

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Europäisches Strafrecht

Die Strafgewalt ist Ausdruck staatlicher Souveränität. Die Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind höchst unterschiedlich ausgestaltet. Auf Ebene der Europäischen Union werden diese nationalen Strafrechtssysteme weder vollständig harmonisiert, noch existiert eine supranationale Strafgewalt mit originären Strafrechtsetzungskompetenzen. Gleichwohl hat sich der Begriff des „Europäischen Strafrechts“ herausgebildet. Hierunter werden sowohl Regelungen des materiellen Strafrechts als auch der grenzüberschreitenden Strafverfolgung gefasst. Derzeit entfacht ein Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt die Diskussion neu. In der Richtlinie soll geregelt werden, welches umweltschädigende Verhalten in den Mitgliedstaaten als Straftat gewertet werden muss.

Begriff des Europäischen Strafrechts

Der Begriff „Europäisches Strafrecht“ wird weder vom Gemeinschaftsgesetzgeber noch von der europäischen Rechtsprechung definiert. Das Schrifttum definiert den Begriff als eine Rechtsmaterie eigener Art, die sowohl strafrechtsrelevantes Gemeinschaftsrecht, Unionsrecht und Völkerrecht als auch gemeinschafts-, unions- und völkerrechtlich beeinflusstes nationales Strafrecht umfasst. Keinesfalls ist darunter ein Normengefüge im Sinne eines „Europäischen Strafgesetzbuchs“ zu verstehen, das seiner Art nach dem deutschen Strafgesetzbuch entspricht. Es existiert also keine Gesamtheit von Straftatbeständen, die in einem Rechtsakt geregelt sind und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten einheitlich zur Anwendung gelangen.

Dennoch sind Harmonisierungsbestrebungen sowie damit einhergehende europarechtliche Einflüsse auf die nationalen Strafrechtsordnungen – beispielsweise die richtlinienkonforme Auslegung nationaler Strafvorschriften – unverkennbar.

In der Strafrechtswissenschaft wird zur näheren Begriffskonkretisierung zwischen Strafrecht im weiteren Sinne (zu dem u.a. auch nichtstrafrechtliche Verwaltungssanktionen gehören) und Strafrecht im engeren Sinne (Kriminalstrafrecht) unterschieden. Nichtstrafrechtlicher Natur sind solche Sanktionsregelungen, die ausschließlich präventive oder restitutive Zwecke verfolgen. Kennzeichnend für das Kriminalstrafrecht ist hingegen, dass die Sanktionsregelung ein soziales Unwerturteil zum Ausdruck bringt und daran die Rechtsfolge einer Freiheits- oder Geldstrafe knüpft. Während für verwaltungsrechtliche Sanktionsvorschriften in Verordnungen oder

Richtlinien eine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft weitgehend anerkannt ist, stellt sich im Bereich des Kriminalstrafrechts die Frage nach der Kompetenz des europäischen Gesetzgebers zum Erlass solcher Normen.

Kompetenz nach geltendem Recht

Eine umfassende Kompetenz zur Schaffung eines europäischen Strafrechts ergibt sich weder aus dem bestehenden Recht noch aus dem Vertrag von Lissabon.

Nach geltender Rechtslage sind einzelne Zuständigkeiten im Bereich des Strafrechts in der Europäischen Union auf die „Erste Säule“ der EU – die Europäische Gemeinschaft – und die „Dritte Säule“ der EU – die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) gemäß Art. 29 ff. EUV – verteilt.

