

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission zur Erlangung verwertbarer Beweise in Strafsachen aus einem  
anderen Mitgliedstaat

KOM(2009) 624 endg.; Ratsdok. 17691/09

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 23. Dezember 2009 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 13. November 2009 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 13. November 2009 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 616/09 = AE-Nr. 090467

## GRÜNBUCH

### Erlangung verwertbarer Beweise in Strafsachen aus einem anderen Mitgliedstaat

#### 1. EINLEITUNG

Zu den Zielen der Europäischen Union gehört die Erhaltung und Weiterentwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unter anderem im Wege der Erleichterung und Beschleunigung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten. Die Verfolgung grenzübergreifender Straftaten darf nicht an den Unterschieden zwischen den Justizsystemen der Mitgliedstaaten und der fehlenden Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen scheitern. Die Förderung einer effizienten Zusammenarbeit bei der Beweiserhebung in Strafsachen ist hier besonders wichtig.

Es gibt bereits eine Reihe von Rechtsinstrumenten, die Verfahren vorsehen, wie in einer Strafsache mit Auslandsbezug verwertbare Beweise in einem anderen Mitgliedstaat erhoben werden können. Eine engere Zusammenarbeit in diesem Bereich ist der Schlüssel zu erfolgreichen strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren in der EU. Die Kommission beabsichtigt deshalb, diese Zusammenarbeit stärker zu fördern. Die Mitgliedstaaten und alle sonstigen Beteiligten sollen auf der Grundlage dieses Grünbuchs zu den relevanten Aspekten dieses Vorhabens konsultiert werden.

#### 2. HINTERGRUND

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurde mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Beweiserhebung in Fällen mit Auslandsbezug zu erleichtern und die Verwertbarkeit solcher Beweise vor Gericht sicherzustellen.

In seinen Schlussfolgerungen von Tampere<sup>1</sup> bezeichnete der Europäische Rat den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung als Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit und erklärte, dass eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen und die notwendige Annäherung der Rechtsvorschriften die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Schutz der Rechte des Einzelnen durch die Justiz erleichtern würden. Des Weiteren heißt es dort, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auch für im Rahmen des Ermittlungsverfahrens ergangene Anordnungen gelten sollte, und zwar insbesondere für Anordnungen, die es den Behörden ermöglichen, Beweismaterial rasch sicherzustellen und leicht zu bewegende Vermögensgegenstände zu beschlagnahmen, und dass von den Behörden eines Mitgliedstaats rechtmäßig erhobene Beweise vor den Gerichten anderer Mitgliedstaaten zugelassen sein sollten, wobei den dort geltenden Normen Rechnung zu tragen ist.

---

<sup>1</sup> Tagung des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes - SN 200/1/99 REV 1.

Dem Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen<sup>2</sup> zufolge zielt eine Anordnung für die Zwecke der Sicherstellung von Beweismaterial darauf ab, die Vorlage verwertbaren Beweismaterials zu ermöglichen, den Verlust von Beweismaterial zu verhüten sowie die Vollstreckung von Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnungen zu erleichtern, so dass die rasche Sicherung von Beweismaterial in Strafsachen gewährleistet ist.

Der Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist – so das Haager Programm<sup>3</sup> – wesentlich, damit in angemessener Weise an die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols angeknüpft werden kann. Weiter heißt es dort, dass das umfassende Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen, das gerichtliche Entscheidungen in allen Phasen des Strafverfahrens umfasst, wie z. B. in Bezug auf die Erhebung und Zulässigkeit von Beweismitteln, abgeschlossen und zusätzlichen Vorschlägen in diesem Zusammenhang weitere Beachtung geschenkt werden sollte. Im Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms<sup>4</sup> ist darüber hinaus ein Vorschlag zu Mindestnormen für die Erhebung verwertbarer Beweise vorgesehen.

In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“<sup>5</sup> schlägt die Kommission die Einführung eines umfassenden Systems für die Beweiserhebung in grenzübergreifenden Fällen vor. Hierzu müssten alle bisherigen Rechtsinstrumente in diesem Bereich durch eine neue Regelung ersetzt werden. Diese neue Regelung würde in der gesamten EU automatisch anerkannt und angewandt und würde so zu einer prompten, flexiblen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Sie würde Fristen vorgeben und die Ablehnungsgründe so weit wie möglich einschränken. Die Regelung könnte Vorschriften für elektronisches Beweismaterial und die Einführung einer Europäischen Vorführungsanordnung vorsehen, die den Möglichkeiten, die Videokonferenzdienste bieten, Rechnung trägt. Darüber hinaus wären Mindeststandards für die gegenseitige Anerkennung von Beweismitteln und wissenschaftlichen Erkenntnissen in den Mitgliedstaaten denkbar.

