

Protokoll^{*)}

der 23. Sitzung des Rechtsausschusses – Unterausschuss Europarecht

**am 28. November 2007,
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Raum 4300**

Beginn der Sitzung: 14.34 Uhr

Vorsitz: Jerzy Montag, MdB

Tagesordnung

**Öffentliches Expertengespräch zu der Frage:
Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?**

S. 1 - 74

Vorsitzender Jerzy Montag: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich darf Sie ganz herzlich zu diesem Expertengespräch des Unterausschusses Europarecht des Rechtsausschusses begrüßen. Insbesondere begrüße ich die Damen und Herren Sachverständigen, die so freundlich waren, sich bereit zu erklären, an dieser Expertenrunde teilzunehmen und ihre ausführlichen und sehr interessanten schriftlichen Stellungnahmen vorzustellen. Der Rechtsausschuss und noch weniger natürlich der Unterausschuss Europarecht führen nicht oft solche Expertengespräche durch. In aller Regel behandeln wir in Sachverständigenanhörungen vorliegende Gesetzesvorschläge oder Anträge, auch solche nach Art. 23 Grundgesetz. Eine freie Aussprache über ein Thema ohne parlamentarische Vorlage ist selten, aber ich finde es wichtig, sie ab und zu durchzuführen. Ich finde, die Bedeutung des Themas rechtfertigt sie auch.

Ich möchte, um alle auf den gleichen Stand zu bringen, auch sagen, wie es zu der Idee eines solchen Expertengesprächs über dieses Thema gekommen ist. Wir haben im Unterausschuss Europarecht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit gesprochen und hatten Bauchschmerzen mit der Zuständigkeit der europäischen Ebene für diese Regelung. Auf der anderen Seite schien uns gerade der Kampf gegen den Rechtsextremismus als das falsche Feld, um diese Frage zu diskutieren und damit ein politisch falsches Zeichen zu setzen. Daher wollten wir uns einmal grundsätzlich mit der Frage beschäftigen: „Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?“. Wir sind, nachdem wir die Durchführung beschlossen hatten, sowohl von der zweiten Umweltentscheidung des Europäischen Gerichtshofs als auch zum Teil durch den Lissabon-Prozess überrannt worden, so dass sich die Themenstellung im Laufe der Monate der Vorbereitung auch immer wieder geändert hat.

Ich möchte zum Titel noch etwas sagen: „Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?“ Einer der Herren Sachverständigen war so freundlich, seinen schriftlichen Stellungnahmen voranzustellen, dass man die Fragestellung nicht allzu eng verstehen sollte, weil man sie sonst nicht richtig beantworten könne. Ich bitte Sie, diese Anregung des Kollegen aufzunehmen und die Fragestellung nicht allzu eng im Sinne eines supranationalen einheitlichen Strafrechts zu sehen, sondern

darunter alle Formen des vereinheitlichten und sich vereinheitlichenden Strafrechts in der Europäischen Union in materieller und prozessualer Hinsicht zu verstehen.

Ich möchte noch einige Worte zum Ablauf sagen. Da wir nur knappe drei Stunden haben und ein hohes Interesse an diesem Thema besteht, werden wir im Grundsatz, so mein Vorschlag, so verfahren, wie wir immer in Sachverständigenanhörungen verfahren. Sie, meine Damen und Herren Sachverständigen, bekommen ungefähr fünf Minuten Zeit, Ihre schriftlichen Ausführungen noch einmal ganz konzentriert mündlich vorzutragen. Ich bitte Sie, diesen Zeitrahmen nicht allzu sehr auszudehnen. Wir werden dann Fragen an Sie richten. Weil wir kein bestimmtes Gesetzeswerk, sondern eine freie Aussprache haben, finde ich es gut, wenn Sie auf den anderen Sachverständigen auch einmal eingehen, damit die Argumente von Ihnen nicht nur nebeneinander stehen bleiben, falls die Zeit und die Fragenflut es zulassen. Aber ich würde vorschlagen, das überlassen wir dem Verlauf des Expertengesprächs.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) (CDU/CSU): Wer die schriftlichen Gutachten auch nur überflogen hat, weiß, dass fünf Minuten für die Kurzzusammenfassung dieser Expertisen ein bisschen wenig sein dürften. Deswegen würde ich anregen, dass wir das großzügig handhaben wollen.

Vorsitzender Jerzy Montag: Ich greife das gerne auf. Ich habe mir vorher überlegt, ob ich gleich mehr als fünf Minuten gebe, aber ich weiß, dass nach diesem Vorschlag dann geschnappt werden wird. In der Sache teile ich Ihre Einschätzung natürlich. Wir werden die Zeitvorgabe großzügig handhaben. Ich bitte Sie, sich selbst auch etwas zu disziplinieren, weil, wenn jeder von Ihnen 20 Minuten in Anspruch nimmt, wir fertig sind, wenn der letzte von Ihnen gesprochen hat. Das ist auch nicht der Sinn der Sache. Um die Zeit zu nutzen, fangen wir jetzt an. Herr Prof. Dr. Albrecht, Professor für Kriminologie und Strafrecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, ich möchte Sie bitten, dass Sie anfangen.

SV Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Sie haben gesagt, es soll eine neue Übung sein, dass Sie sich vorab über solche Sachverhalte wie beispielsweise das europäische Strafrecht in dieser Form auseinandersetzen und nicht immer nur über konkrete Gesetzesvorhaben.

Insofern ist das eine Perspektive für den Deutschen Bundestag, weil Sie durch die Art der EU-Gesetzgebung, die nach dem Lissabon-Vertrag auf uns zukommen wird, sozusagen Ihrer eigenen – Spaß gehört auf jede Beerdigung – Entmachtung zuschauen. Wenn erst einmal die EU generell über ihre Richtlinienkompetenz in der ersten Säule, die nach der Umformung durch den Lissabon-Vertrag alleine besteht, Strafrecht europaweit erlässt, dann gibt es nur noch wenige Möglichkeiten für den nationalen Gesetzgeber im Nachhinein, wenn die Richtlinie da ist, darüber zu verhandeln. Ich erinnere nur an das der dritten Säule zugehörige Haftbefehlsverfahren, das wir hier ja auch mit Ihnen erörtern durften. Die Eingriffsmöglichkeiten sind dann letztlich nur noch minimal. Insofern ist ja auch schon die Anregung seitens der Kollegen gekommen, dem Parlament zukünftig zu raten, die Dinge im Vorfeld mit der Regierung abzuklären, was an strafrechtlichen Entwicklungen aus Europa auf uns zukommt. Dann hat man die Möglichkeit, das mit dem Europäischen Parlament und anderen vorher zu erörtern und sich nicht von der Exekutive, insbesondere der Kommission, sozusagen das Heft aus der Hand nehmen zu lassen. Das als eine kleine Vorbemerkung.

Wenn Sie Professoren die Möglichkeit geben, länger als fünf Minuten zu reden, müssen Sie wissen, das dauert mindestens 45 Minuten, wenn nicht eine Doppelstunde. Das ist ein gefährliches Spiel, aber Sie müssen da jetzt keine Angst haben, dass das bei mir so wird.

Ich darf kurz auf die Fragen im Prinzip eingehen und konzentriere mich dann auf mir wesentlich erscheinende Punkte. Die erste Frage ging in die Richtung, wer denn nun in Zukunft die Kompetenz für ein europäisches einheitliches Strafrecht hat. Erst einmal, aus strafrechtlicher Sicht: Es gibt noch gar kein europäisches Strafrecht. Das existiert nicht. Es gibt den Versuch der EU, über die Kommission Bereiche, die ihr zustehen, auszufüllen. Ökonomie und Ökologie sind selbst durch dieses letzte Urteil vor wenigen Tagen überrascht worden.

Durch den Lissabon-Vertrag wird die herkömmliche Säulenarchitektur aufgehoben. Wir sprechen da immer von so einem Gebäude, als wären Rechtsexperten Architekten. Gut, dass niemand da drin wohnt. Also, die erste Säule und die dritte Säule waren bisher die konkurrierenden Säulen, die die Gesetzgebung beeinflusst

haben. Das ist durch den Lissabon-Vertrag vorbei. Es gibt im Grunde nach diesen fünf Jahren, die man uns belassen hat, um noch über völkerrechtliche Akte, so nenne ich das mal spöttisch, vorzugehen, nur noch die Möglichkeit, das Strafrecht über Richtlinien supranational zu gestalten. Den Gegensatz dazu stellen die transnationalen Regelungen der dritten Säule dar, wenn ich diese Terminologie einmal so aufgreifen darf. Das mag ein Zugewinn an Demokratie sein, weil nunmehr größere Partizipationsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments und unseres Parlaments bestehen als bisher in der dritten Säule, wo Sie nur noch exekutieren und ja oder nein sagen mussten.

So war es beim Haftbefehlsgesetz. Herr Vorsitzender, ich entsinne mich noch Ihrer Frage an mich, ob ich denn im Ernst der Regierung raten würde, da nein zu sagen. Ich hatte mich sehr dafür eingesetzt, nein zu sagen, was dann aber untergegangen ist. Es war dann die Frage, was in Europa passiert, wenn wir nein sagen. Die Spanier haben gesagt, wir liefern euch gar keinen mehr aus, wenn die Bundesregierung das nicht akzeptiert. Dann gebe es gar keine europäische Einigung. Also hat man dem Gesetz zum Europäischen Haftbefehl zugestimmt. Mal sehen, was das Bundesverfassungsgericht zu der zweiten Auflage des Umsetzungsgesetzes sagen wird.

Was mich aber besonders bedrückt, ist das Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit, das auf uns zukommen wird. Es wird darauf hinauslaufen, dass ein eigener Bereich des Strafrechts geschaffen wird, wenn sich neun Regierungen zusammenfinden und eine Strafrechtsrichtlinie erlassen wollen, der die anderen 18 nicht zustimmen. Da wird das Strafrecht der Vorläufer für die Schaffung einer Kern-EU sein. Das wäre fatal für den europäischen Einigungsprozess, weil es dann in Europa einen Flickenteppich strafrechtlicher Regelungen geben würde. Das ist jetzt schon so. Kaum ist etwas auf dem Tisch, müssen natürlich Wissenschaftler das aufs Stärkste kritisieren. Es muss dann erstmal erprobt werden, und das wird sicherlich ein rechtssoziologisch interessantes Verfahren werden, was passiert, wenn neun Länder aus- und/oder einscheren und bestimmte Prinzipien des materiellen und prozessualen Rechts vereinbaren.

Zweite Frage: Welche Schranken bringt das Grundgesetz diesen Kompetenzen der EU entgegen? Art. 23 GG normiert die Mitwirkungsschranke der Subsidiarität. Ich möchte mal sehen, wie schnell europäische Politiker uns darstellen wollen, dass wir in Deutschland bspw. nicht in der Lage sind, Strafrecht und Prozessrecht zu exekutieren. Gerade am Beispiel des Strafrechts kann man erkennen, dass das die Einzelstaaten für sich können. Es sei denn, man hat gerade die grenzüberschreitenden Zusammenhänge im Blick. Auf jeden Fall regelt das Subsidiaritätsprinzip in Europa, dass das, was ein Staat für sich alleine kann, die EU ihm nicht abnehmen darf. Das ist die Hauptschranke.

Dagegen scheint die Gewaltenteilung in der EU entgegen Art. 23 GG überhaupt keine Rolle mehr zu spielen. Das ist aus meiner Sicht besonders störend. Es existiert eine derartige Übermacht der Exekutive auf EU-Ebene. Wir haben die Kommission, es gibt demnächst vielleicht eine europäische Staatsanwaltschaft und es gibt polizeiliche Zusammenarbeit. Es gibt alles, nur was es nicht gibt, ist eine Zusammenarbeit der Justiz, also der Gerichte, die die Rechtskontrolle ausüben. Das macht den rechtsstaatlich orientierten Strafrechtler fast irre, wenn er hört, das wird nur noch durch die Exekutive gesteuert und die unabhängige dritte Gewalt ist gar nicht mehr dabei. Gegen diese Schranke des Art. 23 GG wird schon verstoßen und es ist zu fragen, was das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall dazu sagen wird.

Die Rechtmäßigkeitsüberprüfung, Frage 3, dieses supranationalen Strafrechts obliegt dem EuGH. Wenn die EU in ihrer Kompetenz eine Strafnorm erlässt, entscheidet der EuGH über Kompetenzfragen und die Auslegung europäischer Rechtsakte. Im Übrigen bleibt nach wie vor der nationale Richter am Ort zuständig und wie der sich dann gegenüber einer gewappneten EU-Administration in der Exekutive verhalten wird, das sehe ich mit Pessimismus.

Erforderlich ist bei der supranationalen Überprüfung, dass sich das Parlament vorher mit diesen Fragen beschäftigt. Man darf nicht darauf vertrauen, dass der EuGH das Entsprechende später regeln werde. Was das nationale Parlament nicht vorher in den Prozess der Rechtsschöpfung einbringt, das wird auch hinterher nicht mehr gelingen.

Ich befürchte, dass der Rechtsschutz des einzelnen „Betroffenen“, dessen rechtsstaatliche Verurteilung für den Strafrechtler zumindest genauso wichtig ist wie die Wirkung des Strafrechts auf die Allgemeinheit und die das rechtsstaatliche Strafrecht ja ausmacht, in einem europäischen Strafrecht im Moment jedenfalls schon sehr kurz greift. Wenn man dort nicht genauso wie auf der Ebene der Normentstehung, also in den Rechtsschutzbereichen der Bürgerrechte, arbeitet und europäische Maßstäbe setzt und findet, dann fürchte ich, wird das der nächste Bereich sein, in dem das Bundesverfassungsgericht prüfen wird, ob das, was die EU durch die Kommission und das Europäische Parlament entworfen hat, den deutschen Grundrechten noch gerecht wird. Das wird jeweils die große Frage sein. So wie beim ersten Umsetzungsgesetz zum europäischen Haftbefehlsgesetz wird sich bei jedem Akt der Gesetzgebung die Frage stellen, ob die deutschen Grundrechte dort noch Geltung haben. Das Verfassungsgericht hält sich da im Moment noch zurück. Sollte das aber so kommen, wie es sich jetzt abzeichnet, muss das Gericht an der Stelle eingreifen.

Zu meinem Hauptanliegen. Es wird nötig sein, einen Diskurs über das Strafrecht in Europa zu führen. Aus meiner Sicht wird das Pferd von der falschen Seite aufgezügelt, nämlich von hinten. Ich bin kein Reiter, vielleicht kann mich jemand belehren, dass das doch richtig ist. Ich meine damit, man macht es falsch. Ich habe schon einmal karikierend gesagt, das wäre so, als ob man erstmal Gefängnisse bauen, dann die Leute einsperren würde und zum Schluss schaut, welche Gesetze man braucht, damit die da auch drin bleiben können. Das ist karikiert, aber es ist so. Man hat eine allmächtige Exekutive geschaffen und nun versucht man, diese rechtsstaatlich einzubinden. Das liegt daran, dass man in Europa von offizieller Seite über die Normkonstruktion des Strafrechts überhaupt nicht debattiert. Der Kollege Schönemann pflegt das im internationalen Rahmen zu tun. Die akademische Institution ECLA, die sich in Luxemburg und Brüssel niedergelassen hat, führt akademische Diskussionen und pflegt die Entwicklung des Strafrechts. Meine Damen und Herren, für mich ist das Wichtigste, dass es auf europäischer Ebene eine Debatte gibt, die außerhalb des Parlaments, möglicherweise beauftragt durch Sie, stattfindet, bei der man sich nicht der deutschen Strafrechtsprinzipien vergewissert, um zu sagen, am deutschen Wesen solle die Welt genesen. Wir haben aber eine europäische Tradition des Rechtsstaats zu verteidigen und zu kultivieren. Von diesen

Grundsätzen, die aus der europäischen Aufklärung stammen und sich in Prinzipien wie z. B. dem Gesetzlichkeitsprinzip niedergeschlagen haben, das in Art. 103 Abs. 2 GG niedergelegt ist und mit dem man dort eigentlich gut verfahren könnte, kann man ein europäisches Strafrecht ableiten. Gleiches gilt für das Schuldprinzip, das den Einzelnen vor unnützer staatlicher Inanspruchnahme für Präventionszwecke schützt, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Opportunitätsprinzip, das leider jetzt in einem Ausmaß zunimmt, das einem schwummerig wird, und das Legalitätsprinzip. Diese Prinzipien müssen diskutiert werden. Das setzt aber einen öffentlichen Diskurs voraus, den die Parlamente angesichts ihrer Zeit und Aufgaben zwar nicht selbst führen können, aber anstoßen sollten. Auch für Sie wäre die Anregung und Initiierung einer demokratischen Bewegung innerhalb der europäischen Strafrechtswissenschaft von Vorteil, bei der man all den Bedenkenträgern, die wir nun einmal sind, zumindest die Möglichkeiten gibt, sich hinsichtlich der Umsetzung europäischer Strafrechtsnormen in materielles und prozessuales Recht zu konturieren. Dann könnte man sagen, wir haben so eine Debatte und daran kann man sich orientieren. Das wäre mein Wunsch. Die Zeit ist aus meiner Sicht noch da. Ich kann dies nur anregen und Sie müssten es umsetzen. Vielen Dank.

