichen Vorgaben in Form eines eigenständigen Stammgesetzes umzusetzen. Diese Entscheidung ist systematisch überzeugend. Sie vermeidet eine Zersplitterung der Regelungen in der Strafprozessordnung, im IRG und in datenschutzrechtlichen Nebengesetzen und schafft für Praxis und Wissenschaft einen klar identifizierbaren Rechtsrahmen.

Positiv hervorzuheben ist ferner, dass der Entwurf die unionsrechtliche Kategorisierung der Datenarten in § 8 EBewMG-E übernimmt. Allerdings verweist § 8 EBewMG-E auf nationale Vorschriften. Dennoch begegnet § 8 EBewMG-E unionsrechtlich keinen durchgreifenden Bedenken, soweit die dortigen Verweisungen auf nationale Vorschriften lediglich beispielhaften Charakter haben. Die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ stellt klar, dass die unionsrechtlichen Legaldefinitionen in Art. 3 der Verordnung (EU) 2023/1543 maßgeblich bleiben. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass durch die Anknüp-

fung an sektorspezifische nationale Begriffe der autonome unionsrechtliche Bedeutungsgehalt der Datenkategorien in der Praxis faktisch verengt wird. Um eine faktische Verkürzung der unionsrechtlichen Datenkategorien zu vermeiden, wäre entweder ein unmittelbarer Verweis auf die Legaldefinitionen des Art. 3 der Verordnung ausreichend oder – noch praktikabler – eine deklaratorische Klarstellung in § 8 EBewMG-E, dass die nationalen Verweisungen lediglich Regelbeispiele darstellen und die unionsrechtlichen Definitionen maßgeblich bleiben.

Die institutionelle Einbindung des Bundesamts für Justiz als zentrale Koordinationsstelle ist grundsätzlich geeignet, Transparenz, Statistik und unionsweite Abstimmung zu verbessern. Diese Stärken ändern jedoch nichts daran, dass die Kernfragen der rechtsstaatlichen Absicherung weniger in der Gesetzgebungstechnik als in der konkreten Ausgestaltung von Rechtsschutz, Geheimnisschutz und Verfahrensbalance liegen.

IV. Rechtsschutz

1. Rechtsbehelfe gegen ausgehende Anordnungen, § 13 EBewMG-E

Der Entwurf ist in seiner Grundanlage geeignet, die von der EU verfolgte Beschleunigung und Standardisierung der grenzüberschreitenden Beweiserhebung zu unterstützen, und er trifft mit dem Stammgesetzansatz sowie mit einer prinzipiell klaren Zuständigkeitsarchitektur mehrere richtige Weichenstellungen. Zugleich erscheint der Entwurf dort ausbaufähig, wo er Rechtsbehelfe limitiert und damit eine ohnehin schwache Kontrollarchitektur weiter ausdünnnt. Gerade im Kontext elektronischer Beweise, in dem Eingriffsintensität, Streubreite und Missbrauchsrisiken strukturell erhöht sind, ist ein „dünner“ Rechtsschutz nicht nur ein abstraktes Grundrechtsproblem, sondern ein Risiko für die Verwertbarkeit und für die Legitimität strafprozessualer Ergebnisse. Normative Stabilität entsteht hier nicht durch maximale Geschwindigkeit, sondern durch die Kopplung von Geschwindigkeit an überprüfbare, dokumentierte und rechtsschutzfähige Verfahren.

Die unionsrechtliche Vorgabe zu wirksamen Rechtsbehelfen bei Europäischen Herausgabeanordnungen (Art. 18 Verordnung (EU) 2023/1543) verfolgt erkennbar das Ziel, den tiefgreifenden Grundrechtseingriff, der mit der grenzüberschreitenden Herausgabe elektronischer Beweismittel verbunden ist, durch einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz abzusichern. Die Verordnung statuiert dabei kein bloß formales Beschwerderecht, sondern ein subjektives Recht der betroffenen Person auf wirksame Rechtsbehelfe, die die Rechtmäßigkeit der Maßnahme einschließlich ihrer Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit erfassen und praktisch ausübbar sein müssen. Maßgeblich ist nicht allein die Existenz eines Rechtsbehelfs, sondern dessen Effektivität unter den tatsächlichen Bedingungen der Maßnahme. Dieses Verständnis wird durch die Bezugnahme auf Art. 47 der Grundrechtecharta mit der Garantie der Wahrung der Verteidigungsrechte und eines fairen Verfahrens bestätigt.