### **3. GELTENDE VORSCHRIFTEN FÜR DIE BEWEISERHEBUNG IN STRAFSACHEN**

Für die Beweiserhebung in Strafsachen gibt es in der EU zwei verschiedene Arten von Rechtsgrundlagen. Eine Rechtsgrundlage bieten die diversen Instrumente im Bereich der Rechtshilfe. Hier ist insbesondere hinzuweisen auf das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen<sup>6</sup>, ergänzt durch das Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>7</sup> und das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten

---

<sup>2</sup> Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen (ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 10).

<sup>3</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1).

<sup>4</sup> Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1).

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger - KOM(2009) 262.

<sup>6</sup> Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen.

<sup>7</sup> Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19).

der Europäischen Union<sup>8</sup> mit Protokoll. Eine weitere Rechtsgrundlage bieten die Rechtsinstrumente auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung, von denen an erster Stelle der Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung<sup>9</sup> zu nennen ist. Die Rechtshilfeinstrumente und ihre Protokolle gelten für die Rechtshilfe allgemein, enthalten aber auch Vorschriften für spezielle Formen der Rechtshilfe wie den Einsatz von Videokonferenzen und die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs. Rechtshilfeersuchen werden in der Regel von den Behörden direkt übermittelt und entgegengenommen. Ein Ersuchen wird so rasch wie möglich und nach Möglichkeit innerhalb der von der ersuchenden Behörde gesetzten Frist erledigt, sofern die ersuchte Behörde keinen Ablehnungsgrund geltend macht. Um die Zulässigkeit der erlangten Beweismittel zu gewährleisten, hält die ersuchte Behörde die von der ersuchenden Behörde angegebenen Formvorschriften und Verfahren ein, sofern sie nicht den Grundprinzipien des Rechts des ersuchten Mitgliedstaats zuwiderlaufen.

Der Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung stützt sich zur Erlangung von Beweismitteln, die in Strafsachen verwendet werden sollen, auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen. Eine Europäische Beweisordnung kann zur Erlangung bereits vorhandener Beweise, die in Form von Sachen, Schriftstücken oder Daten direkt verfügbar sind, erlassen werden<sup>10</sup>. Sie wird unter Verwendung eines Formblatts in einer Amtssprache des Vollstreckungsmitgliedstaats ausgestellt. Die Behörden des Anordnungsstaats müssen sich vergewissern, dass die Beweisstücke in einem vergleichbaren Fall nach nationalem Recht erlangt werden könnten und für das betreffende Strafverfahren notwendig und angemessen sind. Die Beweisordnung wird innerhalb einer vorgegebenen Frist anerkannt und vollstreckt, sofern kein Ablehnungsgrund gegeben ist. Ist keine Durchsuchung oder Beschlagnahme erforderlich oder ist die Straftat mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht und im Rahmenbeschluss als Straftatbestand aufgeführt, wird die Vollstreckung der Europäischen Beweisordnung nicht von einer Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit abhängig gemacht. Um die Zulässigkeit bzw. Verwertbarkeit der erlangten Beweismittel zu gewährleisten, sind die Behörden des Vollstreckungsmitgliedstaats verpflichtet, die von den Behörden des Anordnungsstaats angegebenen Formvorschriften und Verfahren einzuhalten, sofern sie nicht den Grundprinzipien des Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaats zuwiderlaufen.

---

<sup>8</sup> Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1).

<sup>9</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen (ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 72). Auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basiert auch der Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln in der Europäischen Union (ABl. L 196 vom 2.8.2003, S. 45). Dieses Rechtsinstrument ist jedoch auf die Sicherstellung von Beweisstücken beschränkt, die sich in einem anderen Mitgliedstaat befinden. Für die anschließende Übergabe der Beweise an einen anderen Mitgliedstaat wären die entsprechenden Rechtshilferegelungen oder der Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung maßgebend.

<sup>10</sup> Aufgrund ihres begrenzten Anwendungsbereichs kann eine Europäische Beweisordnung nicht für die Vernehmung von Zeugen oder Verdächtigen oder zur Erlangung von Informationen in Echtzeit (z. B. durch die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs oder von Kontenbewegungen) ausgestellt werden, da Beweise dieser Art – wenn auch direkt verfügbar – noch nicht existieren. Eine Europäische Beweisordnung darf auch nicht erlassen werden, um vorhandene Sachen, Schriftstücke oder Daten zu untersuchen oder Zellmaterial oder biometrische Daten, einschließlich DNA-Proben oder Fingerabdrücken, zu entnehmen, da solche Beweise zwar bereits existieren, aber ohne weitere Untersuchungen oder Analysen nicht direkt verfügbar sind.