Vorsitzender Jerzy Montag: Herr Prof. Dr. Albrecht, herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Herr Prof. Dr. Böse, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Internationales und Europäisches Strafrecht, Sie sind der nächste.

SV Prof. Dr. Martin Böse: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Fünf Minuten sind knapp, deshalb möchte ich jetzt natürlich nicht alles vortragen, was ich an schriftlichen Ausführungen vorgelegt habe.

Bei den Kompetenzen ist es natürlich so, dass der europäische Gesetzgeber nicht alles kann. Ein umfassendes Strafgesetzbuch werden wir in absehbarer Zeit auf europäischer Ebene nicht zu erwarten haben, aber es ist natürlich auch nicht so, dass der europäische Gesetzgeber in diesem Bereich nichts dürfte. D. h. wir haben in dem Bereich europäische Vorgaben für das nationale Strafrecht. Es können Pflichten für die einzelnen Mitgliedstaaten, Strafnormen zu erlassen, begründet

werden und wir haben unter Umständen, das ist allerdings eine recht umstrittene Frage, auch die Möglichkeit, dass unmittelbar anwendbares Strafrecht vom europäischen Gesetzgeber erlassen wird. D. h. wir haben in diesem Bereich sozusagen eine geteilte Zuständigkeit zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union und Europäischer Gemeinschaft.

Mit dieser Feststellung springe ich gleich zum letzten Punkt meiner Stellungnahme, zu den Herausforderungen für den nationalen Gesetzgeber. Es gilt, einmal kenntlich zu machen, was es an Spielräumen für den nationalen Gesetzgeber gibt und diese Spielräume dann auch zu nutzen. Da kann ich anschließen an das, was der Kollege Albrecht gesagt hat. Ich denke, es gab bzw. gibt bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl Spielräume. Das hat das Bundesverfassungsgericht auch in seiner Entscheidung deutlich gemacht. Es gilt, auf nationaler Ebene auch im materiellen Strafrecht diese Spielräume zu erkennen und zu nutzen. Wenn bspw. der Lohnwucher nicht mehr mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren, sondern als Menschenhandel mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft wird, ist das etwas, was nicht durch den Rahmenbeschluss über den Menschenhandel bedingt ist, sondern was durch den nationalen Gesetzgeber so geregelt worden ist. Insoweit besteht also eine Verantwortung des nationalen Gesetzgebers für die konkrete Ausgestaltung nationaler Strafvorschriften fort und insoweit gilt es dann natürlich, rechtsstaatliche Prinzipien bei der Wahrnehmung dieser Spielräume auch zu nutzen.

Das ist der eine Punkt. Der zweite Punkt ist, dass der nationale Gesetzgeber seine Einflussmöglichkeiten bereits auf europäischer Ebene, soweit es den Gesetzgebungsprozess angeht, ebenfalls nutzt. Und das führt zu der Frage der Notwendigkeit bzw. des Ausmaßes der Harmonisierung des europäischen Strafrechts. In welchem Umfang brauchen wir überhaupt harmonisierte Vorgaben? Und in welchen Bereichen gibt es vielleicht alternative Konzepte? Auch da nenne ich ein Beispiel. Harmonisierung kann geboten sein, um die Rechtshilfe, sprich die Auslieferung, zu vereinfachen, indem die beiderseitige Strafbarkeit nicht mehr geprüft werden muss. Wenn man sich im Bereich der Rechtshilfe von diesem Prinzip der Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit zu lösen bereit ist, wie es im Schrifttum bspw. auch von mir gefordert wird, dann besteht insoweit keine Notwendigkeit mehr zur

Harmonisierung des materiellen Strafrechts. Um dem Einwand von Herrn Schönemann zu begegnen, das führe zur maximalen Punitivität, kann man sozusagen als begleitende Maßnahme auch an das Strafanwendungsrecht herangehen und insoweit Harmonisierungsmaßnahmen ergreifen. Das wird für Jurisdiktionskonflikte bereits diskutiert. Ich könnte mir vorstellen, dass man schon einen Schritt früher ansetzt und den Mitgliedstaaten verbietet, auf Auslandstaten in bestimmten Bereichen ihr nationales Strafrecht anzuwenden. Auch das wäre eine Möglichkeit, wie man Harmonisierung angehen könnte.

Wenn man in einem Bereich eine Harmonisierung für nötig erachtet, dann denke ich, und auch da kann ich an das anknüpfen, was Herr Albrecht gesagt hat, könnte man insbesondere in der gegenwärtigen dritten Säule versuchen, an den Harmonisierungsgedanken auf andere Weise heranzugehen, als das bisher der Fall ist. Der strafrechtliche Mindeststandard, der in Art. 31 Abs. 1 Buchstabe e EUV genannt wird, lässt den Mitgliedstaaten ja immer Spielraum, über die Vorgaben des Rahmenbeschlusses hinauszugehen. Weitergehende Strafvorschriften bleiben für den nationalen Gesetzgeber also möglich. Man könnte sich jetzt aber auch vorstellen, ähnlich wie das bei den Mindestgarantien im Bereich des Strafverfahrensrechts diskutiert wird, dass man Mindestgarantien aus der Sicht des Einzelnen formuliert, die dem nationalen Gesetzgeber einen Rahmen für das vorgeben, was für Strafen er maximal androhen darf. Das hätte unter anderem den positiven Effekt, dass Sie, etwa im Bereich der beiderseitigen Strafbarkeit, wiederum bestimmte Bedenken ausräumen könnten, die mit dem europäischen Haftbefehl verbunden waren. Ein Einwand war ja, dass die beiderseitige Strafbarkeit in diesen Deliktsbereichen letztlich nicht immer gewährleistet sei, da die Mitgliedstaaten ja frei sind, auch im harmonisierten Bereich weitergehende Strafvorschriften zu erlassen. Das könnte man ausräumen mit dieser Art von Mindestgarantien.

Was die Harmonisierung des Strafverfahrensrechts angeht, denke ich, lässt die dritte Säule das zu. Das ist auch sicherlich ein Bereich, der nicht unumstritten ist, aber ich denke, die Anforderungen an die Harmonisierung des Strafverfahrensrechts, soweit es um das nationale Strafverfahren geht, sind höher als im Bereich des materiellen Strafrechts. Das spiegelt sich darin wider, dass die Harmonisierung des Strafverfahrensrechts in Art. 31 EUV ausdrücklich nicht erwähnt wird. Das betrifft

nicht den Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, also der Rechtshilfe, Auslieferung, Vollstreckungshilfe, sondern die Einflussnahme auf das nationale Strafverfahrensrecht als solches. Das gilt aus meiner Sicht erst recht, soweit es um die Schaffung europäischer Strafverfolgungsinstitutionen wie bspw. einer europäischen Staatsanwaltschaft geht. Diese muss aus meiner Sicht besonders begründet werden und die Notwendigkeit für eine solche Institution vermag ich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu erkennen. Vielen Dank.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke, Herr Prof. Dr. Böse. Als Dritter spricht Herr Prof. Dr. Calliess, Georg-August-Universität Göttingen, Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht, Abteilung Europarecht.

SV Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur.: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Ich bedanke mich sehr für die Einladung und begrüße die Aktivität des Bundestages, des Rechtsausschusses und des Unterausschusses Europarecht in diesem Falle. Denn es geht in der Tat um eine ganz wichtige Funktion, die der Bundestag hier im Rahmen des europäischen Demokratieprinzips wahrnimmt. Zur Stärkung des Legitimationsstrangs der nationalen Parlamente gehört eben auch, das Europarecht aktiv zu begleiten.

Nun zur Frage. Ich glaube, man kann so sagen, dass es kein einheitliches europäisches Strafrecht gibt. Herr Vorsitzender, Sie haben ja eben auch noch einmal angesprochen, dass der Begriff weit auszulegen ist. Es gibt also kein europäisches Strafrecht mit eigenen neuen Straftatbeständen und ein solches ist in absehbarer Zeit aufgrund der Kompetenzlage auch nicht geplant oder gar absehbar. Es gibt „nur“ eine Europäisierung des Strafrechts, wie wir sie in vielen anderen Bereichen vom Zivilrecht bis hinein ins Familien- und Erbrecht auch erleben. Im öffentlichen Recht – sogar bis ins Verfassungsrecht hinein – sind wir das schon länger gewöhnt. Was ist nun der Grund für diese Europäisierung des Strafrechts? Der Grund ist letztlich das Vollzugsproblem des europäischen Gemeinschaftsrechts. Die Vollzugszuständigkeit liegt ja bei den Mitgliedstaaten und diese haben ganz unterschiedliche Vollzugskulturen. Wenn man sich das vergegenwärtigt und in die Anfänge der europäischen Integration und der Rechtsprechung schaut, gibt es eigentlich ein Leitmotiv für die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts: Die Stärkung

des Vollzugs. Das reicht von der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien bis hin zum Anliegen der Kommission als Hüterin der Verträge und zieht sich durch alle Entscheidungen des EuGH. D. h. also, hier kommt dem Strafrecht auch eine Rolle zu, nämlich der Absicherung bestimmter Umweltschutzvorschriften, wie z. B. im Abfallrecht durch das Strafrecht. Das zweite Interesse der Europäischen Union an einer Europäisierung des Strafrechts ist der Schutz bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Rechtsgüter. Das sind Rechtsgüter, die nicht automatisch von den nationalen Rechtsordnungen geschützt werden. Insofern kann man sagen, dass es in begrenztem Umfang ein berechtigtes Interesse an der Europäisierung, nicht aber an einer Vereinheitlichung auf europäischer Ebene gibt.

Das Problem der ganzen Debatte, und darum kreist ja auch die erste Frage, die Sie uns gestellt haben, ist die Frage nach der Kompetenz der EG. Die EG hat keine originäre Kompetenz im Bereich des Strafrechts. Die EU hat eine begrenzte Zuständigkeit, und das sehe ich etwas enger als Sie, im Bereich der dritten Säule, die allerdings durch den Reformvertrag, worauf ich in meiner Stellungnahme auch hingewiesen habe, ausgebaut wird.

Bisher ist nur eine sogenannte Assimilierung bzw. Verweisung im Sinne einer Vernetzung zwischen europäischem und nationalem Strafrecht möglich. Die Gemeinschaft weist, ich hatte das schon gesagt, eigenständige Rechtsgüter und Interessen auf, deren Schutz gegen Angriffe sichergestellt sein muss, um die Funktionsfähigkeit der EG nicht zu gefährden. Die Kompetenz, die ihr mit dem Erlass von Sanktionen verwaltungsstrafrechtlichen Charakters unbestritten zusteht, kann sich als unzureichend erweisen, um einen hinreichenden Schutz dieser Gemeinschaftsrechtsgüter zu erreichen. Die EG ist also bislang darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten durch die Ausgestaltung und Anwendung ihres nationalen Strafrechts strafwürdige und strafbedürftige Angriffe auf Gemeinschaftsinteressen wirksam bekämpfen, z. B. wenn es um die finanziellen Interessen der Europäischen Union geht. Das ist allerdings mit Blick auf die unterschiedlichen Rechts- und Vollzugskulturen keine Selbstverständlichkeit. Eine Strafgesetzgebung, die die Gemeinschaftsrechtsgüter schützt, muss sich nicht notwendig mit den nationalen Interessen decken.

Das Gemeinschaftsrecht enthält deshalb bereits gegenwärtig, und das ist nie groß thematisiert worden, Normen, die den Anwendungsbereich der nationalen Strafrechtsordnung ausdehnen, indem sie zum Schutz von Gemeinschaftsrechtsgütern auf nationale Strafrechtsnorm verweisen. Der wohl bekannteste Fall einer primärrechtlichen Assimilierung findet sich in Art. 30 der Satzung des EuGH, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Eidesverletzung eines Zeugen oder Sachverständigen vor dem EuGH wie eine vor seinen eigenen in Zivilsachen zuständigen Gerichten begangene Straftat zu behandeln. D. h., hier nimmt das europäische Recht das nationale Strafrecht in die Pflicht, eine Sanktionierung nach nationalem Strafrecht vorzunehmen.

Regelmäßig erfolgt die Ausweitung strafrechtlicher Schutzbereiche auf gemeinschaftliche Rechtsgüter entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip durch den nationalen Gesetzgeber. D. h. also, der nationale Gesetzgeber erstreckt den Anwendungsbereich der nationalen Straftatbestände auf europäische Belange. Ein Beispiel ist § 108 e StGB, der die Unverfälschtheit der Wahlen des europäischen Parlaments schützt. Das ist sozusagen die subsidiaritätsadäquate Ausgestaltung, die aber natürlich vom Regulierungswillen der Mitgliedstaaten abhängt. Stichwort: Vollzugsproblem, Vollzugsdefizit. Folglich sucht die Gemeinschaft nach anderen Wegen und hier kommen nun das ominöse Urteil des EuGH zum Umweltstrafrecht bzw. eben jene ursprüngliche Richtlinie, die dann zum Rahmenbeschluss wurde und nunmehr wieder zur Richtlinie wird, zum Zuge. Dieses Urteil ist, wenn man die Thematik europarechtlich betrachtet, gar nicht so überraschend, wie Literaturanmerkungen es erscheinen lassen. Man kann nicht davon sprechen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hier wirklich zum Lakaien von Brüssel gemacht werden und, wie ich gelesen habe, dass es um eine Totalharmonisierung des Strafrechts ginge. Das ist wirklich nicht der Fall. Warum?

Die Europäische Union kann nur handeln, wenn ihr eine Zuständigkeit zukommt. Das ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Ich habe das meinen Ausführungen in der Stellungnahme nochmals vorangestellt. Die Ermächtigung finden wir für das Umweltstrafrecht in Art. 175 EGV und in der Implied-Powers-Lehre. Die Implied-Powers-Lehre ist die Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs, die wir aus dem Föderalismus auch kennen; die sogenannte Annexkompetenz. Sie wird bei

uns im Verfassungsrecht aus Länderperspektive auch durchaus kritisch beurteilt, ist aber vom Bundesverfassungsgericht und in allen föderalen Staaten im Übrigen anerkannt und abgesegnet. Hier kann man – so gesehen – keine Kritik am EuGH üben. Man kann natürlich die Implied-Powers-Rechtsprechung allgemein kritisieren. Die geht aber auf ein Urteil aus den 50er Jahren zurück und ist dann in dem berühmten AETR-Urteil später noch mal bestätigt worden. In diesem Urteil ist der EuGH viel weiter gegangen, indem er von den Innenkompetenzen der EG auf das Bestehen von Außenzuständigkeiten geschlossen hat. Das Urteil hatte mit Blick auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten eine viel größere Reichweite und ist allgemein akzeptiert worden. Wir können natürlich heute eine kritische Kehrtwende einleiten. Bisher haben wir das aber versäumt. Wir haben diese Implied-Powers-Rechtsprechung hingenommen. D. h., der EuGH hat hier kein Warnsignal aus den Mitgliedstaaten erhalten und ganz entsprechend, meine ich, judiziert.