Gemäß Art. 29 EUV verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der PJZS entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft. Dies soll in den Bereichen der organisierten oder nichtorganisierten Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels, der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs im Wege einer engeren Zusammenarbeit der zuständigen Behörden sowie durch Annäherung bestimmter Strafvorschriften der Mitgliedstaaten erreicht werden. Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV ermöglicht eine Annäherung des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten

durch Festlegung gemeinsamer Mindestanforderungen an Tatbestand und Rechtsfolgen in einigen der aufgezählten Kriminalitätsbereiche. Die wichtigste Handlungsform für die Angleichung der nationalen Strafbestimmungen bildet der Rahmenbeschluss. Rahmenbeschlüsse sind hinsichtlich ihres Ziels für die Mitgliedstaaten zwar verbindlich, jedoch ist den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel der Umsetzung überlassen. Ziel der Maßnahmen nach der dritten Säule der EU ist es mithin, Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen zu verringern. Dabei geht es nicht um deren Ersetzung durch oder Ergänzung um europarechtliche Straftatbestände.

Auch aus dem EG-Vertrag kann keine umfassende Kompetenz im Bereich des Strafrechts abgeleitet werden.

Zwar weist Art. 280 Abs. 4 EGV dem Rat die Kompetenz zu, zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, zu beschließen. Eine erweiterte Strafrechtssetzungsbefugnis könne, so große Teile des Schrifttums, daraus aber nicht abgeleitet werden, da eine solche im Widerspruch zu den Bestimmungen des EUV über die intergouvernementale Zusammenarbeit in Strafsachen stünde. Die Rechtssetzungskompetenz des Art. 280 Abs. 4 EGV sei demnach auf den Erlass nicht-kriminalstrafrechtlicher Normen beschränkt.

Die Gemeinschaft ist daher darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten durch die Ausgestaltung ihres Kriminalstrafrechts dafür Sorge tragen, dass strafwürdige und strafbedürftige Angriffe auf Gemeinschaftsinteressen wirksam bekämpft werden können. Zu diesem Zweck wird sowohl im Primär- als auch im Sekundärrecht im Wege der sogenannten Assimilierung auf nationale Strafnormen verwiesen, so dass die den Schutz nationaler Rechtsgüter bezweckenden Strafnormen auch für entsprechende Rechtsgüter der Gemeinschaft anwendbar sind. Als Beispiel sei hier Art. 30 EuGH-Satzung genannt, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „die Eidesverletzung eines Zeugen oder Sachverständigen [vor dem Europäischen Gerichtshof] wie eine vor seinen eigenen in Zivilsachen zuständigen Gerichten begangene Straftat“ zu behandeln.

Die durch die Assimilierung entstehenden „supranationalen Gesamttatbestände“ werden in der Literatur überwiegend als echtes supranationales Kriminalstrafrecht angesehen. Die entsprechende Verfolgungs- und Ahndungskompetenz verbleibt jedoch bei den Mitgliedstaaten.

Auch nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs fallen grundsätzlich weder das Strafrecht noch das Strafprozessrecht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Der EuGH hat jedoch in einem Urteil, in dem es um strafrechtliche Normen im Bereich des Umweltschutzes ging, eine dies-

bezügliche Kompetenz der Gemeinschaft angenommen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber könne Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten ergreifen, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten. In einer späteren Entscheidung hat der EuGH wiederholt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber in diesen Fällen die Mitgliedstaaten zur Einführung derartiger Sanktionen verpflichten könne. Die Bestimmung von Art und Maß der anzuwendenden strafrechtlichen Sanktionen falle aber nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Entsprechend dieser Rechtsprechung hat das Europäische Parlament (EP) zum Richtlinienvorschlag der Kommission zum Umweltstrafrecht Änderungen vorgeschlagen, die den Mitgliedstaaten die Entscheidung über Art und Maß der Strafe weitgehend überlassen.

Inwieweit die Rechtsprechung des EuGH auch für Kompetenzen außerhalb des Umweltstrafrechts Geltung beanspruchen wird, lässt sich derzeit noch nicht verlässlich beantworten. Der Rechtsprechung lässt sich jedoch entnehmen, dass es möglich ist, Straftatbestände zu vereinheitlichen, möglicherweise sogar zu schaffen. Die Bestimmung von Art und Maß der strafrechtlichen Sanktion bleibt aber den Mitgliedstaaten vorbehalten. Dem Erlass einer unmittelbar wirksamen, vollständigen Strafnorm auf Gemeinschaftsebene steht dies entgegen.