**4. KÜNFTIGE VORHABEN****4.1 Beweiserhebung**

Wie bereits erwähnt, ist die grenzübergreifende Beweiserhebung in Strafsachen in der EU in einer Reihe paralleler Rechtsinstrumente geregelt, die entweder auf den Grundsatz der Rechtshilfe oder den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gestützt sind. Dies erschwert die Anwendung dieser Vorschriften und kann Rechtsanwender verunsichern. In manchen Fällen kann dies auch dazu führen, dass die Rechtsanwender nicht das für das gewünschte Beweismittel am besten geeignete Instrument heranziehen. Letztlich können diese Faktoren eine effiziente grenzübergreifende Zusammenarbeit behindern. Rechtshilfeinstrumente stehen darüber hinaus in dem Ruf, langwierig und ineffizient zu sein, da sie für ein Ersuchen um die Erhebung von Beweisen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat befinden, weder Standardformulare noch Fristen für die Erledigung des Ersuchens vorgeben. Die Rechtsinstrumente, die auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gestützt sind, sind ebenfalls nicht in allen Fällen zufrieden stellend, da sie nur für bestimmte Beweisarten gelten und zahlreiche Ablehnungsgründe enthalten.

Wie in der Mitteilung „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“ ausgeführt, dürften sich die vorgenannten Schwierigkeiten am besten dadurch lösen lassen, dass die bestehenden Vorschriften für die Beweiserhebung in Strafsachen durch eine einzige Regelung auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ersetzt werden, die alle Beweisarten umfasst. Diese neue Regelung würde anders als der Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisanordnung auch Beweismittel erfassen, die zwar direkt verfügbar sind, aber noch nicht existieren wie Aussagen von Zeugen oder Verdächtigen oder Echtzeit-Informationen, die beispielsweise bei der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs oder von Kontenbewegungen erlangt werden. Erfasst würden auch Beweismittel, die zwar bereits existieren, aber nicht ohne weitere Analysen oder Untersuchungen verfügbar sind. Zu denken wäre hier an Untersuchungen vorhandener Gegenstände, Schriftstücke oder Daten oder an die Entnahme von DNA-Proben oder die Abnahme von Fingerabdrücken. Bei der Konsultation zu diesem Grünbuch soll festgestellt werden, inwieweit diese Vorgehensweise auf Zustimmung stößt.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob für bestimmte Beweisarten besondere Vorschriften vorzusehen sind. In den bestehenden Rechtshilfeinstrumenten gibt es neben den allgemeinen Bestimmungen, die für alle Beweisarten gelten, detaillierte Vorschriften für besondere Rechtshilfeersuchen, die beispielsweise auf eine Überwachung des Telekommunikationsverkehrs oder eine Vernehmung per Videokonferenz gerichtet sind.

Zu prüfen ist auch, ob die Besonderheiten der Rechtsinstrumente, die auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gestützt sind (z. B. Anordnungen statt Rechtshilfeersuchen, Verwendung von Standardformularen, verbindliche Fristen für die Erledigung und direkter Kontakt zwischen den zuständigen Behörden), für alle Beweisarten gelten sollten. Standardformulare für die Zeugenvernehmung oder verbindliche Fristen für die Einsetzung eines gemeinsamen Ermittlungsteams könnten sich beispielsweise als nicht zweckmäßig erweisen. Sofern es sich um Beweismittel handelt, die ohne Zwangsmaßnahmen erhoben werden können, könnte bei diesen Rechtsinstrumenten unter Umständen auch auf die Ablehnungsgründe verzichtet werden.

Schließlich ist zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, bestehende oder künftige Regelungen durch nichtlegislative Maßnahmen zu ergänzen. Denkbar wären Maßnahmen wie Schulungen oder

Leitfäden, um die Rechtsanwender mit diesen Instrumenten vertraut zu machen. In Betracht kämen auch Initiativen, die auf die Gewährleistung einer korrekten Anwendung der Vorschriften abzielen, wie die Einrichtung eines Kontroll- und Bewertungssystems.