Nun ist Implied-Powers keine beliebig ausdehnbare, sondern eine eng umschriebene Kompetenz. Das macht der EuGH auch deutlich. In meinem Gutachten habe ich es ausführlicher dargestellt. Ich möchte es nochmals kurz in Erinnerung rufen: Eine Kompetenznorm umfasst zugleich die Zuständigkeit zum Erlass derjenigen Vorschriften, bei deren Fehlen die auf die Kompetenznorm gestützte Hauptregelung sinnlos wäre oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnte. Das ist die Implied-Powers-Formel.

Erst auf der nächsten Ebene kommen wir dazu, die Kriterien des Urteils zum Umweltstrafrecht heranziehen zu können. Nur wenn es sich um eine erforderliche und unerlässliche Maßnahme handelt, kann die Gemeinschaft handeln. Der EuGH hat im Folgeurteil zur Meeresverschmutzung auch darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeit nicht so weit reicht, dass Art und Maß der anzuwendenden strafrechtlichen Vorschriften erfasst sind.

(Zwischenbemerkung)

Warum ist das Urteil zum Umweltstrafrecht so umstritten? Weil dieser Rahmenbeschluss bzw. diese Richtlinie wie eine Kodifizierung des Umweltstrafrechts wirkt. Wir müssen uns aber den Hintergrund anschauen. Wenn wir nämlich in die alte

Richtlinie schauen, wird deutlich, dass es hier eigentlich nur um eine Zusammenfassung der Strafvorschriften aus Umweltrichtlinien aus den Jahren von 1970 bis 2000 geht. Das sind alles Strafnormen, die, gestützt auf die Umweltzuständigkeit in Art. 175 EGV und die Implied-Powers-Zuständigkeit der EG, bereits in der Welt waren.

Nächster Punkt. Die ganze Debatte erübrigt sich, weil wir bei kritischer Betrachtung nicht aufgepasst haben. Der Reformvertrag führt nämlich jetzt die ausdrückliche Zuständigkeit für eine die Politik begleitende Mindestharmonisierung in Art. 69 f Abs. 2 AEUV^{*} ein. Insofern ist die Aufregung um das Urteil zum Umweltstrafrecht inzwischen eigentlich viel Lärm um nichts. Vielmehr hat der Verfassungsgeber wie so oft den EuGH bestätigt. Wir haben allerdings diese Veto-Möglichkeit eingefügt. Das ist sicherlich ganz hilfreich, um hier eine Grenze zu ziehen. Im Übrigen ergeben sich Grenzen aus dem Subsidiaritätsprinzip, das hier in der Tat vielfältige Möglichkeiten bietet, und aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Wir sollten uns dabei auch immer vergegenwärtigen, dass es auf europäischer Ebene immer nur um die Kompetenz zur Rechtsetzung, nicht aber automatisch um die Vollzugskompetenz geht. Das ist ganz wichtig. Der Vollzug bleibt im Strafrecht bei den Mitgliedstaaten. Das muss man sich in diesem Kontext auch immer vor Augen führen.

Der Bundestag hat insofern eine ganz wichtige Rolle, nämlich die begleitende Kontrolle dieser europäischen Rechtssetzung, die nach dem Reformvertrag möglich ist. D. h., er muss nicht nur bei Richtlinien bzw. Rahmenbeschlüssen innerhalb der Umsetzung darauf achten, dass verfassungsrechtskonform umgesetzt wird, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum europäischen Haftbefehl gesagt hat. Das ist aber nur reaktiv. Der Bundestag kann und muss beim Entstehen europäischer Rechtsakte präventiv mitwirken. Er kann das schon seit 1993 über Art. 23 Abs. 3 GG. Hier hat der Bundestag die Möglichkeit, durch eine Stellungnahme den Vertreter der Bundesregierung im Ministerrat, den jeweils zuständigen Fachminister, zu binden. Dieser muss die Stellungnahme berücksichtigen, und wenn der Bundesrat noch gewonnen werden kann, muss er sie u. U. sogar verpflichtend berücksichtigen.

^{*} Der AEUV ist zitiert in der Textfassung vom 5. Oktober 2007 (CIG 1/1/07 REV 1).

Ferner haben wir jetzt, und damit komme ich zum Schluss, das Frühwarnverfahren. Die Subsidiaritätsrüge, die, und das möchte ich ausdrücklich unterstreichen, notwendigerweise auch die Prüfung der Kompetenzfrage mit umfasst. Wir können Subsidiarität nach Art. 5 Abs. 2 EGV nicht von der Kompetenz nach Art. 5 Abs. 1 EGV trennen. Hier hat der Bundestag die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen und das sollte er zumindest bei der Novelle der Umweltstrafrechtsrichtlinie dringend tun. Die geht nämlich deutlich über das hinaus, was die Kommission tun darf, indem auch hier der Strafraum ziemlich genau definiert wird. Vielen Dank.

Vorsitzender Jerzy Montag: Herr Prof. Dr. Calliess, danke schön. Ich kann mich eigentlich nur unbeliebt machen, indem ich die nachfolgenden Redner ein bisschen an die Disziplin des kurzen Vortrags erinnern möchte. Das trifft Sie jetzt, Frau Prof. Dr. Kokott, aber es soll Sie nicht allein treffen, sondern alle Nachfolgenden. Frau Prof. Dr. Kokott, Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sie haben das Wort.

Sve Prof. Dr. Juliane Kokott, LL.M., SJD: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren. Zunächst möchte ich mich bedanken für die Einladung, hier zu diesem wichtigen Thema Stellung zu nehmen. Zugleich muss ich aber klarstellen, dass ich selbstverständlich nicht für den Gerichtshof spreche, dessen Mitglied ich bin, sondern ausschließlich meine persönliche Meinung wiedergebe. Meine einleitende Bemerkung zur Frage, ob ein einheitliches europäisches Strafrecht besteht, möchte ich auf vier Thesen beschränken.

Erstens. Europäisches Strafrecht ist fragmentarisches Strafrecht. Ein einheitliches europäisches Strafgesetzbuch ist nach derzeitiger Rechtslage und auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht möglich und steht auch gar nicht zur Diskussion. Wie für das gesamte Gemeinschaftsrecht gilt auch für das Unionsrecht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Gemeinschaft hat der Europäische Gerichtshof in seinen jüngsten Urteilen zum Umweltschutz und zur Meeresverschmutzung durch Schiffe eine Annexkompetenz für die Angleichung von Strafrechtstatbeständen anerkannt. Die Annexkompetenz erstreckt sich jedoch nicht auf die Festlegung von Art und Maß der Strafen. Für die Union hat sich der Gerichtshof bislang zum Umfang ihrer strafrechtlichen Kompetenzen vor allem

deshalb nicht geäußert, weil er dazu nicht spezifisch gefragt wurde. Die gemeinschaftsrechtliche Annexkompetenz ist neben der Rechtsfolgenseite auch auf Tatbestandsebene begrenzt. Die Gemeinschaft darf ihre strafrechtliche Befugnis nämlich nur ausüben, wenn es zur Abwehr schwerer Beeinträchtigungen der Gemeinschaftspolitik unerlässlich ist. Ob sich die Kompetenz auch auf andere Bereiche des Gemeinschaftsrechts als den Umweltschutz bezieht, ist noch nicht geklärt. Es spricht jedoch einiges dafür.

Mit der Unterscheidung zwischen Union und Gemeinschaft komme ich zu meiner zweiten These: Die neuere Rechtsprechung des Gerichtshofes zur strafrechtlichen Annexkompetenz betrifft in erster Linie die Abgrenzung der Kompetenzen der EU von denen der EG. Die Urteile beziehen sich nämlich nur mittelbar und am Rande auf die Kompetenzaufteilung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene. Unmittelbar betreffen sie nur die Frage, ob die Union oder die Gemeinschaft tätig werden darf und soll. Wie hingegen die Kompetenz der Union von der der Mitgliedstaaten abzugrenzen ist, ist noch nicht vollständig geklärt. Insbesondere die Frage, ob der Straftatenkatalog des Art. 31 EUV abschließend ist, wurde bislang nicht beantwortet. Soweit die Union tätig wird, ist jeder Mitgliedstaat durch seine Regierungen über das Einstimmigkeitserfordernis beim Erlass eines Rechtsaktes verantwortlich eingebunden. Im Vergleich zu einem Tätigwerden der Union sind bei einem Handeln der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Annexkompetenzen die demokratische Beteiligung durch das Europäische Parlament sowie die gerichtliche Kontrollmöglichkeit gestärkt. Der Vertrag von Lissabon wird diese Legitimation durch die Verschmelzung von Union und Gemeinschaft noch verbessern.

Im Anschluss an Letzteres lautet meine dritte These: Die Parlamente der Mitgliedstaaten nehmen gerade auf dem Gebiet des europäischen Strafrechts eine bedeutende Rolle ein. Diese wird durch den Vertrag von Lissabon gestärkt. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sind bereits jetzt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Sie werden über Gesetzgebungsvorhaben auf europäischer Ebene umfassend informiert. Auf der Grundlage dieser Informationen können sie die Vertreter im Rat hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens beeinflussen. Für die Zukunft weitet der Vertrag von Lissabon die strafrechtlichen Befugnisse der Union aus. Zugleich stärkt er aber auch die Schutzmechanismen der staatlichen Interessen

auf diesem besonders sensiblen Gebiet. Die Instrumente hierfür sind das Opt-out-Verfahren und das Subsidiaritätsprotokoll. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sind damit ebenso Gewinner der Vertragsreform wie das Europäische Parlament durch die Erweiterung seiner Mitentscheidungsrechte. Infolgedessen sind auch die Bürger der demokratisch verfassten Union Gewinner. Von einem Opt-out sollte jedoch, das hat auch schon Herr Kollege Albrecht angesprochen, nur mit Bedacht Gebrauch gemacht werden, da es die einheitliche Rechtsanwendung in der Union gefährdet und damit die Gleichheit der Unionsbürger.

Die Gleichheit der Unionsbürger führt mich zu meiner abschließenden vierten These: Europäisches Strafrecht ist nicht nur eine Konsequenz der Abschaffung der Binnengrenzen, sondern auch Ausdruck des Umstandes, dass Europa eine Wertegemeinschaft ist. Die Abschaffung der Binnengrenzen mit der erleichterten Freizügigkeit im Unionsraum steigert die Notwendigkeit, Straftäter auch über die Grenzen hinweg besser verfolgen zu können. Das macht vor allem eine verbesserte strafverfahrensrechtliche Zusammenarbeit erforderlich. Die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen eines anderen Mitgliedstaates stellt einen wohl kaum verzichtbaren Bestandteil dieser Zusammenarbeit dar. Die gegenseitige Anerkennung setzt aber voraus, dass die Unionsbürger, wie auch die einzelstaatlich zuständigen Stellen, Vertrauen in die Rechtsordnung der anderen Mitgliedstaaten haben. Ich kann hier nur auf die Europäische Menschenrechtskonvention, die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die Europäische Grundrechtecharta verweisen, an deren Maßstab sich die anderen Rechtsordnungen messen lassen müssen und die einen europäischen Mindeststandard zumindest verbürgen.

Auch hinsichtlich des materiellen Strafrechts besteht gesteigerter Handlungswille auf europäischer Ebene. Zum einen gibt es zunehmend grenzüberschreitende Straftaten, wie das Beispiel des Umweltschutzes zeigt. Zum anderen gibt es einzelne Handlungsweisen, die nach der Auffassung aller Mitgliedstaaten als strafbar anzusehen sind. Auch daran zeigt sich, dass die Union mehr ist als nur ein wirtschaftspolitischer Zweckverband. Sie ist eben auch eine Wertegemeinschaft. In ihrem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist gerade bei der Entwicklung eines europäischen Strafrechts allerdings sicherzustellen, dass

Sicherheit nicht einseitig zu Lasten der Freiheit der Menschen geht. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg gewährleisten die Grundrechte, die als Schutzmechanismen für Einzelne im Strafrecht dienen. Diese Schutzmechanismen bedürfen aber sicherlich einer weiteren Stärkung auf europäischer Ebene. Auch insoweit ist Europa eine Wertegemeinschaft. Die Bestrebungen einer europaweiten Stärkung der Beschuldigtenrechte verdienen daher Unterstützung. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Jerzy Montag: Ganz herzlichen Dank, Frau Prof. Dr. Kokott. Herr Prof. Dr. Satzger, Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht, Sie sind der nächste.

SV Prof. Dr. Helmut Satzger: Vielen herzlichen Dank. Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Auch ich möchte mich anschließen und mich für die Einladung zu dieser doch außergewöhnlichen Veranstaltung bedanken. Ich kann nur unterstreichen, wie wichtig ich es finde, dass wir uns jetzt, und das ist ja schon angeklungen, im Vorfeld von vielen wichtigen Entscheidungen, die noch zu treffen sein werden, über dieses Thema unterhalten, das so lange geschlummert hat. Ich will da auch gleich einen Punkt ansprechen, der unterschwellig insbesondere bei der Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Calliess angesprochen worden ist. Eigentlich haben die Strafrechtler etwas geschlafen und nicht bedacht, was da kommen könnte. Gerade bei der Frage der Europäisierung war es aber nicht so, dass es keine Warnsignale gegen hätte. Ich habe z. B. im Jahre 2000 meine Habilitationsschrift fertig gestellt, die sich auf 500 Seiten damit beschäftigt und gerade auch diese Punkte deutlich aufzeigt. Auch im Nachhinein ist sehr viel dazu geschrieben worden. Es ist also nicht so, dass gar nichts passiert ist und wir uns dessen gar nicht bewusst gewesen wären. Das muss man dazu sagen. Das Ganze betrifft vielleicht auch ein bisschen das Verhältnis Europarechtler/Strafrechtler. Wir Strafrechtler werden manchmal etwas belächelt, weil wir nicht richtig verstanden hätten, wie das Europarecht funktioniert. Aber so ist es, glaube ich, nicht und ich fühle mich immer auch als Europarechtler, wofür ich auch die Venia Legendi habe. Ich bin also nicht jemand, der das nie verstanden hat.

Das Ganze spielt sich insbesondere im Bereich der Diskussion über die Kompetenzen ab. Ich will Sie nicht langweilen, weil ich vieles so unterstreichen kann, was meine Vorredner hier gesagt haben. Es geht vor allem um die Frage, wieweit man Kompetenzen auslegen kann und wieweit es möglich ist, durch die Implied-Powers-Rechtsprechung Kompetenzen auszuweiten. Ganz kurz vielleicht zum Stand, wie ich es sehe nach dem Vertrag von Nizza. Wie meine Vorredner gesagt haben, gibt es sicher kein supranationales Strafrecht. Weder die dritte Säule, die schon von ihrem Wortlaut unstreitig darauf angelegt ist, nur Strafrechtsangleichung herbeizuführen, lässt das zu, noch finden wir in der ersten Säule eine entsprechende Vorschrift. Natürlich ließe sich durch Auslegung auch dort einiges bewerkstelligen. Aber bislang war es immer herrschende Meinung, dass man aus der Gesamtstruktur des Vertrages, aus der Einteilung zwischen dritter Säule, die sich mit strafrechtlichen Dingen beschäftigt, und der Geschichte der Entstehung der ersten Säule ableiten könnte, dass die erste Säule strafrechtliche Maßnahmen nicht trägt. Das gilt insbesondere auch für die Zusätze in Art. 280 EGV, den Sie vielleicht kennen. Zur Betrugsbekämpfung steht ausdrücklich drin, dass die Anbindung des Strafrechts ausgeschlossen sein soll, auch wenn hierum natürlich Streit besteht, das muss ich fairerweise dazu sagen. Wenn man also davon ausgeht, dass wir kein supranationales Strafrecht haben, haben wir zumindest eine Angleichungsmöglichkeit im Bereich der dritten Säule, deren Umfang wiederum umstritten ist. Da bin ich sogar der Ansicht, dass sie relativ weit geht, weil der Wortlaut das durchaus zulässt.