Im Entwurf werden diese Vorgaben in § 13 EBewMG-E dadurch aufgegriffen, dass er für Rechtsbehelfe gegen Europäische Herausgabebeanordnungen auf bestehende strafprozessuale Rechtsschutzmechanismen verweist. Die Ausgestaltung erfolgt dabei abgestuft nach Datenkategorien: Für Herausgabebeanordnungen zu Teilnehmerdaten und zu Daten, die ausschließlich der Identifizierung des Nutzers dienen, wird auf die klassische Beschwerde nach §§ 304 ff. StPO verwiesen, die regelmäßig vor Vollzug der Maßnahme eröffnet ist. Für Verkehrsdaten und Inhaltsdaten hingegen wird der Rechtsschutz an die Regelungen angelehnt, die für verdeckte Ermittlungsmaßnahmen wie die Telekommunikationsüberwachung konzipiert wurden und typischerweise einen nachträglichen Rechtsschutz vorsehen. Die Umsetzung knüpft damit nicht primär an die Eingriffsintensität der Maßnahme an, sondern an eine formale Kategorisierung der betroffenen Datenarten.

Genau an diesem Punkt zeigt sich jedoch ein strukturelles Problem der Umsetzung. Die grundrechtsintensivsten Maßnahmen – namentlich die Herausgabe von Inhaltsdaten aufgrund einer ausgehenden Anordnung – unterliegen nach dem deutschen Entwurf lediglich einem *nachträglichen* Rechtsschutz. Dieser Ansatz mag im innerstaatlichen Kontext verdeckter Überwachungsmaßnahmen nachvollziehbar sein. Bei Europäischen Herausgabebeanordnungen ist die Situation jedoch grundlegend anders als bei klassischen innerstaatlichen Überwachungsmaßnahmen. Zwar werden die angeforderten Daten bei ausgehenden Anordnungen für ein deutsches Strafverfahren erhoben und unterliegen anschließend der deutschen Verfahrensherrschaft. Der nach § 13 Abs. 2 und 3 EBewMG-E vorgesehene Rechtsschutz greift jedoch erst nach Vollzug der Maßnahme und damit erst, nachdem der zentrale Grundrechtseingriff – die Offenbarung und Kenntnisnahme der Inhalte – bereits erfolgt ist. Ein nachträglicher Rechtsbehelf kann diese Kenntnisnahme nicht verhindern und den Eingriff nicht rückgängig machen, sondern lediglich ex post bewerten. Der Rechtsschutz verliert damit seine präventive Schutzfunktion und reduziert sich faktisch auf eine nachträgliche Feststellung, ohne den Eingriff in dem Zeitpunkt abwehren zu können, in dem Grundrechtsschutz praktisch wirksam sein müsste.

Auch innerstaatlich setzt Rechtsschutz häufig erst nach Kenntnisnahme ein. Er ist dort jedoch in ein enges System staatlicher Vorhersehbarkeit, Begrenzung und nachträglicher Korrekturmöglichkeiten eingebettet. Bei Europäischen Herausgabebeanordnungen fehlt es an dieser strukturellen Eingriffskontrolle, sodass ein ausschließlich nachträglicher Rechtsschutz bei besonders eingeschränkten Daten seine Schutzwirkung deutlich verliert.

Daraus ergibt sich ein deutlicher Widerspruch sowohl zur Systematik der Verordnung als auch zur inneren Logik des Grundrechtsschutzes. Während die Verordnung auch für tiefgreifende Eingriffe einen wirksamen Rechtsbehelf fordert, gewährt die nationale Umsetzung den stärksten Rechtsschutz ausgerechnet bei der geringsten Eingriffsintensität und beschränkt ihn bei Inhaltsdaten auf eine zeitlich nachgelagerte Kontrolle. Diese Umkeh-

rung der Schutzlogik steht zudem in Spannung zu dem unionsrechtlichen Effektivitätsgebot: Ein Rechtsbehelf, der strukturell zu spät greift, ist kein wirksamer Rechtsbehelf im Sinne des Unionsrechts, auch wenn er formal existiert. Hinzu tritt ein innerer Widerspruch zur eigenen Gesetzesbegründung, die die besondere Grundrechtsrelevanz von Verkehrs- und Inhaltsdaten ausdrücklich anerkennt.

Der deutsche Gesetzgeber ist dabei keineswegs unionsrechtlich gezwungen, sich auf dieses minimale Rechtsschutzniveau zu beschränken. Die Verordnung regelt den Rechtsschutz nicht in seinen Details, sondern überlässt seine konkrete Ausgestaltung ausdrücklich dem nationalen Recht, solange die unionsrechtlichen Mindestanforderungen an Effektivität und Praktikabilität gewahrt bleiben. Dass ein weitergehender Rechtsschutz möglich ist, zeigt bereits der frühere Referentenentwurf (2024), der einheitlich die Beschwerde gegen gerichtliche oder validierte Herausgabeanordnungen vorsah. Der spätere Verzicht auf diesen Ansatz beruht daher nicht auf unionsrechtlichen Zwängen, sondern auf einer bewussten nationalen Entscheidung. Der Umsetzungsspielraum umfasst insbesondere die Möglichkeit, bei grundrechtsintensiven Herausgabeanordnungen einen vorgelagerten gerichtlichen Rechtsschutz mit aufschiebender Wirkung vorzusehen.