#### **4.2 Zulässigkeit von Beweismitteln**

Wie bereits erwähnt, enthalten die bestehenden Rechtsinstrumente über die Beweiserhebung in Strafsachen bereits Vorschriften, die sicherstellen sollen, dass die in einem anderen Mitgliedstaat erhobenen Beweise auch verwertbar sind, bzw. die vermeiden sollen, dass Beweismittel aufgrund der Art und Weise, wie sie in einem anderen Mitgliedstaat erhoben wurden, im Verfahrensmitgliedstaat als unzulässig oder von geringerer Beweiskraft angesehen werden. Diese Vorschriften legen jedoch keine gemeinsamen Normen für die Beweiserhebung fest, sondern regeln die Frage der Zulässigkeit von Beweismitteln nur indirekt. Es besteht daher die Gefahr, dass die bestehenden Beweiserhebungsregeln ihre Wirkung nur im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten mit vergleichbaren nationalen Beweiserhebungsnormen umfassend entfalten.

Wie in der Mitteilung „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“ ausgeführt, dürfte sich dieses Problem am besten mit gemeinsamen Normen für die Beweiserhebung in Strafsachen lösen lassen. Bei der Konsultation zu diesem Grünbuch soll auch festgestellt werden, inwieweit diese Vorgehensweise als richtig angesehen wird.

Ist dies der Fall, muss auch geprüft werden, ob allgemeine Normen für alle Beweisarten oder auf die verschiedenen Beweisarten zugeschnittene Normen erlassen werden sollen. Aufgrund der Besonderheiten der verschiedenen Beweisarten würde sich erstere Lösung auf die Festlegung allgemeiner Grundsätze beschränken, während letztere eine spezifischere Rechtsangleichung zuließe.

### **5. FRAGEN AN DIE MITGLIEDSTAATEN UND ALLE SONSTIGEN BETEILIGTEN**

Um festzustellen, wie die Kommission am besten vorgehen sollte, werden die Mitgliedstaaten und alle sonstigen Beteiligten gebeten, die nachstehenden Fragen zu beantworten:

#### **5.1 Beweiserhebung**

1. Würden Sie es grundsätzlich begrüßen, wenn die bestehenden Vorschriften für die Beweiserhebung in Strafsachen durch eine einzige Regelung auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ersetzt würden, die alle Beweisarten umfasst, d. h. auch Beweise, die noch nicht existieren oder die nicht ohne weitere Analysen oder Untersuchungen verfügbar sind? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.
2. Halten Sie es für notwendig, in diese Regelung für bestimmte Beweisarten besondere Vorschriften aufzunehmen? Wenn ja, welche? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.
3. Halten Sie es für nicht sachgerecht, die Merkmale, die für eine Regelung auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung typisch sind, auf alle Beweisarten anzuwenden, d. h. auch auf Beweise, die noch nicht existieren oder die nicht ohne weitere Analysen oder Untersuchungen verfügbar sind? Wenn ja, welche Beweisarten sollten anders behandelt werden? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

4. Halten Sie es für sinnvoll, die Regelung durch nichtlegislative Maßnahmen zu ergänzen? Wenn ja, welche? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.
5. Gibt es noch weitere Aspekte, die geregelt werden sollten? Wenn ja, welche? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

## **5.2 Zulässigkeit von Beweismitteln**

6. Würden Sie die Einführung gemeinsamer Normen für die Beweiserhebung grundsätzlich begrüßen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.
7. Würden Sie allgemeinen Normen für alle Beweisarten den Vorzug geben, oder würden Sie Normen bevorzugen, die auf die verschiedenen Beweisarten zugeschnitten sind? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.
8. Welche gemeinsamen Normen würden Sie ins Auge fassen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.
9. Gibt es noch weitere Aspekte, die geregelt werden sollten? Wenn ja, welche? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

## **6. ABGABEFRIST**

Die Mitgliedstaaten und alle sonstigen Beteiligten werden gebeten, bis spätestens 22. Januar 2010 zu diesem Grünbuch Stellung zu nehmen. Die Beiträge sind an folgende Anschrift zu senden:

Per Post:

Europäische Kommission  
Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit  
z. H. Herrn Anders AAGAARD  
MO59 03/096  
B-1049 Brüssel  
Belgien

Per E-Mail:

JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Die Beiträge werden im Internet veröffentlicht. Bitte lesen Sie die für diese Konsultation geltende Datenschutzerklärung, um zu erfahren, wie mit Ihren personenbezogenen Daten und mit Ihrem Beitrag verfahren wird. Berufsverbände werden gebeten, sich im Kommissionsregister der Interessenvertreter einzutragen (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Dieses Register wurde im Rahmen der europäischen Transparenzinitiative eingerichtet, um die Kommission und die Öffentlichkeit über die Ziele, die Finanzierung und die Struktur von Interessenverbänden zu informieren.