Mir erscheint ein kurzes Wort zur Rechtsprechung des EuGH wichtig, die hier gerade als selbstverständlich und gar nicht problematisch aufgezeigt worden ist. Ich halte sie nicht für unproblematisch. Es liegt natürlich in der Konsequenz des Europarechtes, dass die Kompetenzen im Bereich des EG-Vertrags so zielorientiert verteilt worden sind, dass all diejenigen Maßnahmen des nationalen Rechtes, die dieser Zielerreichung dienen, auch über diese entsprechende Kompetenznorm im weitesten Sinn erreicht werden. Soviel zu der Implied-Powers-Lehre und zur Logik des europäischen Rechtes, die ich voll und ganz akzeptiere. Wenn es so wäre, dass das Strafrecht ein ganz normaler Durchsetzungsmechanismus wäre, wäre das auch vollkommen richtig; und es hätte niemand etwas dagegen und man würde sagen, natürlich kann man diesen Durchsetzungsmechanismus auch dazu nutzen, um die

Ziele des Europarechtes zu erreichen. Das tut man z. B. bei verwaltungsstrafrechtlichen Sanktionen. Aber die Frage ist ja gerade, ob das Strafrecht irgendetwas ist, was man einfach verwenden kann. Oder zeigt nicht gerade die Tatsache, dass die Verträge etwas anderes vorsehen, dass man z. B. auch im Bereich der ersten Säule bislang davon ausgegangen ist, dass das Strafrecht nicht darunter fällt? Dass hier vielleicht auch eine gewisse Funktion des Strafrechts existiert? In fast keinem Mitgliedstaat wird in Frage gestellt, dass mit dem Strafrecht eine Stigmatisierung einer Person erreicht werden soll, indem ein ganz besonderer Unwert über sie ausgesprochen wird. Das ist etwas Besonderes, was kein anderes Rechtsgebiet hat. Man kann noch darüber streiten, ob die Eingriffe in die persönliche Freiheit, die natürlich auch beim Strafrecht manifest sind, nicht auch in anderen Bereichen zur Geltung kommen. Aber diese Stigmatisierungswirkung ist definitiv etwas, was es von allen anderen Rechtsgebieten unterscheidet. Das darf man m. E. nicht außer Acht lassen und deswegen muss man sogar einen Schritt weiter denken. Effet utile und Implied-Powers sind richtig, aber man muss den Schritt dazu denken: Passt das trotzdem auf ein Gebiet, das sich von allen anderen Durchsetzungsmechanismen unterscheidet? Das ist also meine These. Deswegen halte ich es nicht für einfach, dass man hier die Implied-Powers-Lehre und den Effet utile anwendet.

Deswegen muss ich noch eine kleine Spitze zu Frau Prof. Dr. Kokott loswerden: Ich halte es einfach nicht für tragbar, dass der EuGH in seinen Entscheidungen, insbesondere in der ersten, mit fast keinem Wort auf eine Begründung eingeht, obwohl es sich um einen problematischen Bereich handelt, der wirklich an die Grundfesten auch des Strafrechts geht. Ein höchstes Gericht in Europa, das auf Akzeptanz in Europa zählen muss und möchte, muss sich mit Gegenstimmen auseinandersetzen und sich zumindest herablassen, seine Meinung zu begründen. Das ist für mich die minimale Anforderung an einen Gerichtshof und das tut er nicht. Das ist ihm vorgehalten worden und ich finde, das muss er sich auch vorhalten lassen.

Dann möchte ich kurz etwas zum EU-Reformvertrag sagen. Natürlich hat sich hier einiges Grundlegendes geändert. Ich glaube, dass man durchaus die Möglichkeit geschaffen hat, supranationales Strafrecht im Bereich der Betrugsbekämpfung zu setzen. Deswegen müssen wir unbedingt aufpassen, was auf uns zukommt. Hier

haben wir nur noch gewisse Möglichkeiten, so etwas zu verhindern. Ich will aber gar nicht unbedingt sagen, dass man es verhindern muss. Es gibt Bereiche, bei denen ich denke, dass man punktuell, wie Sie richtig gesagt haben, mit einem europäischen Strafrecht agieren kann. Wenn es sich nämlich um Rechtsgüter handelt, die der EU selbst zustehen, wie das z. B. beim Betrug durchaus der Fall sein könnte. Natürlich steht dies unter dem Vorbehalt, dass wir die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit genau prüfen, ob wir das nicht u. U. national doch besser könnten. Aber hier hielte ich es zumindest für diskussionswürdig.

Damit komme ich zu einer wichtigen These, die sich an das anschließt, was Herr Albrecht auch schon ausgeführt hat. Es fehlt die Diskussion, was in Europa getan werden muss. Das ist keine Diskussion um Rechtsgrundlagen, die alle langweilen muss, sondern eine kriminalpolitische Diskussion, die ich auf europäischer Ebene gänzlich vermisse. Was soll unter Strafe gestellt werden? Was sind die Werte, die wir schützen wollen? Wo ist das Strafrecht das richtige Mittel? Das ist etwas, was wir im nationalen Bereich diskutieren. Das ist etwas, was jeder Staat im nationalen Bereich diskutiert, weil er eben weiß, was für ein scharfes Schwert er besitzt, wenn er Strafrecht einsetzt. Das müssen wir auf europäischer Ebene auch tun, wenn wir diese Ebene beschreiten wollen. Wir können nicht einfach sagen, das ist ein Anhängsel. Das hängt der Landwirtschaftsrat einfach hinten dran und denkt sich nichts dabei, weil es nur ein Durchsetzungsmechanismus ist. Tatsächlich ist das aber etwas Neues. Das ist eine neue Diskussion, die sich lohnt. Wir müssen und wir können das machen.

Der Reformvertrag bietet meines Erachtens auch neue Ansätze dazu, insbesondere dieses Veto-Recht. Sie hatten ein bisschen abfällig gesagt, wir haben noch dieses Veto-Recht, mit dem man vielleicht etwas machen kann. Wenn ich Sie als Parlamentarier ansprechen darf: Nutzen Sie die Emergency-break dieses Veto-Rechts. Nutzen Sie das, um rechtzeitig klar zu machen: Wenn grundlegende Werte und Prinzipien, die unser Strafrecht berühren, nicht eingehalten werden, dann werden wir uns ausklinken. Dann werden wir sagen, wir machen nicht mit. Ich glaube nicht, dass das ein bloßes Opt-out ist, bei dem man sagen wird, dann macht Deutschland eben nicht mit. Vielmehr wird man sagen, darüber müssen wir reden und diskutieren. Das ist die kriminalpolitische Diskussion, die wir brauchen. Also, das

ist für mich das wichtigste Einfallstor, um eine kriminalpolitische Diskussion auf europäischer Ebene durchzusetzen. Das ist wirklich etwas ganz Entscheidendes und nicht nur eine bloße Opt-out-Möglichkeit.

Ich möchte noch etwas zu einer Frage sagen, die bisher noch nicht aufgegriffen worden ist. Wie wirkt sich ein einheitliches europäisches Strafrecht auf das nationale Strafrecht aus? Das klingt nach Zukunft. Man kann es aber gegenwärtig an den Rechtsakten, insbesondere den Rahmenbeschlüssen, festmachen. Dort kann man bereits feststellen, dass diese Rechtsakte in Bereichen erlassen worden sind, in denen man politische Ziele erreichen möchte. Dort wird das Strafrecht als Mittel dazu verwendet, zu sagen: „Mensch, wir tun doch etwas.“ Wir erlassen sogar Strafrecht. Das sind Steuerungsfunktionen, die wahrgenommen werden. Man versucht, umfassend Dinge zu bekämpfen, indem man sagt, wir machen eine Strafbarkeits-Breitbandkriminalisierung. Es wird versucht, dieses Ziel durch Strafrecht zu erreichen. Man behandelt Strafrecht als einfachen Durchsetzungsmechanismus. Insofern ist das alles furchtbar logisch auf europäischer Ebene. Es ist aber aus strafrechtlicher Sicht genauso verhängnisvoll. Das Strafrecht wird sogar soweit misshandelt, leider muss ich das so sagen, dass man eben bei der strafprozessualen Frage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung soweit geht zu sagen, wir müssen Strafrecht angleichen, damit wir ein erhöhtes Maß an gegenseitigem Vertrauen in die jeweiligen anderen Rechtsordnungen haben. Deswegen müssten wir eine Einigung über vergleichbare oder angegliche Rechtsgrundlage haben, um ein anderes Prinzip wieder anwenden zu können. Wir nutzen also das Strafrecht und die Angleichung des Strafrechts als Mittel zum Zweck einer erleichterten Strafverfolgung. Das führt natürlich dazu, dass wir auf europäischer Ebene eine in höchstem Maße symbolische Strafgesetzgebung haben. Das führt auch, das wird Herr Schünemann sicher noch ausführen, zu einer erhöhten Punitivität des Strafrechts. Trotz nationaler Möglichkeiten, wie man hier entgegenwirken kann, kann man aufgrund der Vorgabe zu einer erhöhten Punitivität kommen.

Das letzte, was ich hier noch anmahnen möchte, ist, dass wir gewisse Unstimmigkeiten in den nationalen Systemen bekommen, die vielleicht unvermeidbar sind. Die Rahmenbeschlüsse regeln regelmäßig auch, dass der Versuch und die Teilnahme unter Strafe gestellt werden muss. Wir wissen aber gar nicht genau, was

der Begriff des Versuchs auf europäischer Ebene bedeutet. Wir wissen nicht genau, was Teilnahme bedeutet. Wir reden in Begriffen, die wir nicht kennen. Wir setzen etwas voraus, so dass wir für das supranationale Strafrecht vielleicht einen supranationalen Allgemeinen Teil entwickeln. Wir kommen da wahrscheinlich gar nicht darum herum und dann haben wir einen supranationalen Allgemeinen Teil, neben dem der nationale Allgemeine Teil gilt. Im nationalen Bereich ist Verwirrung vorgezeichnet. Ich will gar nicht sagen, dass das unvermeidbar ist. Ich will nur sagen, darauf müssen wir achten.

Zum Schluss noch zu der Frage, was wir tun können, insbesondere, was Sie tun können. Denken Sie an diese prozessuale Notbremse, die in den Verträgen angelegt ist. Denken Sie an dieses Subsidiaritätsprotokoll, mit dessen Hilfe Sie die Bedenken geltend machen können, die hier mehrfach angesprochen worden sind. Mischen Sie sich frühzeitig in die entsprechenden parlamentarischen Vorgänge zu diesen Rechtsakten ein. Man sollte zumindest einen Zustimmungsvorbehalt für das entsprechende Parlament einfügen, um die Rechtsvertreter im Rahmen der ihnen zuzubilligenden Abweichungsmöglichkeiten zu binden. Vielen Dank.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön, Herr Prof. Dr. Satzger. Der nächste Redner ist Herr Prof. Dr. Schünemann, Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Bernd Schünemann: Ich muss noch einmal in die Kerbe hineinschlagen, die mein Kollege Satzger gerade geschlagen hat. Wir kommen zwar beide aus München, haben uns aber nicht abgesprochen. Wir haben auch nicht identische Ausgangspunkte. Das spricht dafür, dass die Folgerung, die wir ziehen, unter Strafrechtlern weitgehend Communis Opinio ist. Ich halte es für eine schwere Fehlentwicklung in Europa, dass die Sonderstellung des Strafrechts in der Europarechtsdiskussion lange nicht gesehen worden ist. Bis zum Vertrag von Amsterdam war das unschädlich, weil das Strafrecht keine Rolle spielte. Danach ist es verheerend geworden.

Strafrecht – um eine etwas drastische Formulierung zu wählen – trennt den Bürger vom Verbrecher, den freien Menschen von der wie in einem Käfig gehaltenen

Kreatur. Da kann man nicht sagen, das ist eine Annexkompetenz, die aus der Implied-Powers-Lehre folgt. Es ist das härteste, schärfste und brutalste Mittel des Staates und deswegen hat man seit der Aufklärung drei große Einhegungen, drei große Kautelen entwickelt. Die erste ist *nulla poena sine lege* bzw. heutzutage natürlich *sine lege parlamentaria*. D. h. das Parlamentsgesetz stellt die optimale demokratische Legitimation sicher. Die zweite ist die *ultima ratio* zum Rechtsgüterschutz, die wir mit anderen Worten, *harm principal* in der englischen Strafrechtstheorie, als Beschränkung zur Verhütung von Sozialschäden kennen. Die dritte ist der *fair trial*, der in allen europäischen Strafrechtsordnungen völlig unbestritten ist. Das sind die drei Säulen, die verfassungsrechtlichen Grenzen, nach denen ja auch gefragt war.

Ich möchte hier die inhaltlichen Grenzen betonen und nicht nur die Kompetenzfrage ins Spiel bringen. Alle diese drei Begrenzungen sind gemeineuropäisches Gedankengut. Es geht hier nicht um deutsche Sonderwege, es geht hier nicht um spezifische Erfindungen versponnener deutscher Strafrechtstheoretiker. Es geht um die Wiederaufrichtung dessen, was in der europäischen Aufklärung an der Wiege Europas gestanden hat. Das muss aufrechterhalten bleiben. Und daraus folgt, dass das, was als Rahmenbeschlusskompetenz und als Annexkompetenz seit 1996 in Anspruch genommen worden ist, bei einer korrekten Auslegung niemals hätte in Anspruch genommen werden dürfen. Natürlich bin ich nicht so naiv, dass ich nicht sehe, was Macht bewirkt, und dass man nach elf Jahren nicht sagen kann, alle Rahmenbeschlüsse sind nichtig, weil die Kompetenzzanmaßung, die im Vertrag von Amsterdam geschaffen wurde, gegen die Grundlagen jeder rechtsstaatlichen Demokratie verstößt.

Die Fakten sind aber andere und das ist jetzt ganz interessant, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie die des Europäischen Gerichtshofes sind neuerdings geradezu zickzackartig. Um es nochmals zusammenzufassen: Die Rahmenbeschlüsse sind Regierungsbeschlüsse. Sie verpflichten im Grundsatz die Parlamente zur Durchführung. Wenn ich Sie in meiner Stellungnahme Lakaien genannt habe, ist nicht das Wort hässlich, sondern die Realität ist hässlich. Sie sind Lakaien, die einen Regierungsbeschluss – und das ist das Entscheidende – im Bereich des Strafrechts auszufüllen haben, wo eben der Grundsatz des

parlamentarischen Gesetzes als Urgrund der demokratischen Substanz gilt. Strafrecht als Annexkompetenz, das hat gerade der Kollege Satzger ausgeführt, da schaudert es mich wirklich. Hier hört es auf mit der Implied-Powers-Lehre. Beim Strafrecht geht es um eine andere Qualität, die nicht als Annexkompetenz hinzugefügt werden kann. Das entspricht übrigens auch, Herr Satzger hat es erwähnt, nicht der historischen Entwicklung der Verträge.