Kompetenzlage nach dem Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die bisherige Säulenstruktur der Europäischen Union weitgehend aufgehoben. Die Regelungen über die PJZS werden vergemeinschaftet und in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) überführt.

Nach Maßgabe des Art. 83 Abs. 1 AEUV können die Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten künftig in den Bereichen besonders schwerer Kriminalität durch die Festlegung von Mindestvorschriften in Richtlinien, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, harmonisiert werden. Voraussetzung dafür ist eine „grenzüberschreitende Dimension“. Dabei wird der in Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV vorgesehene Katalog der Kriminalitätsbereiche um Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln und Computerkriminalität erweitert. Darüber hinaus kann der Rat einstimmig nach Zustimmung des EP den Anwendungsbereich auf andere Kriminalitätsbereiche ausweiten. Zudem kann gemäß Art. 83 Abs. 2 AEUV die Festlegung von Mindestvorschriften in Richtlinien künftig auch in bereits harmonisierten Bereichen erfolgen, soweit sich die Angleichung als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf dem jeweiligen Gebiet erweist.

Der Befürchtung, der Übergang vom Einstimmigkeitserfordernis im Bereich der Dritten Säule zur

qualifizierten Ratsmehrheit könne den Mitgliedstaaten eine ungewünschte Strafrechtsordnung auferlegen, trägt Art. 83 Abs. 3 AEUV Rechnung. Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass ein Rechtsakt „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ berühren könnte, kann er von einem sog. Notbremsemechanismus Gebrauch machen: Dieser sieht vor, dass sich der Europäische Rat mit dem streitigen Rechtsakt befasst und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt wird. Kommt es im Europäischen Rat innerhalb von vier Monaten nicht zu einer Einigung, so ist das Vorhaben insgesamt gestoppt. Es besteht allerdings die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit, wenn sich mindestens neun Mitgliedstaaten dafür aussprechen, dass der streitige Rechtsakt für sie gelten soll.

Anders als noch im geltenden Gemeinschaftsrecht bleibt der Bereich des strafrechtlichen Schutzes der Finanzinteressen der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon in Art. 325 AEUV nicht mehr ausdrücklich den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen vorbehalten. Das Strafrecht der Mitgliedstaaten bleibt damit künftig nicht von Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, unberührt. Dies deutet darauf hin, dass in der Zukunft auch echte supranationale Strafrechtstatbestände erlassen werden könnten. In der Literatur wird dies bereits teilweise als Durchbruch für ein europäisches Strafrecht im engeren Sinne dargestellt, wenn auch beschränkt auf den Bereich der Betrugsbekämpfung.

Europäische Strafverfolgung – Aktuelle Entwicklungen

Die grenzüberschreitende Strafverfolgung in der Europäischen Union ist maßgeblich vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung geprägt. Dieses Prinzip wurde ursprünglich von der Kommission zur Herstellung des Binnenmarkts entwickelt; es soll den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen auch ohne Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gewährleisten. Übertragen auf das Straf- und Strafprozessrecht bedeutet dies, dass eine in einem Mitgliedstaat rechtmäßig ergangene gerichtliche Entscheidung in jedem anderen Mitgliedstaat als solche anerkannt werden muss. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird dieses Prinzip ausdrücklich in Art. 82 AEUV genannt. Durch die unionsweite Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen einzelner Mitgliedstaaten sollen die im Bereich der Rechtshilfe bestehenden Hindernisse abgebaut und so eine effektive grenzüberschreitende Strafverfolgung ermöglicht werden.

Europäischer Haftbefehl

Der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (RbEuHb) verwirklicht im Strafrecht erstmalig das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.