Ein solcher Ansatz wäre nicht nur unionsrechtlich zulässig, sondern unionsrechtlich gut begründbar. Er würde dem in der Verordnung angelegten Effektivitätsgebot Rechnung tragen, Art. 47 der Grundrechtecharta praktisch zur Geltung bringen und die in der Verordnung ausdrücklich geforderte Wahrung der Verteidigungsrechte sichern. Zugleich ist er verfassungsrechtlich geboten. Das Grundgesetz verlangt bei besonders schweren Eingriffen in das Telekommunikationsgeheimnis und in das allgemeine Persönlichkeitsrecht einen effektiven, möglichst vorgelagerten Rechtsschutz. Ein Rechtsschutz, der aufgrund der Irreversibilität der Maßnahme leerläuft, genügt diesem Maßstab nicht. Der Gesetzgeber sollte sich nicht darauf beschränken, innerstaatliche Rechtsschutzmodelle schematisch auf grenzüberschreitende Konstellationen zu übertragen, wenn sich deren tatsächliche Wirkungen grundlegend unterscheiden.

2. Gerichtliche Entscheidung § 14 EBewMG-E:

Die Verordnung (EU) 2023/1543 verortet die gerichtliche Kontrolle von Europäischen Herausgabeanordnungen bewusst als zentrales rechtsstaatliches Korrektiv eines Systems, das den Vollzug von der klassischen zwischenstaatlichen Rechtshilfe auf eine unmittelbare Adressierung privater Diensteanbieter verlagert. Gerade weil die Maßnahme regelmäßig ohne vorgelagerte Kontrolle des Vollstreckungsstaats erfolgt, kommt der gerichtlichen Entscheidung im Anordnungsstaat eine besondere Bedeutung zu. Der Verordnungstext trägt dem Rechnung, indem er in Art. 4 und 5 detaillierte materielle und formelle Voraussetzungen für den Erlass einer Europäischen Herausgabeanordnung normiert und diese ausdrücklich der gerichtlichen Prüfung unterstellt. Ziel ist es, sicherzustellen, dass der erhebliche Grundrechtseingriff nur dann erfolgt, wenn die unions-

rechtlichen Schranken eingehalten sind, und dass diese Einhaltung effektiv justiziell überprüfbar ist.

Der Entwurf greift diese Vorgaben in § 14 EBewMG-E auf. Nach Absatz 1 prüft das Gericht im Fall Europäischer Herausgabebeanordnungen, ob die Voraussetzungen des Erlasses nach Art. 4 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie Art. 5 der Verordnung (EU) 2023/1543 erfüllt sind. Der Prüfungsmaßstab wird damit unionsrechtskonform an die materiellen Anforderungen der Verordnung angebunden. § 14 Abs. 2 EBewMG-E regelt sodann die Rechtsfolge einer negativen Prüfung: Liegen die Voraussetzungen nicht vor, stellt das Gericht die Rechtswidrigkeit fest und hebt die Europäische Herausgabebeanordnung auf. Weitergehende Rechtsfolgen sieht die Vorschrift nicht vor.

Gerade diese Beschränkung der Rechtsfolgen auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit und die Aufhebung der Anordnung markiert jedoch einen zentralen Punkt der Umsetzung. Während frühere Entwurfsvorschläge noch ausdrücklich weitergehende Konsequenzen in den Blick nahmen, verzichtet der aktuelle Entwurf bewusst auf eine solche Regelung. Eine ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Löschung rechtswidrig erlangter Daten enthält § 14 Abs. 2 EBewMG-E gerade nicht mehr. Die gerichtliche Entscheidung bleibt damit in ihren praktischen Wirkungen unbestimmt und reduziert sich normativ auf eine deklaratorische Feststellung.

Diese Reduktion der Rechtsfolgen ist problematisch. Die Gesetzesbegründung (S. 46) stellt darauf ab, dass im Hinblick auf bereits erlangte Daten und daraus gezogene Erkenntnisse im Einzelfall nach den allgemeinen strafprozessualen und datenschutzrechtlichen Grundsätzen zu prüfen sei, ob sich aus der Rechtswidrigkeit der Europäischen Herausgabebeanordnung ein Erfordernis der Datenlöschung oder ein strafprozessuales Verwertungs- oder Verwendungsverbot ergebe. Maßgeblich sollen dabei das Gewicht des Verfahrensverstoßes und zugleich das Gewicht der verfolgten Straftat sein. Damit verlagert der Gesetzgeber die Entscheidung über die prozessualen Folgen rechtswidriger Maßnahmen vollständig in eine nachgelagerte Abwägung im Einzelfall. Zwar ist zu treffend, dass das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgerichtshof Verwertungsverbote nicht schematisch, sondern im Wege einer Abwägung entwickelt haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Verwertungsverbot insbesondere dann geboten, wenn es sich um schwerwiegende, bewusste oder objektiv willkürliche Rechtsverstöße handelt, bei denen grundrechtliche Sicherungen planmäßig oder systematisch außer Acht gelassen wurden.