Ich kann mich aus Zeitgründen nicht über das Haftbefehlsurteil des Bundesverfassungsgerichts äußern. Das ist ein Zickzackurteil, genau wie die Entscheidungen des europäischen Gerichtshofs. Plötzlich sagen die in der neuesten Entscheidung zur Meeresverschmutzung: Art und Maß der Strafe dürft Ihr nicht regeln. Was produzieren wir jetzt für einen Flickenteppich? Sie sagen, die Regierungen dürfen im Rahmenbeschluss Art und Maß der Strafe regeln, obwohl das noch viel schlimmer ist, weil Art und Maß der Strafe ein Parlamentsgesetz erfordern. Das dürfen sie in der Richtlinie, die immerhin etwas besser demokratisch legitimiert ist, aber wiederum nicht normieren. D. h., die neue Rechtsprechung, ich will das nicht weiter ausführen, scheint mir zu merkwürdigen Kompetenzverschiebungen zu führen. Der Vertrag von Lissabon, da stimme ich zu, bringt eine Verbesserung im demokratischen Bereich. Das lässt sich gar nicht leugnen. Allerdings droht eine Verschlechterung dadurch, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung dort hineingeschrieben wird, was bisher im Primärrecht ja noch nicht enthalten ist. Da droht natürlich, dass über das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung immer die punitivste Strafrechtsordnung europaweit exekutiert wird. D. h., man muss hier auf die Kautelen achten. Das haben wir in der Arbeitsgruppe „Alternativentwurf Europäische Strafverfolgung“ getan. Ich muss einmal Propaganda für uns selbst betreiben. Herr Satzger war auch in der Gruppe. Wir haben zwei Alternativentwürfe ausgearbeitet, um ein ausgewogenes, ausbalanciertes europäisches Strafverfahrens- und Strafrechtskonzept anzubieten.

Ja, wie geht es nun weiter, wenn wir den Vertrag von Lissabon bekommen? Die Gefahr ist, dass über die Kompetenzen, die dort geschaffen werden, und über den eindeutig utilitaristisch-instrumentellen Blick, den man in den europäischen Organen auf das Strafrecht wirft, die von mir anfangs apostrophierten drei Säulen des Strafrechts nicht mehr genügend respektiert werden. Da denke ich, und das sage ich

jetzt auch nicht zum ersten Mal, muss diese Notbremse als ein Mittel angesehen werden, die weichen Kompetenzen der Mitwirkung scharf und hart zu machen. Herr Calliess hat es angesprochen: Die Bundesregierung muss die Mitberatung berücksichtigen, auch wenn sie sagt, es war alles Schrott, was Sie gesagt haben. Ich habe zumindest darüber nachgedacht. Erst wenn man harte Kompetenzen hat, können die weichen Kompetenzen im politischen Geschäft auch entsprechend ausgeübt werden. Deswegen sehe ich, genau wie Herr Satzger, diese Notbremsen in Art. 69 e Abs. 3, 69 f Abs. 3 AEUV als die Möglichkeiten an, Entwicklungen punitiver rechtsstaatswidriger Art auf europäischer Ebene zu blockieren. Die Frage ist aber, wer übt das aus, und – damit will ich dann schließen – das wäre mein Appell an Sie. Sie haben jetzt, wenn Sie den Lissabonner Vertrag ratifizieren müssen, noch die souveräne Macht in der Hand. Sobald Sie die Kompetenzen der Art. 69 e Abs. 3, 69 f Abs. 3 AEUV, also die Veto-Kompetenzen, der Bundesregierung belassen, haben wir letzten Endes die Absicherung eines gubernativen Strafrechts. Sie können innerhalb der weichen Kompetenzen hin und her schreiben. Da wird abgeheftet, es gibt Aktenberge, aber Sie haben keine Blockademacht mehr. D. h., die Ratifizierung von Lissabon ist die Chance, wie der Bundestag sein Recht sichern kann, die Bundesregierung bei der Ausübung der Veto-Position an seinen Beschluss zu binden. Wir haben schon im ersten Alternativ-Entwurf vorgeschlagen, dass die Mitwirkungsrechte nach Art. 23 GG im Strafrecht zu einer Veto-Position des Bundestages ausgebaut werden müssen. Das halte ich nicht nur für politisch erforderlich. Ich halte es für eine Grundbedingung in der Demokratie, dass das Strafrecht von dem am besten demokratisch legitimierten Körper bestimmt wird. Das sind der Bundestag in Deutschland oder die Parlamente der anderen Mitgliedstaaten und nicht ein gubernativer Körper wie eine Regierung.

Die demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments ist auch nicht völlig ausreichend, weil das Europäische Parlament, das ja zum Glück mehr Kompetenzen bekommt, zwei kleine Dellen in seiner demokratischen Legitimation aufweist. Erstens ist die Wahlrechtsgleichheit über das gesamte europäische Wahlvolk hinweg nicht zu 100% gegeben. Zweitens gibt es bis heute, das ist auch mehrfach angesprochen worden, noch keine europäische Öffentlichkeit, in der die Dinge auf europäischer Ebene diskutiert werden. Ein Parlament erhält seine Legitimation aber auch durch

die Öffentlichkeit, vor der es sich rechtfertigen und mit der es ständig in Kontakt stehen muss.

Wegen dieser Lücken in der demokratischen Legitimation des Europäischen Parlaments halte ich es für wichtig, dass die einzelstaatlichen Parlamente im Bereich des Strafrechts nach wie vor – bildlich gesprochen – den Finger am Drücker behalten. Das geht nur, wenn Sie die Bundesregierung oder die Regierungen in anderen Ländern, wie es übrigens in Skandinavien, England und Österreich der Fall ist, an die Entscheidung des Parlaments binden, sofern es um Strafgesetzgebung geht. Wenn Sie das beim Vertrag von Lissabon nicht machen, haben Sie die Autokastration durchgeführt. Dann haben Sie sich nämlich Ihrer harten Rechte begeben, der Bundestag wird nur noch ein „Tändelorgan“ sein, und wir haben letzten Endes die gubernative Rechtsetzung auch im Strafrecht. Danke schön.

Vorsitzender Jerzy Montag: Herr Prof. Dr. Schünemann, danke schön. Der nächste und vorletzte Redner ist Herr Suhr, Staatskanzlei des Saarlandes, Leiter des Referats Europapolitik/Europarecht, stellvertretender Leiter der Europaabteilung.

SV Oliver Suhr, LL.M.Eur.: Ja, vielen Dank. Ich möchte in Anknüpfung an das, was Sie, Herr Vorsitzender, eingangs gesagt haben, nur zwei Punkte noch einmal herausgreifen. Sie haben das Grunddilemma der Kompetenzabgrenzung beschrieben. Die höhere Ebene macht etwas, was politisch gewollt ist. Sie, vielleicht sogar für die eigene Präsidentschaft, braucht einen Erfolg, den man u. U. im eigenen politischen Rahmen gar nicht durchsetzen kann. Man hat aber kompetenzrechtliche Bedenken. Da haben Sie speziell den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit angesprochen.

Ich möchte beim ersten Punkt also noch mal auf die materielle Strafrechtzuständigkeit in der dritte Säule zu sprechen kommen. Hier gibt es im Wesentlichen zwei Argumente, die für eine weite Auslegung streiten. Das erste Argument, ich greife bewusst nur diese zwei heraus, ist die Praxis, die es so macht. Ich halte das in Wirklichkeit nicht für ein Argument. Es ist allerdings auch so, dass es die Praxis im Bereich Umweltstrafrecht oder Meeresverschmutzung bzw. im

nationalen Kontext, erstes Gesetz zum Europäischen Haftbefehl, so gemacht hat. Das hat sich als nicht zielführend erwiesen.

Das ganz entscheidende Argument ist darüber hinaus die Formulierung „schließt ein“ in Art. 31 EUV. Wir werden zwar darauf hingewiesen, dass andere Sprachfassungen noch deutlicher eine beispielhafte Aufzählung abbilden würden. Ich kann mich, wie Herr Calliess und andere, dem nicht anschließen. Warum nicht? Weil der Wortlaut relativ deutlich ist und in Abs. 1 Buchstabe e drei Bereiche aufzählt. Art. 29 EUV nimmt auf diesen Wortlaut Bezug. Ich bitte den Bundestag, einmal zu überlegen, was es bedeutet, wenn Sie sich der Argumentation anschließen, dass die anderen Sprachfassungen etwas aussagen, was Sie der deutschen Sprachfassung nicht entnehmen können, die wahrscheinlich nicht von allen Abgeordneten, zumindest aber von allen Mitarbeitern entsprechend durchgesehen wurde. In diesem Fall ergibt sich die weitere Auslegungsmöglichkeit aus der französischen Fassung. Gehen wir diesen Weg einmal mit. Dann haben wir möglicherweise zwei Varianten. Dann können wir aber m. E. nicht immer die weitere nehmen. Was würde das für Ihre Sorgfaltsanforderungen bei der Ratifikation des Lissabonner Vertrages bedeuten? Im Falle einer monatelangen Prüfung, Wort für Wort, würden wir den Zeitplan nicht einhalten. Deshalb kann ich dieses Argument, auch wenn es vielleicht das beste Argument dieser Meinung ist, überhaupt nicht mittragen.

Wozu führt diese Argumentation? Sie führt dazu, dass man sagt, ausschlaggebend für die Begrenzung seien letztlich nur die Zielbestimmungen des Art. 29 EUV. Dann haben wir aber genau das, was wir im Grunde seit der Unzufriedenheit mit dem Vertrag von Nizza und der ganzen Diskussion um die Subsidiarität und Kompetenzabgrenzung gerade nicht haben wollen: Nämlich das Schließen von Zielen auf Kompetenzen. Wir dürfen uns auch nicht der Versuchung hingeben zu sagen, wir können hier kein Exempel statuieren, nur weil es jetzt gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geht. Das ist nun einmal in der Kompetenzabgrenzung so. Da können wir nichts daran ändern. Wenn wir keine Kompetenz finden, dürfen wir das Richtige im falschen Kontext eben nicht unterstützen. Hilfreich ist in diesem Kontext auch ein Blick in den Vertrag von Lissabon und in den dortigen Katalog für das materielle Strafrecht. Da finden wir Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nämlich auch nicht aufgezählt. Wenn überhaupt, wäre es nur über einen einstimmigen

Erweiterungsbeschluss mit Zustimmung des Europäischen Parlaments möglich, den Katalog zu erweitern. Das hielte ich aber auch für äußerst bedenklich, weil es m. E. jedenfalls Probleme mit der besonders schweren Kriminalität und mit der grenzüberschreitenden Dimension geben würde.

Natürlich ist dieser betreffende Rahmenbeschluss, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, schon sehr weit gediehen, beschlossen ist er noch nicht. Wie Sie dann letztlich mit diesen kompetenzrechtlichen Bedenken umgehen, halte ich für eine politische Entscheidung. Beim nächsten Mal ist es natürlich keine Sache mehr, die man politisch will, weil sie ein schönes Ziel hat. Beim nächsten Mal tut es aber vielleicht richtig weh, weil man sich dieses Arguments schon beraubt hat.

Der zweite Punkt hat ganz praktische Konsequenzen für die Mitwirkung des Bundestages. Ich habe in meiner Stellungnahme schon näher ausgeführt, warum es wichtig ist, dass der Bundestag vor Inkrafttreten von EU-Gesetzen tätig wird. Die heutige Bundeskanzlerin hat 2005 vor dem Bundestag gesagt, dass die Rechts- und Innenpolitik angesichts der Bedrohungen des 21. Jahrhunderts stärker als bisher eine Gemeinschaftsaufgabe sein werde und dass in diesem Zusammenhang Fragen der demokratischen Legitimation weiter diskutiert werden müssten. So sei die mündliche Verhandlung zum europäischen Haftbefehl noch kein Ruhmesblatt für das Parlament gewesen. In der Folgezeit hat man in Erwartung des EU-Verfassungsvertrages das Stärkungsgesetz verabschiedet und die Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Bundesregierung ausgehandelt. Theoretisch gibt es also jetzt während der Novellierung des Stärkungsgesetzes ein Fenster, wo man auch noch einmal über die Zusammenarbeitsvereinbarung reden könnte. Nur liegt m. E. an dieser Stelle überhaupt nicht das Problem. Das Problem ist, dass die Fraktionen, dass Sie die politische Entscheidung treffen müssen. Das ist die Aufgabe, die Sie nach Art. 23 GG und nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags noch in stärkerem Maße aktiv wahrzunehmen haben.

Im Europaausschuss des Bundestages ist am 19. September 2007, also vor relativ kurzer Zeit, die Einjahresbilanz der Zusammenarbeitsvereinbarung gezogen worden. Dort wurden zwei Punkte genannt. Erster Punkt: Die Information durch die Bundesregierung funktioniert, wenn auch noch nicht vollständig. Zweiter Punkt. Der

Bundestag hat seine Mitwirkungsrechte noch nicht aktiviert, so möchte ich es umschreiben. Und dieses 'noch nicht aktiviert' ist der Punkt, über den man reden muss. Das führt zwar ein bisschen aus dem Thema des europäischen Strafrechts heraus, ist aber letztendlich die Frage nach der Ausübung der Kontrollaufgaben. Es geht natürlich auch darum, wie man die Informationsflut filtert. Wie stellt man sich darauf ein? Ich weiß, dass Sie damit bereits begonnen haben. Es gibt aber auch Angebote in der Literatur. U. a. die Stiftung Wissenschaft und Politik zeigt auf, wie so etwas funktionieren kann.

Die Frage nach der demokratischen Legitimationskette sieht das Bundesverfassungsgericht eher praktisch. Es stellt nicht nur die Frage, ob man die Bundesregierung theoretisch vor dem Abstimmungsverhalten im Rat in Brüssel hätte kontrollieren können, sondern es wird gefragt, ob denn praktisch darüber gesprochen worden ist. Haben Sie sich das angesehen? Das ist die Herausforderung, der man sich hier, wie ich meine, stellen muss.

In der Zusammenarbeitsvereinbarung würde ich nur eine Sache konkret ändern. Ich würde nicht auf diese Notbremse abheben. Denn wenn ich, wie ich Prof. Dr. Schönemann in seiner schriftlichen Stellungnahme verstanden habe, den Bundestag bei jedem Gesetz im Strafrecht über die Wahrnehmung der Notbremse entscheiden lasse, habe ich eine Ratifikationsbedürftigkeit durch die Hintertür geschaffen, die wir gerade in der Bemühung um Handlungsfähigkeit durch die Abschaffung dieser Übereinkommen als Instrument des europäischen Strafrechts im Lissabon-Vertrag beseitigen wollten. Ich hielte eine Änderung oder eine Klarstellung in der Zusammenarbeitsvereinbarung für sinnvoll. Wenn nämlich der Rat durch einstimmigen Beschluss mit Zustimmung des Europäischen Parlaments den Katalog der Kriminalitätsbereiche erweitern will, haben wir einen Übergang vom Grundsatz der Mehrheitsentscheidung zur Einstimmigkeit. In diesem Fall sollte das vorher gesondert bei Ihnen, also im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses bzw. im EU-Ausschuss, aufgerufen werden. Vielen Dank.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke, Herr Suhr. Die letzte Rednerin in der Runde ist Frau Dr. Zeitler, Europäische Kommission, Generaldirektion JLS - D.3, Strafjustiz.

SVe Dr. Helge Elisabeth Zeitler, LL.M.: Vielen Dank für die Einladung, die mir auch Gelegenheit gibt, Ihre Perspektive für die weitere Arbeit der Kommission mit nach Brüssel zu nehmen, Herr Vorsitzender. Sie haben die Eingangsfrage ja bereits etwas relativiert. Sie wäre auch aus Sicht der Kommission so zu beantworten gewesen, wie sie die Vorredner beantwortet haben: Nein, es entsteht zumindest in absehbarer Zukunft weder auf Grundlage der jetzigen Verträge noch auf Grundlage des Reformvertrages, wenn er denn so in Kraft tritt, wie es geplant ist, ein einheitliches europäisches Strafrecht.