Bezweckt wird die Straffung des Auslieferungsverfahrens. Dieses gestaltete sich aufgrund einer zweistufigen Prüfung – zuerst eine gerichtliche Zulässigkeitsprüfung, anschließend die Auslieferungsbewilligung auf politischer Ebene – als zu zeitaufwändig. Auch galt das Prinzip der „beiderseitigen Strafbarkeit“. Demnach musste das Verhalten, das Grundlage für das Auslieferungsersuchen war, sowohl nach dem Recht des ersuchenden als auch nach dem Recht des ersuchten Staates strafbar sein.

Mit dem RbEuHb wird nunmehr auf die zweite Stufe des ursprünglichen Verfahrens – die politische Bewilligungsentscheidung – verzichtet. Auch am Grundsatz der „beiderseitigen Strafbarkeit“ wird nur teilweise festgehalten. Bei den in Art. 2 Abs. 2 RbEuHb aufgeführten Straftaten erfolgt, wenn sie nach dem Recht des Ausstellungsmitgliedstaates mit Freiheitsentzug im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind, eine Übergabe aufgrund eines Europäischen Haftbefehls ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit. Schwierigkeiten ergeben sich bei der Auslegung der aufgeführten Katalogtaten. Diese sind begrifflich teilweise nur unbestimmt umrissen (z.B. „Cyberkriminalität“) und bergen damit das Risiko, dass sie in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden.

Der Rahmenbeschluss war Anlass für eine Reihe europäischer Strafrechtswissenschaftler, ein alternatives „Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege“ vorzulegen. Insbesondere wird kritisiert, dass für die Anerkennung und Vollstreckung der gerichtlichen Entscheidung eines anderen Mitgliedstaats in manchen Fällen keine Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit mehr erforderlich sei. Die Anerkennung der gerichtlichen Entscheidung eines anderen Mitgliedstaates könne zur Folge haben, dass der ersuchte Mitgliedstaat möglicherweise mittelbar Delikte anerkenne, die er selbst in der eigenen Rechtsordnung nicht unter Strafe stelle. Die Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten würden miteinander kombiniert, wobei sich das „punitivste“ Strafsystem schließlich durchsetze. Aus diesen Gründen sei bei der Anerkennung und Vollstreckung von Strafurteilen der „Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit“ zu fordern. Das dem Urteil zu Grunde liegende Verhalten des Verurteilten müsse sowohl nach dem Recht des „Urteilsstaates“ als auch nach dem Recht des „Vollstreckungsstaates“ mit Strafe bedroht sein.

Abwesenheitsurteile

Im Kontext des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ist auch der Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen zu sehen. Ziel dieses Rahmenbeschlusses ist es, die in den Instrumenten zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen bereits vorhandenen Regelungen für Abwesenheitsurteile zu modifizieren oder zu ergänzen. Dadurch sollen die Rechte der Betroffenen gestärkt werden.

Die bislang in diesem Bereich ergangenen Rahmenbeschlüsse beinhalten zum Teil wenig präzise, auch voneinander abweichende Vorschriften zur Vollstreckung von Abwesenheitsentscheidungen. Der Entwurf sieht nunmehr für alle Rahmenbeschlüsse im Wesentlichen gleiche Regelungen vor. Dadurch sollen Auslegungsprobleme beseitigt und zugleich der Schutz betroffener Personen erhöht werden. Eine Pflicht zur Anerkennung einer Abwesenheitsentscheidung besteht nach dem Entwurf grundsätzlich dann nicht, wenn keine ordnungsgemäße Ladung des Betroffenen zum Strafverfahren erfolgt ist. Sie soll jedoch ausnahmsweise dann bestehen, wenn der Betroffene nach Zustellung des Abwesenheitsurteils die Möglichkeit hatte, durch einen Rechtsbehelf ein neues Verfahren in persönlicher Anwesenheit zu erhalten, davon aber keinen Gebrauch gemacht hat.