Gerade im Kontext der Europäischen Herausgabebeanordnung verschärft sich dieses Problem. Die Kenntnisnahme rechtswidrig erlangter Daten – insbesondere bei Inhaltsdaten oder bei berufsgeheimnisgeschützter Kommunikation – ist faktisch irreversibel. Eine nachträgliche Abwägung, die sich auf die bereits gezogenen Erkenntnisse stützt, kann den eingetretenen Grundrechtseingriff nicht mehr verhindern, sondern nur noch ex post

bewerten. Damit droht die gerichtliche Kontrolle auf eine bloß deklaratorische Ebene reduziert zu werden, ohne eine effektive präventive oder kompensatorische Schutzwirkung zu entfalten.

Aus rechtsstaatlicher Sicht wäre daher eine klarere normative Vorstrukturierung geboten. Die vollständige Verlagerung der Frage von Löschungs-, Verwendungs- und Verwertungsverboten in eine offene Einzelfallabwägung birgt erhebliche Risiken für Rechtsklarheit, Vorhersehbarkeit und effektiven Grundrechtsschutz. Dies gilt umso mehr, als mit dem E-Evidence-System ein Verfahren etabliert wird, das besonders intensive und zugleich grenzüberschreitend irreparable Grundrechtseingriffe ermöglicht. In einer solchen Konstellation reicht es nicht aus, auf die allgemeine Abwägungsdogmatik zu verweisen; vielmehr bedarf es klarer gesetzlicher Leitplanken, die sicherstellen, dass schwerwiegende Verstöße gegen die unions- und verfassungsrechtlichen Sicherungen nicht folgenlos bleiben.

Unionsrechtlich besteht für eine weitergehende Ausgestaltung kein Hindernis. Die Verordnung legt zwar die Voraussetzungen und den Prüfungsmaßstab für den Erlass Europäischer Herausgabebeanordnungen fest, trifft jedoch keine abschließenden Regelungen zu den nationalen Rechtsfolgen rechtswidriger Maßnahmen. Insbesondere enthält sie kein Verbot, zusätzliche prozessuale Sicherungen wie Verwendungs- oder Verwertungsverbote vorzusehen. Im Gegenteil sprechen die in der Verordnung ausdrücklich verankerten Garantien wirksamer Rechtsbehelfe, der Wahrung der Verteidigungsrechte und eines fairen Verfahrens dafür, dass nationale Regelungen, die der praktischen Effektivierung dieser Garantien dienen, unionsrechtlich zulässig und systemgerecht sind.

Verfassungsrechtlich ist der nationale Gesetzgeber sogar gehalten, diesen Spielraum zu nutzen. Wo ein Verfahren eröffnet wird, das besonders intensive und zugleich faktisch irreversible Grundrechtseingriffe ermöglicht, genügt es nicht, die Rechtswidrigkeit lediglich festzustellen. Erforderlich sind klare und vorhersehbare Regelungen zu den prozessualen Folgen solcher Rechtsverstöße. Die vollständige Verlagerung der Frage von Verwendungs- und Verwertungsverboten in die ungeschriebene Einzelfallrechtsprechung wird den Anforderungen an Rechtsklarheit und effektiven Grundrechtsschutz im Kontext des E-Evidence-Systems nicht gerecht.

Eine sachgerechte Lösung bestünde daher darin, § 14 EBewMG-E ausdrücklich zu ergänzen. Denkbar wäre eine Regelung, die klarstellt, dass bei schwerwiegenden Rechtsverstößen – insbesondere bei Verletzungen von Berufsgeheimnissen oder bei Missachtung der unionsrechtlichen Erlassvoraussetzungen – die mittels einer rechtswidrigen Europäischen Herausgabebeanordnung erlangten Daten im weiteren Verfahren nicht verwendet werden dürfen. Eine solche Normierung würde weder die unionsrechtlichen Vorgaben unterlaufen noch die verfassungsgerichtliche Abwägungsdogmatik suspendieren. Sie würde vielmehr die gerichtliche Kontrolle nach § 14 EBewMG-E mit realen verfah-

rensrechtlichen Konsequenzen verknüpfen und damit sicherstellen, dass die richterliche Prüfung nicht auf eine folgenlose Rechtswidrigkeitsfeststellung reduziert wird, sondern den ihr zugedachten rechtsstaatlichen Schutz tatsächlich entfaltet.

Prof. Dr. Prof. h.c. Arndt Sinn