Es besteht aber auf europäischer Ebene die Kompetenz, in bestimmten Bereichen das Strafrecht anzugleichen. Dieser Angleichungskompetenz liegen zwei Gedanken zugrunde. Zum einen ist die Angleichung ein notwendiges Element, um gegenseitiges Vertrauen zu schaffen und ohne gegenseitiges Vertrauen kann die Idee eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht verwirklicht werden. Und ein solcher Raum ist unabdingbar, um den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung umsetzen zu können. Zum anderen dient die Angleichung als notwendiges Instrument der Bekämpfung von Strafbarkeitslücken, insbesondere in den Bereichen der grenzüberschreitenden Kriminalität, in denen es um den Schutz der Eigeninteressen der Gemeinschaft oder um bestimmte Schutzgüter geht, die von allen Mitgliedstaaten als besonders schutzwürdig anerkannt wurden.

In welchen Bereichen die Union tätig wird, wird durch das Mandat bestimmt, das der Europäische Rat, also die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, der Kommission erteilt. Dies geschah zuletzt im Haager Programm von 2005. Hinzu kommen Initiativen einzelner oder Gruppen von Mitgliedstaaten.

Die Angleichung des materiellen Strafrechts hat sich bisher im Wesentlichen auf Tatbestandsdefinitionen, den Umfang der Haftung und im Mindestmaß vorzusehende Höchststrafen beschränkt. Die Instrumente haben, und das gilt auch für neue Richtlinienvorschläge der Kommission, die Strafrechtstradition unberührt gelassen, z. B. bei der Frage nach der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen, bei der die Kommission auch nicht vorhat, in näherer Zukunft von dieser Tradition abzuweichen.

Eine Angleichung der Strafrechtssysteme ist aus den genannten Gründen bis zu einem gewissen Grad unverzichtbar, um die Ziele erreichen zu können, die der Europäische Rat vorgegeben hat. Allerdings weisen die Rechtsgrundlagen des EU-Vertrages, wie sie den Instrumenten bisher zugrunde lagen, bekanntlich Schwächen auf. Besonders nachteilig sind dabei die unzureichende Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes und die schwache Rolle des Europäischen Parlaments. Aus Sicht der Kommission ist die Tatsache entscheidend, dass es kein Vertragsverletzungsverfahren bei Rahmenbeschlüssen gibt. Wenn sich streng genommen die Umsetzungspflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich eines Rahmenbeschlusses und einer Richtlinie nicht wesentlich voneinander unterscheiden, kann man doch in den Verhandlungen im Rat feststellen, dass das Verständnis bezüglich der Bindung der Mitgliedstaaten an die Vorgaben aus den europäischen Instrumenten sehr unterschiedlich ist, je nachdem, ob es sich um einen Rahmenbeschluss oder um Verhandlungen über eine Richtlinie handelt.

Insofern war es aus Sicht der Kommission sehr zu begrüßen, dass über die ausdrückliche Kompetenz des EU-Vertrages hinaus der EuGH in zwei Urteilen anerkannt hat, dass unter bestimmten Voraussetzungen strafrechtliche Maßnahmen auch im Bereich des Gemeinschaftsrechts beschlossen werden können, wobei der Gerichtshof zuletzt auch klar gemacht hat, dass sich diese Kompetenz, anders als die der Union, nicht auf Art und Maß der Sanktionen bezieht. Eine Angleichung von Art und Maß der Sanktionen kann aber aus unserer Sicht ein sehr wesentliches Element der europäischen Strafrechtspolitik sein.

Es geht natürlich, das ist klar, um sehr sensible Fragen der Kompetenzverteilung zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten. Es geht aber auch um den Inhalt. Das Umweltstrafrecht ist ein gutes Beispiel um zu zeigen, weshalb der Sanktionsbereich wesentlich ist. 80% der Gesetzgebung im Umweltrecht haben europarechtliche Vorgaben. Dennoch geht das Verständnis über die Konsequenzen, die aus Verstößen gegen diese einheitlichen Vorgaben zu ziehen sind, sehr auseinander.

Wir haben also in der Tat, wie es Prof. Dr. Calliess angeführt hat, ein Vollzugsproblem. Ein gutes Beispiel dafür ist die illegale Abfallverbringung. Einige

der Mitgliedstaaten sehen sie gar nicht als Straftat an. In den Mitgliedstaaten, wo sie als Straftat gewertet wird, schwanken die Geldstrafen für juristische Personen von max. knapp 3.000 Euro bis max. 850.000 Euro. Bei Haftstrafen sind zwischen max. sechs Monaten und max. sechs Jahren vorgesehen. Wir haben erhebliche Divergenzen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Das bringt natürlich Schwierigkeiten in einem Bereich mit sich, in dem nach einer Studie 70% der Straftaten grenzüberschreitenden Charakter haben. In solchen Bereichen der grenzüberschreitenden Kriminalität sind die Instrumente der europäischen justiziellen Zusammenarbeit unverzichtbar. Einem Zeitungsartikel war kürzlich zu entnehmen, dass ein Ire aufgrund eines Europäischen Haftbefehls wegen illegaler Abfallverbringung nach England überstellt wurde. Das wäre aber in vielen Fällen auch bei sehr gravierenden Umweltstraftaten gar nicht möglich, da dies nun einmal einen Mindeststrafrahmen von einem Jahr Freiheitsstrafe erfordert. Daher ist aus unserer Sicht eine gewisse Angleichung der Sanktionsrahmen essentiell. Insofern wäre es zu begrüßen, wenn der Reformvertrag dafür eine ausdrückliche Grundlage schafft.

Gleichzeitig bedauern wir ausgesprochen, dass die Diskussion zu einem Rahmenbeschluss über die Verfahrensrechte, die auch aus unserer Sicht ein notwendiges Korrelat zur Angleichung des materiellen Strafrechts sind, bisher nicht zu einem Ergebnis geführt hat.

Grundsätzlich bringt die sektorielle Vorgehensweise bei der Angleichung des Strafrechts insbesondere im Hinblick auf die Kohärenz der nationalen Strafrechtssysteme Schwierigkeiten mit sich. Das hat zuletzt auch Generalanwalt Mazák in seinem Schlussantrag im Verfahren zur Meeresverschmutzung analysiert. Dies ist aber nun einmal Ausdruck des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und die Schwierigkeiten entstehen unabhängig davon, ob im Gemeinschaftsrecht oder im Unionsrecht vorgegangen wird.

Ich möchte mit einem kurzen Blick auf den Reformvertrag schließen. Aus unserer Sicht brächte er in verschiedener Hinsicht Fortschritte mit sich und würde eine kohärentere Strafrechtspolitik ermöglichen. Denn es gäbe ein einheitliches Gesetzgebungsverfahren mit einer Entscheidungskompetenz des Europäischen

Parlaments, mit gestärkten Rechten der nationalen Parlamente, mit einer umfassenden Zuständigkeit des Gerichtshofs und eben auch mit der genannten Möglichkeit der Notbremse der Mitgliedstaaten. Der Preis ist allerdings, dass wir die Opt-out-Möglichkeit oder besser gesagt die Opt-in-Möglichkeit für Großbritannien und Irland haben und dass Dänemark nicht teilnehmen wird. Die Tatsache, dass alle Instrumente nicht mehr automatisch gelten, ist keine sehr glückliche Entwicklung, wenn man das Endziel eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor Augen hat. Deswegen wird auch künftig die EU-Strafrechtspolitik eine große Herausforderung darstellen. Danke.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke, Ihr Schlusswort in aller Ohren. Herzlichen Dank Herr Kollege Kauder, Sie haben es geschafft, das Rederecht der Sachverständigen glatt zu verdoppeln. Das war aber auch notwendig und richtig und ich glaube, es war für uns alle ganz lehrreich, was wir gehört haben. Ich sehe in die Runde und frage die Kolleginnen und Kollegen, wer mit den Fragen anfangen möchte. Herr Kollege Kauder.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) (CDU/CSU): Herr Suhr, Sie haben die zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung getroffene Vereinbarung zum Abstimmungsverhalten auf europäischer Ebene erwähnt. Die Kritik ist bei mir noch nicht ganz angekommen. Sind Sie nicht der Meinung, dass die Notbremse des Reformvertrages auch über die bestehende Vereinbarung, die wir mit der Bundesregierung getroffen haben, in Gang gesetzt werden kann?

Mechthild Dyckmans (FDP): Danke schön, Herr Vorsitzender. Meine Frage geht an Herrn Prof. Dr. Böse und an Frau Prof. Dr. Kokott. Wir haben gehört, dass es unterschiedliche Auffassungen gibt, ob der Art. 31 Abs. 1 EUV abschließend ist oder nicht. Ich glaube, wir werden uns wohl darin einig sein, dass Art. 69 f AEUV nunmehr abschließend ist, so dass insofern keine Probleme mehr auftreten sollten. Der EuGH hat in der letzten Entscheidung gesagt, dass Art und Maß der Strafe nicht von der EU festgelegt werden dürfen. Meines Erachtens werden wir die Probleme wieder bekommen, denn es heißt in Art. 69 f AEUV: Das Europäische Parlament und der Rat können nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen schwerer

Kriminalität usw. festlegen. Meine Frage lautet also: Wie sehen Sie das? Wird man die Rechtsprechung des EuGH, dass Art und Maß nicht festzulegen sind, noch aufrechterhalten oder ist sie durch den Reformvertrag überholt?

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP): Ich hätte eine Frage an Herrn Professor Dr. Albrecht und Herrn Professor Dr. Calliess. Ich möchte Sie gerne nach Ihrer Einschätzung fragen. Wie in Ihren Ausführungen ist auch vom Parlament immer wieder beklagt worden, dass wir aufgrund des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung Entscheidungen justizieller Art, welcher Form auch immer, anerkennen und sie damit für bindend erklären, die Verfahrensbestimmungen und Rechte von Beschuldigten im Verfahren aber in keiner Weise angeglichen sind. Das wurde auch während der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands als wichtiges Thema angesehen, konnte aber nicht erfolgreich abgeschlossen werden, so dass die Verfahrensrechte im Moment auf einen Minimalstandard zu verharren scheinen. Halten Sie es aus Ihrer Sicht überhaupt für verantwortbar, dass wir uns in diesen Prozess der Kompetenzerweiterung – auch wenn die Parlamente und die Beteiligungsmöglichkeiten der Parlamente gestärkt werden – begeben, ohne dass irgendein Mechanismus geschaffen wird, um wieder dazu zu kommen, dass das Pferd auf allen vier Beinen steht und nicht von hinten aufgezügelt ist? Wenn wir schon diese gegenseitige Anerkennung haben, dürfte wenigstens nichts weiter passieren, bevor ein Minimum an Verbesserung der Verfahrensstellung der Beschuldigten geschaffen worden ist? Wie bewerten Sie den jetzt vorliegenden Vertragsentwurf? Sehen Sie irgendeine Möglichkeit, diesen Punkt stärker zu thematisieren in unserer Fraktion, als Parlamentarier, um die Bundesregierung über alle Fraktionsgrenzen hinweg darin zu unterstützen, sich mit aller Macht für diesen Entwurf des Rahmenbeschlusses einzusetzen, auch wenn während der Ratspräsidentschaft Deutschlands die angestrebten Fortschritte leider nicht erzielt werden konnten.

Michael Grosse-Brömer (CDU/CSU): Da das ja keine Expertenanhörung, sondern ein Expertengespräch ist, beteilige ich mich jetzt mal an diesem Gespräch. Ich habe das Gefühl, dass manche von Ihnen immer nur die Worte von Professor Di Fabio im Ohr haben, wonach sich Parlamentarier grundsätzlich nicht um diese europäischen Rechtsakte kümmern, die sie im Zweifel nur zur Kenntnis nehmen, allenfalls freitagmorgens mal eine Stunde. Ich glaube, dass es diese Parlamentarier auch im

Bundestag noch gibt. Es gibt aber eine zunehmende Zahl von Parlamentariern, die sich frühzeitig bemühen, fragen, welche Rechtsetzungsakte in der sogenannten Pipeline sind, sich um den jeweiligen Berichterstatter im Europäischen Parlament kümmern, mit ihm telefonieren und überlegen, wie sie frühzeitig nationale Interessen vertreten können, die sie natürlich für sich gefiltert haben. Insbesondere im Unterausschuss Europarecht – aber ich glaube auch für den Rechtsausschuss kann man das sagen – ist die Sensibilität, sich frühzeitig um europäische Rechtsetzungsakte zu kümmern, nicht nur vorhanden, sondern auch deutlich gewachsen. Ich weiß nicht, ob Sie das beruhigt. Mich beruhigt aber, dass ich das einmal gesagt habe. Das ist der erste Punkt – und natürlich keine Frage, sondern Teil des Gespräches gewesen.

Ich habe bei Herrn Professor Dr. Albrecht noch in Erinnerung, wir schauen bei unserer eigenen Entmachtung zu. Das war auch die Grundtendenz bei anderen Stellungnahmen. Da gab es aus meiner Sicht auch bei der Verhandlung zum europäischen Haftbefehl einen Dissens. Das BMJ hat damals gesagt, dagegen könnt Ihr gar nichts machen. Der europäische Haftbefehl ist jetzt da und damit müsst Ihr leben. Ich sage das einmal so salopp. In der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht wurde erklärt, so könne man das nicht machen. Ihr müsst das völlig verändern, das machen andere ja auch. Ich wäre Ihnen ganz dankbar, wenn Sie mir sagen könnten, wie ich künftig bei diesen Rahmenbeschlüssen noch etwas ändern kann. Bitte stellen Sie mir meine Möglichkeiten kurz dar. Die Frage geht an Professor Dr. Albrecht und an Professor Dr. Calliess.

Die zweite Frage, die ich habe, geht an Frau Dr. Zeitler. Können Sie mir erklären, wie in der Praxis so ein Rahmenbeschluss entsteht? Wer kommt auf die Idee, etwas zu machen? Ich habe gehört, aber da werden Sie wahrscheinlich heftigst widersprechen, da fände irgendwann ein Kolloquium statt und dann möchte man die Welt verbessern und entwirft einen Rahmenbeschluss. Das ist sicherlich ein bisschen frech, aber es soll auch in Brüssel Leute geben, die so etwas – insbesondere die Antidiskriminierung betreffend – behaupten. Solche Ideen entwickeln sich dann und die Kommission kommt auf die Idee, den Mitgliedsstaaten zu erklären, dass sie da endlich etwas tun müssen, damit die Welt besser wird. Dabei lässt man manchmal außer Acht, dass sich manche, insbesondere die

Parlamentarier in den Mitgliedstaaten, selbst auch Gedanken machen, wie die Welt besser werden könnte, und vielleicht sogar unterschiedliche Auffassungen haben. Sie werden dem jetzt heftigst widersprechen, aber ich wäre dankbar, wenn Sie einmal sagen, wer auf die Ideen kommt, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen. Das ist zwar ganz toll, aber da muss es ja einen geben, der sagt, wir machen das von Europa aus, weil uns die Bemühungen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen. Vielleicht können Sie uns erklären, wie so etwas passiert.

Vorsitzender Jerzy Montag: Ich sehe keine weiteren Fragen der Kolleginnen und Kollegen. Ich erlaube mir, auch eine kurze Frage an Herrn Professor Dr. Calliess und Frau Professor Dr. Kokott zu stellen. Sie haben, jedenfalls nach meinem Verständnis, die strafrechtliche Annexkompetenz als einen relativ normalen europarechtlichen Vorgang geschildert, der keiner großen Aufregung wert ist. Ich würde Sie bitten, kurz zu den flammenden Plädoyers von Herrn Professor Dr. Satzger und Professor Dr. Schünemann Stellung nehmen, die das als Strafrechtler für das Werk des Teufels halten. Vice versa möchte ich Sie, Herr Professor Dr. Satzger und Herr Professor Dr. Schünemann, herzlich bitten, noch einmal kurz dazu Stellung zu nehmen, dass in den gesetzlichen Bestimmungen oder auch in den Entscheidungen des EuGH diese Annexkompetenz durch die Wendung „nur dann, wenn unerlässlich“ begrenzt wird. Könnte also diese Begrenzung der Kompetenz auf das Unerlässliche, wenn es in der Sache argumentativ ausgefüllt wäre, Ihre flammende Kritik ein bisschen relativieren? Danke schön.