Parallel hierzu ist für den Rahmenbeschluss Europäischer Haftbefehl vorgesehen, dass bei Abwesenheitsurteilen eine Überstellung in bestimmten Fällen dann erfolgt, wenn die Person nach Vollzug der Überstellung ein Recht auf ein neues Verfahren im ersuchenden Staat hat.

Verfahrensrechte in Strafverfahren

Um eine funktionsfähige Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zu gewährleisten, muss die staatliche Gewalt darauf vertrauen können, dass alle Mitgliedstaaten den Bürgern justizielle Grundrechte garantieren.

Diesen Zweck verfolgt der „Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren in der Europäischen Union“, indem er Mindeststandards festschreibt, die in allen Mitgliedstaaten zu gelten haben. Der Vorschlag übernimmt bestimmte justizielle Grundrechte der EMRK und gewährt

darüber hinaus Rechte, die in der EMRK nicht vorgesehen sind, beispielsweise für Personen, gegen die ein Europäischer Haftbefehl erlassen wurde. Ziel des Rahmenbeschlusses ist die Normierung von EU-weit geltenden Standards von Beschuldigtenrechten. Trotz intensiver Bemühungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 erzielten die Justiz- und Innenminister keine Einigung über den Vorschlag. Das Vorhaben scheiterte an dem Veto von sechs Mitgliedstaaten (Großbritannien, Irland, Malta, Slowakei, Tschechien, Zypern), die den Einfluss der EU auf ihr nationales Strafverfahrensrecht ablehnen.

Ausblick

Trotz der ausgeweiteten Kompetenzen zur Harmonisierung mitgliedstaatlichen Strafrechts ist die Gemeinschaft von der Schaffung eines einheitlichen europäischen Strafrechts weit entfernt. Da die in Art. 83 AEUV vorgesehenen Harmonisierungsmaßnahmen in Form von Richtlinien ergehen, müssen europäische Normen im Bereich des Strafrechts auch zukünftig weit gehend durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Ein weiter gehender und auch künftig zu erwartender dynamisch ablaufender Prozess der Harmonisierung dürfte daher eher den Terminus eines „europäisierten“ Strafrechts der Mitgliedstaaten denn eines „Europäischen Strafrechts“ rechtfertigen. Im Bereich der grenzüberschreitenden Strafverfolgung gilt es zukünftig, die starken Bestrebungen zu einer effektiven und einheitlichen Strafverfolgung im Spannungsfeld zwischen EU-weiter Strafverfolgung auf der einen und dem Wunsch nach weit gehender staatlicher Souveränität auf der anderen Seite sinnvoll einzuordnen.

Sebastian Sonnenberg, Dr. Christina Last, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- EuGH, Urteil vom 13. September 2005, Rs. C-176/03, Kommission/Rat, Slg. 2005, I-7879.
- EuGH, Urteil vom 23. Oktober 2007, Rs. C-440/05, Kommission/Rat, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0051:FIN:DE:PDF> (15.5.2008).
- Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen und zur Änderung des Rahmenbeschlusses [...]; Ratsdok. 5213/08; abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st05/st05213.de08.pdf> (15.5.2008).
- Stellungnahmen der Experten Martin Böse, Christian Calliess, Juliane Kokott, Helmut Satzger für das Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 28.11.2007: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/26_EU_Strafrecht/03_Stellungnahmen/index.html (15.5.2008).
- Baddenhausen, Heike / Gey, Tanja, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon Europa-Thema des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages – Fachbereich Europa, Nr. 13/08 vom 18. März 2008.
- Baddenhausen, Heike / Pietsch, Jörg, Die Gemeinschaftskompetenz im Strafrecht, Europa-Thema des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages – Fachbereich Europa, Nr. 8/06 vom 23. Januar 2006.
- Hecker, Bernd, Europäisches Strafrecht, 2005.
- Satzger, Helmut, Internationales und Europäisches Strafrecht, 2. Auflage, 2008.
- Schönemann, Bernd, u.a., Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege, Köln 2006.