Wir kommen jetzt zu einer Antwortrunde und wir beginnen, wie bei uns üblich, in der umgekehrten Reihenfolge, so dass ich Sie, Frau Dr. Zeitler, bitte, die Frage des Kollegen Grosse-Brömer zu beantworten.

Sve Dr. Helge Elisabeth Zeitler, LL.M.: Wie ich in meiner Stellungnahme schon kurz angesprochen habe, beruht ein Großteil unserer Aktivitäten auf dem Mandat des Europäischen Rates, also der Staats- und Regierungschefs, die ein bestimmtes Handlungsprogramm – normalerweise über einen Fünfjahreszeitraum – beschließen, wie z. B. das Haager-Programm, das die Fortführung des Tampere-Programms darstellt. Dort werden normalerweise die Tätigkeitsbereiche vorgegeben, in denen sie gerne Vorschläge der Kommission sehen würden. Üblicherweise beginnt dieser

Prozess mit der Erstellung von Grünbüchern, in der Tat mit Konsultationen und Kolloquien, in denen wir auch Sachverständigenanhörungen durchführen. Dort versuchen wir, einen Überblick zu gewinnen, ob und in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht und welche konkreten Aspekte behandelt werden sollten. Das kann durchaus dazu führen, dass in bestimmten Bereichen kein Handlungsbedarf gesehen wird. Wir haben z. B. gerade eine Mitteilung veröffentlicht, dass wir aufgrund bestimmter Umstände im Bereich des Zeugenschutzes aktuell keinen legislativen Handlungsbedarf sehen, sondern noch weitere Expertisen einholen und Studien durchführen wollen. Es besteht also kein Automatismus, nachdem immer sofort ein Gesetzgebungsvorschlag vorgelegt wird.

Im Bereich der dritten Säule kommt das Initiativrecht den Mitgliedstaaten hinzu. Das trägt auch, das muss man schon sagen, zur Zersplitterung bei, weil natürlich jede Präsidentschaft unterschiedliche Prioritäten setzt.

Es kann Handlungsbedarf oder Handlungswille aufgrund aktueller politischer Ereignisse entstehen. Wir haben das nach dem 11. September 2001 erlebt. Die Tankerunfälle vor der spanischen Küste haben zu sehr starken und eiligen Gesetzgebungsaktivitäten im Bereich Meeresverschmutzung geführt. Es gibt also viele Gründe, weshalb es zu Gesetzgebungsaktivitäten kommt. Die wesentlichen Vorgaben sind aber keine Erfindung der Kommission, sondern beruhen auf einem politischen Mandat der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten.

Vorsitzender Jerzy Montag: Herr Kollege Grosse-Brömer, reicht Ihnen das als Antwort aus? Wollen Sie nachfragen oder kann ich in der Runde weitergehen? Um die Debatte aufzufrischen, können Sie eine Frage stellen, wenn es eine kurze Nachfrage zu dieser Antwort gibt. Bitte sehr!

Michael Grosse-Brömer (CDU/CSU): Ja gut, dann möchte ich die Chance auch nutzen. Gibt es auch Initiativen, die außerhalb des Rates auch ohne Initiativrecht entstanden sind und wie entstehen die? Wer denkt sich die aus? Wie muss ich mir die Entscheidungsfindung im Rat vorstellen? Ich weiß, wie dort abgestimmt wird und dass manchmal Einstimmigkeit erforderlich ist, aber reicht da auch einmal eine bloße Anregung aus, über die man dann abstimmt? Ich war ja nie dabei. Sagt dann

irgendein Minister eines Mitgliedstaates, es wäre chic, wenn wir uns mal um Fremdenfeindlichkeit und Rassismus kümmern, dann stimmen alle ab und schließlich legt die Kommission los, oder wie muss ich das verstehen?

SVe Dr. Helge Elisabeth Zeitler, LL.M.: Also, ehrlich gesagt, war ich auch nie dabei.

(Zwischenruf: Aber Sie arbeiten daran!)

Ja, das ist richtig. Die Bundesregierung kann wahrscheinlich wesentlich mehr dazu sagen, wie die konkreten Verhandlungen im Rat ablaufen, als ich es könnte. Nichtsdestotrotz ist es so, dass die jeweilige Präsidentschaft, unter der der Europäische Rat tagt und unter der ein solches mehrjähriges Programm beschlossen wird, lange Vorgespräche mit den Beteiligten führt, unter anderem auch mit der Kommission, die natürlich Vorschläge zu den Bereichen macht, in denen sie Handlungsbedarf sieht. Das wird dann mit der jeweiligen Präsidentschaft abgestimmt. Ich nehme an, dass die jeweilige Präsidentschaft auch andere Mitgliedstaaten mit einbezieht und von dort Anregungen entgegennimmt. Das ist meine Vorstellung davon, wie das wahrscheinlich abläuft. Daraus erwächst dann ein Dokument, welches den Staats- und Regierungschefs zur Abstimmung vorgelegt und nach einer Diskussion ggf. auch so angenommen wird.

Was die Initiativen der Kommission betrifft, kann ich Ihnen jedenfalls versichern, dass nach den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs, in denen die Möglichkeit zum Erlass von Strafrechtsmaßnahmen im Gemeinschaftsrecht unter bestimmten Umständen anerkannt wurde, natürlich in verschiedenen Bereichen des Gemeinschaftsrechts Überlegungen in den Generaldirektionen der Kommission angestellt wurden, ob man eventuell Strafrecht als Durchsetzungsinstrument nutzen sollte. Ich kann Ihnen versichern, dass das sehr sorgfältig, auch unter Berücksichtigung der ultima ratio und des besonderen Charakters des Strafrechts, geprüft wird. Es ist kein Automatismus, dass man überall dort, wo man ein gewisses Vollzugsdefizit sieht, Sofortmaßnahmen unter Einbeziehung des Strafrechts vorschlägt. Es findet vielmehr eine Abwägung unter allen Beteiligten mit dem juristischen Dienst in den Bereichen statt, in denen man einen besonderen Bedarf

sieht und in denen man denkt, eine effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrecht sei ohne Erlass von Strafrecht nicht sicher zu stellen.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Ich würde gerne in der Reihenfolge weitergehen. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass auch die Bundesregierung und das Bundesjustizministerium bei diesem Fachgespräch anwesend sind. Herr Staatssekretär Hartenbach neben mir ist auch schon bei manchen Aussagen etwas unruhig geworden. Wenn es ihn nicht mehr hält, erhält er sofort das Wort. Herr Suhr, der Kollege Kauder hat eine Frage an Sie gestellt.

SV Oliver Suhr, LL.M.Eur.: Erlauben Sie mir eine Zwischenbemerkung, die Sie eingangs bei der Frage des Herrn Abgeordneten Grosse-Brömer angeregt hatten. Im Moment gibt es noch ein mitgliedstaatliches Initiativrecht in der dritten Säule, das es auch in Zukunft – allerdings nur noch für eine Gruppe von Mitgliedstaaten – geben wird. In der Vergangenheit haben die Mitgliedstaaten durchaus, wenn man dieses Fazit zieht, insofern eine positive Rolle gespielt, als Initiativen in den Bereichen „Stärkung der Beschuldigtenrechte“ und „Verfahrensrecht“ zum Teil aus dem Kreis der Mitgliedstaaten, also letztlich von den nationalen Regierungen, hervorgegangen sind. Gerade beim Rahmenbeschluss Bewährungsstrafen, der auch auf eine mitgliedstaatliche Initiative zurückzuführen ist, kann man dem, glaube ich, viel Positives abgewinnen.

Natürlich gibt es so etwas wie eine strategische Arbeitsplanung und ein Arbeitsprogramm der Kommission. Vor gar nicht langer Zeit haben wir das neueste bekommen und ich hielt das für ein ausgezeichnetes Instrument für die eigene Arbeitsplanung, z. B. in einem Ausschussesekretariat, um schon frühzeitig die Schwerpunkte zu erkennen, die man sich etwas näher ansehen sollte.

Zu der Frage, die an mich gerichtet wurde. Ich wollte die Frage aufwerfen, ob es notwendig ist, das Stärkungsgesetz, das es schon einmal mit Blick auf den Verfassungsvertrag gab und das nur bezüglich einer Regelung in Kraft getreten ist, zu novellieren. Ist es notwendig, die Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Bundesregierung aus der Perspektive des europäischen Strafrechts zu ergänzen, zu erweitern, zu ändern? Mein Fazit war hier grundsätzlich: Nein. Warum? Weil es z. B.

schon einen Parlamentsvorbehalt in der Zusammenarbeitsvereinbarung und eine Regelung gibt, nach der der Bundestag besonders beteiligt werden soll, wenn von der Einstimmigkeit zur Mehrheit übergegangen wird. Das hatte ich eben schon gesagt.

Ich meine allerdings, dass man diese letztgenannte Regel auch dann anwenden sollte, wenn der Katalog der Straftaten oder der strafprozessuellen Maßnahmen über das hinaus, was jetzt schon geregelt ist, durch einstimmigen Ratsbeschluss mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erweitert werden soll. Dies kann durch eine Klarstellung oder Erweiterung geschehen. Manchmal wird das auch durch mündliche Vereinbarungen oder durch Schriftwechsel gemacht. In diesem Fall sollte man sie vorher gesondert im Ausschuss informieren und das mit Ihnen besprechen.

Das war mein Petikum und es war nicht meine Absicht, den Eindruck zu erwecken, es würde hier nicht sorgfältig gearbeitet. Ich habe vielmehr aus einer Septembersitzung des Europaausschusses zitiert, in der man intern festgestellt hat, dass die Instrumente, die die Zusammenarbeitsvereinbarung schon jetzt zur Verfügung stellt, bisher noch nicht ausreichend genutzt werden. Das wird in Zukunft, hoffentlich ab 1. Januar 2009, deshalb nicht mehr gehen, weil der Lissabon-Vertrag aufgrund unserer gemeinsamen Anstrengungen für die nationalen Parlamente eine ganz neue Rolle vorsieht. Bis dahin muss man sich in den Ausschusse sekretariaten, in den Mitarbeiterstäben und auch bei Ihnen darauf eingestellt haben, dass hier eine neue europa- und verfassungsrechtliche Aufgabe auf das deutsche Staatsrecht, auf den Bundestag, zukommt.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Herr Prof. Dr. Schünemann auf meine kurze Frage.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Bernd Schünemann: Die kann ich auch kurz beantworten. Ich habe das Meeresverschmutzungs-Urteil vor mir liegen. Unerlässlichkeit liegt danach vor, wenn das Strafrecht eine unerlässliche Maßnahme darstellt, um die volle Wirksamkeit der erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten. Jede soziologische und kriminologische Forschung zeigt, dass Normen niemals vollständig eingehalten werden, dass sie aber, wenn sie unter Sanktionierungsdruck stehen, etwas besser

eingehalten werden. D. h., für jede Norm ist die strafrechtliche Sanktionierung in diesem Sinne unerlässlich, wenn man die Bedingung aufstellt, dass sie besser eingehalten wird. Insofern stellt die Anforderung der „Unerlässlichkeit zur Einhaltung der vollen Wirksamkeit“ einen Zirkelschluss dar. Das definiert sich selbst.

In der Praxis kann man auch gar nicht feststellen, was das Strafrecht bringt, ehrlich gesagt. Irgendetwas bringt es, aber was es genau bringt, weiß bis heute – obwohl hier ein Kriminologe am Tisch sitzt, aber der wird mir wahrscheinlich zustimmen – kein Mensch ganz genau. Irgendetwas bringt es aber und damit kann man eine strafrechtliche Regelung natürlich immer begründen. Ich bezweifle also stark, dass das Unerlässlichkeitskriterium die Rolle, nach der Sie gefragt haben, in der Praxis oder auch theoretisch erfüllen könnte.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Herr Prof. Dr. Satzger, an Sie geht die gleiche Frage.

SV Prof. Dr. Helmut Satzger: Ich darf kurz noch sagen, dass ich mein Plädoyer nicht destruktiv gewertet wissen möchte. Ich möchte noch mal betonen – vielleicht grenzt mich das ein bisschen zu Prof. Dr. Schönemann ab – dass ich nur die kriminalpolitische Diskussion anregen wollte. Diese Notbremse sollte man nicht destruktiv nutzen, um nie wieder europäisches Strafrecht erlassen zu können. Ich halte das in gewissen Bereichen durchaus für sinnvoll, aber nur, wenn es auf einer kriminalpolitisch sinnvollen Grundlage ergeht.

Eine Anmerkung noch zu Frau Dr. Zeitler zur Frage, welche Rechtsakte man zu welchem Zeitpunkt aufgrund welchen Anlasses erlässt oder diskutiert. Das ist auch eine Frage der Kriminalpolitik, ob ich z. B. punktuell in dem einen Bereich Strafe vorsehe, in dem anderen dagegen gar nicht. Man muss eine Linie haben und ein Kriterium finden, auf dessen Grundlage man zum Strafrecht greifen kann. Das ist genau das, worauf ich eigentlich hinaus will.

Jetzt komme ich zu der Frage, die an mich gerichtet war. Ich möchte dem EuGH gar nicht zu nahe treten, weil ich eigentlich immer ein großer Fan des EuGH gewesen bin. So bin ich letztlich zum Europarecht gekommen. Hier geht es aber um einen

Bereich, der – und das muss man, glaube ich, auch immer klar vorwegschicken – anders geartet ist als die Fälle, die der früheren, sehr extensiven Rechtsprechung des EuGH zugrunde lagen. Hier geht es unter Umständen sehr zu Lasten des Einzelnen, wenn die strafrechtlichen Befugnisse ausgedehnt werden.

Ich nehme gerne Ihre Anregung auf, dass das Wörtchen „unerlässlich“ mehr ist als nur „erforderlich“. Daraus kann man erkennen, dass der EuGH ein ungutes Gefühl hatte, einfach nur das Erforderlichkeitskriterium heranzuziehen. Natürlich sind die Begriffe nicht klar voneinander abgrenzbar, wann etwas unerlässlich und wann etwas nur erforderlich ist. Ich gestehe zu, dass man hier etwas hinein interpretieren kann. Dem Urteil des EuGH kann man argumentativ nicht viel entnehmen, die Stellungnahme des Generalanwalts aber war sehr viel ausführlicher. Die Entwicklung, zumindest so, wie es der Generalanwalt gesehen hat, warum der EuGH das Strafrecht in diesem Bereich für anwendbar erklärt, wurde von dem griechischen Maiskandal abgeleitet.

Das Problem dabei ist nur folgendes. Wir arbeiten hier mit dem Begriff der Strafe, indem man uns von europäischer Ebene vorschreibt, dass etwas bestraft werden muss. Wenn Sie mal genau überlegen, was bedeutet denn eigentlich Strafe auf europäischer Ebene? Dieser Begriff existiert dort gar nicht, weil wir bereits festgestellt haben, dass es kein supranationales Strafrecht gibt. D. h., wenn der EuGH sagt, Ihr müsst etwas bestrafen, dann sagt er, Ihr müsst Euer national definiertes Strafrecht einsetzen. D. h., wir werden auf unser Strafrecht zurückverwiesen, das aber sehr unterschiedlich ausgestattet sein kann.

Ich könnte da mal ein bisschen spielen. Man hat z. B. unterschiedliche Sanktionen in den Mitgliedstaaten. Der eine Staat versteht unter Freiheitsstrafe einen Kerker, in dem es nur Wasser und Brot gibt. Der andere vollzieht eine Freiheitsstrafe dadurch, dass er ein kleines elektronisches Bändchen am Knöchel befestigt. Wenn Sie also vorschreiben würden, dass für ein bestimmtes Vergehen eine Freiheitsstrafe verhängt werden müsste, vorausgesetzt, man hielte die Normierung der Art der Strafe für zulässig, was der EuGH in seinem zweiten Urteil nicht getan hat, dann kann das zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Das ist nur ein plakatives Beispiel, aber es kann natürlich auch so sein, dass der Einsatz des Strafrechts,

z. B. in Frankreich, sehr viel weiter verbreitet ist als bei uns, weil wir sehr viel zurückhaltender sind. Wir sprechen hier über unterschiedliche Konzepte von Strafrecht und deswegen glaube ich, darf man nicht einfach auf diesen Begriff abstellen.

Nach dem zweiten Urteil ist der Einsatz von Mitteln des Strafrechts zulässig, wie genau, ist dem Staat überlassen. Dass aber Strafrecht eingesetzt werden muss, wird klar vorgeschrieben und ist eigentlich ein bisschen unsinnig, weil gerade das, was das Strafrecht ausmacht, national sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Darum kümmert man sich aber nicht. Logischer wäre es, das gesamte Strafrecht zu harmonisieren, um das Strafrecht der nationalen Staaten so weit vergleichbar zu machen, dass man es auch einsetzen kann. So weit sind wir aber noch lange nicht und werden es auch lange nicht sein.

Man kann also – das hatte ich schon früher vorgeschlagen – allenfalls harmonisieren, welche Ahndungseffekte auf den Einzelnen letztlich zukommen. Das betrifft die Frage, wie stark er in seinen Freiheiten beschränkt wird, und ist abstrakt zu umschreiben. Jeder Mitgliedstaat muss in der Lage sein, das mit seinen Möglichkeiten zu erbringen. Das kann in einem Staat Verwaltungsstrafrecht, in einem anderen Staat irgendeine unbenannte Sanktion und im dritten Kriminalstrafrecht sein. Das muss aber der Staat noch selber entscheiden können und das stört die EG-Ebene auch überhaupt nicht, wenn der Mitgliedstaat die Autonomie hat, die Sanktion zu benennen, die er in seinem System für richtig hält. Das bringt auch nichts durcheinander. Vielen Dank.

Sve Prof. Dr. Juliane Kokott, LL.M., SJD: Gut, ich antworte auch in der umgekehrten Reihenfolge und beginne mit dem Urteil des EuGH zu den Annexkompetenzen im Strafrecht. Herr Satzger hat ja schon angedeutet, dass sich der Eingriff in die nationale Strafrechtssouveränität wirklich in Grenzen hält, weil nach dem zweiten Urteil klar ist, dass die Mitgliedstaaten Art und Maß der Strafe bestimmen. Im Übrigen möchte ich meine zweite These nochmals betonen. Es geht gar nicht so sehr um eine Kompetenzabgrenzung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft, sondern in erster Linie betrifft das Urteil die Kompetenzabgrenzung zwischen der intergouvernementalen Europäischen Union und der supranationalen Europäischen

Gemeinschaft. Aus der Sicht des Einzelnen hat es sogar einen Vorteil gebracht, weil er mehr Rechtsschutzmöglichkeiten im Rahmen der supranationalen EG hat. Er kann sich gegen Maßnahmen, die im Rahmen der ersten Säule der Europäischen Gemeinschaft ergriffen werden, vor den nationalen Gerichten und letztendlich vor dem EuGH wehren, während er dies bei den gubernativen Maßnahmen eben nicht immer kann. Außerdem wird in der ersten Säule, die nach dem EuGH-Urteil und der Annexkompetenz zuständig ist, das Europäische Parlament beteiligt. Deshalb denke ich, dass diese Urteile für den Einzelnen und für die Demokratie einen Gewinn bringen.

Herr Schünemann hat gesagt, er halte dies für zickzack-artig. Die EG habe jetzt zwar Kompetenzen, aber noch nicht genug. Die Strafgesetzgebung solle doch supranational und nicht gubernativ erfolgen. Ja, das mag politisch wünschenswert sein. Das Gericht kann aber auch nicht Politik nach Belieben machen. Man kann die Auslegungsspielräume ausnutzen, aber man muss dabei auch die Vorgaben, die in den Verträgen sind, beachten. An diese ist man gebunden und in den Verträgen steht keine umfassende Strafrechtskompetenz. Es gibt eben nur die Annexkompetenz, die sich juristisch begründen lässt. Insofern hat Kollege Satzger auch auf die Schlussanträge des Generalanwalts hingewiesen, die ausführlicher sind als die Urteile des Europäischen Gerichtshofs.

Herr Schünemann übte Kritik, glaube ich, dass keine hinreichende Begründung vorliege. Der EuGH müsse sich doch herablassen, ein wenig zu erläutern und sich mit Gegenstimmen auseinanderzusetzen, weil er auf Akzeptanz angewiesen ist, was stimmt. Es ist aber kein Hochmut des EuGH, dass er sich nicht ausführlich mit Gegenstimmen auseinandersetzt, sondern der Tatsache geschuldet, dass aus 27 unterschiedlichen Rechtskulturen eine werden muss. Wenn man die Urteile des EuGH mit denen des Bundesverfassungsgerichts oder des amerikanischen Supreme Courts vergleicht, kann man ärgerlich werden und sagen, ich verstehe gar nicht, worum es geht. Das ist so apodiktisch. Wenn man aber die Schlussanträge der Generalanwälte liest, sind die Interessengegensätze, die zugrunde liegen, meistens besser ersichtlich. Das beruht auf dem französischen System. Wenn man ein französisches Urteil liest, ist das noch apodiktischer. Dagegen ist der EuGH nahezu geschwätzig.

Außerdem muss man sagen, dass bei uns ein gewisser Druck besteht, unter dem auch ich als Generalanwältin leide. Wir sollen immer alles ganz kurz und ganz schnell machen. Das ist auch nachvollziehbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass das Ganze in 22 unterschiedliche Sprachen übersetzt werden muss, was viel Zeit und Geld kostet. Gleichwohl sind die Übersetzungen notwendig, insbesondere damit die Bürger in den Staaten die Entscheidungen verstehen.

Es gab auch Initiativen, dass man die Vorabentscheidungsersuchen nur noch ins Französische und die Verfahrenssprache übersetzt. Dann könnte sich aber beispielsweise in einem Umweltfall das deutsche Umweltministerium nicht mehr richtig einbringen, weil die spezifischen Fachleute vielleicht Französisch oder Finnisch oder eine anderweitige Verfahrenssprache nicht so gut beherrschen. Man ist da einem gewissen Dilemma ausgesetzt.

Sie haben noch gefragt, ob der Terminus "unerlässlich" eine Grenze darstellt. Ja, „unerlässlich“ ist in der Tat ein weicher Begriff. Man kann versuchen, ihn mit deutschen Kategorien, wie "Geeignetheit, Erforderlichkeit, Notwendigkeit" einzufangen. Wenn man es bei der dritten Stufe des Verhältnismäßigkeitsprinzips fest macht – Übermaßverbot – dann ist da eine Güterabwägung drin. Freiheit des Einzelnen auf der einen und Notwendigkeit des Umweltschutzes auf der anderen Seite. Aber wie das im Einzelnen ist, wird die Zukunft zeigen. Der Terminus „unerlässlich“ impliziert möglicherweise keine strikte Kontrolle und keine strikte Grenze. Das hängt wohl auch mit der Rechtskultur zusammen, dass der EuGH die beiden anderen Gewalten nicht so strikt kontrolliert wie etwa das Bundesverfassungsgericht. Er billigt, wie etwa der amerikanische Supreme Court, mehr Einschätzungsspielräume zu. Aber das ist ja auch nicht von vornherein zu verdammern. Der EuGH ist ja nicht so demokratisch legitimiert wie die Parlamente oder wie auch die Exekutive. Deshalb ist Zurückhaltung zu spüren, besonders bei weichen Begriffen. In Bezug auf den Terminus „unerlässlich“ bedeutet dies: Wenn der Rat einstimmig feststellen würde, man brauche bei diesen grenzüberschreitenden Umweldelikten wie sie Frau Zeitler anschaulich geschildert hat, Strafrecht; wenn alle Staatenvertreter das mit ihrem background meinen – soll dann der EuGH, der in Luxemburg sitzt, sagen, wir sind aber anderer Auffassung ... Soll der EUGH als Grundlage hierfür dann wissenschaftliche Studien anfordern? Geben die deutschen

Parlamentarier große Studien in Auftrag, Gutachten usw.? Wir haben bis jetzt eigentlich keine solchen Gutachten angefordert. Zudem geht es in diesem Punkt tatsächlich auch um eine sinnvolle Funktionen- und Gewaltenteilung. -- Soweit zu den Annexkompetenzen.

Die Frage von Frau Dyckmans bezog sich darauf, ob Art. 31 EUV abschließend ist oder nicht und ob Art. 69 f AEUV die Rechtsprechung des EuGH überholt. Die Frage, ob Art. 31 Abs. 1 EUV abschließend ist oder nicht, ist in der Tat sehr interessant. Auch Ihre Frage, ob Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter Art. 31 EUV fallen, finde ich juristisch interessant. Damit würde ich mich gern vertiefend befassen und habe mir auch schon Stichworte dazu gemacht. Es gibt ja den Pupino-Fall, in dem ich den Schlussantrag geschrieben habe. Da ging es darum, ob ein Rahmenbeschluss zum Schutz von Opfern in Strafverfahren auf Art. 31 EUV gestützt werden kann. Ich muss sagen, ich habe spontane Zweifel gehabt und wusste nicht so recht, was ich mit diesen Zweifeln mache. Ich habe das Problem dann angerissen, aber nicht abschließend gewürdigt, weil es zum einen nicht direkt Verfahrensgegenstand war, zum anderen hat es keinen Menschen interessiert, kein Mitglied des Rates und keinen Verfahrensbeteiligten und auch die anderen Kollegen nicht. Ich habe dann überlegt, ob ich vorab eine Frage zur schriftlichen Beantwortung stellen sollte, aber angesichts der allgemeinen Einschätzung habe ich schließlich nur eine Frage im Verfahren gestellt. Aber da schienen die Verfahrensbeteiligten, die Vertreter der Mitgliedstaaten, wenig interessiert. Der britische Vertreter hat noch elegant geantwortet, ich würde verstehen, wenn er dazu jetzt nichts sage. Im Übrigen lautet der französische Wortlaut: "Zuständigkeit 'entre autres', unter anderem" und im Deutschen heißt es "insbesondere". Folglich spricht doch einiges dafür, dass Art. 31 EUV nicht abschließend ist. Außerdem haben wir jetzt den neuen Art. 69 f AEUV. Der sieht eigentlich abschließend aus. Ein neuer Vertrag kann die EuGH-Rechtsprechung ändern. Dass oftmals nur ein neuer Vertrag die EuGH-Rechtsprechung ändern kann, ist, finde ich, ein weiterer Grund dafür, dass der EuGH sich ein bisschen zurückhält, also für das, was ich *judicial self restraint* nenne. Ich glaube, Herr Calliess findet das gar nicht gut. Er meint, der EuGH solle die Subsidiarität streng überprüfen. Aber man muss sich immer vergegenwärtigen: Wenn der EuGH etwas sagt, dann ist es, wenn er keinen abzulehnenden Zickzackkurs fährt, eigentlich nur wieder abzuändern, wenn sich alle Mitgliedstaaten darauf

einigen, den Vertrag zu ändern. Rechtsprechungsänderungen sind also erheblich schwieriger als wenn der Rat bzw. der Gesetzgeber etwas beschließt.

(Zwischenfrage von Abg. Dyckmans)

SVe Prof. Dr. Juliane Kokott, LL.M., SJD: Ich kann jetzt überhaupt nichts dazu sagen, was der EuGH später sagt, aber ich denke, der Text bietet dafür durchaus Raum. Die Lage stellt sich anders dar.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Herr Prof. Calliess, an Sie sind drei Fragen gestellt worden von Frau Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger, Herrn Kollegen Grosse-Brömer und auch von mir.

SV Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur.: Ja, vielen Dank. Zunächst zu Frau Leutheusser-Schnarrenberger. Es ist verantwortbar, dass im Bereich des Strafrechts weitere Kompetenzen auf der EU-Ebene übertragen werden. Nun, es ist in der Tat überraschend, wenn man sich die kritische Debatte anschaut, die wir ja auch hier führen, und diese Reflexion, die wir hier auch anstellen. Denn einerseits, das hatte ich ja vorhin in meinem Beitrag schon gesagt, wird über Art. 69 f Abs. 2 AEUV z. B. die Rechtsprechung des EuGH zum Umweltstrafrecht kodifiziert. Man kann davon ausgehen, dass das nicht mehr nur für das Umweltrecht gelten wird, sondern auch für andere Politiken. Das deutete ja der zuständige Generalanwalt auch schon in dem Verfahren zur Meeresverschmutzung an. Ich denke, das gilt auch für Verbraucherschutz, Gesundheitspolitik und ähnliche Politiken. Der Vertrag macht jetzt mehr als deutlich, dass wir hier und in anderen Bereichen diese Ausweitung haben. Ich teile die Auffassung von Herrn Suhr, dass wir uns am Wortlaut und nicht an den Zielen des künftigen Art. 69 f AEUV orientieren müssen. Der ist aber mit dem Wort „grenzüberschreitend“ weit gefasst, und darin steht ja eine Vielzahl von Delikten. Da kann man sagen, die sind abschließend, aber das ist ein zusätzlicher Katalog, und der Streit, ob der abschließend ist, wird noch kommen.

Zu Art und Ausmaß der Strafe habe ich noch in meiner Stellungnahme geschrieben, dass ich auf den EuGH und sein Urteil zur Meeresverschmutzung vertraue, in dem er ja genau diese Eingrenzung vorgenommen hat. Aber es kann natürlich sein, dass er

auf neuer Kompetenzgrundlage wieder weiter voran schießt. Folglich habe ich Zweifel, ob das verantwortbar ist. Allerdings muss man auch sehen, dass auf europäischer Ebene alles seine Eigendynamik hat. Das ist ja von Anfang an der Trick der europäischen Integration gewesen und das ist das, was politisch von allen Mitgliedstaaten gewollt ist. Man muss natürlich fragen, sind wir heute nicht in einer anderen Situation? Heute hat die Europäische Union so viele Zuständigkeiten, dass es in der Tat um eine strikte Kompetenzbegrenzung und Kontrolle geht. Art. 5 EGV, ich habe zu Beginn meiner Stellungnahme dazu nochmals ausführlich Stellung genommen, bietet als Schlüsselnorm eine ganz klare dreistufige Kompetenzprüfung, an der angesetzt werden kann. Frau Leutheusser-Schnarrenberger hat natürlich zu Recht gefordert, dass dann, wenn wir mehr Kompetenzen übertragen, wenigstens ein Minimum an Verfahrensregelungen für den Beschuldigten auf die europäische Ebene hochgezogen werden muss. So habe ich sie jedenfalls verstanden. Genau das ist ja wieder der der Integrationslogik geschuldete Gedanke. Wer A sagt, muss auch B sagen. Wenn nicht B gesagt wird, hätten wir einen guten Grund zu sagen, es ist nicht verantwortbar. Nun gibt es allerdings einen Ansatzpunkt, auf den man sich berufen könnte, nämlich die europäische Grundrechtecharta. Hier sind die justiziellen Rechte – wenn auch sehr abstrakt in verfassungsrechtlicher Form, also nicht konkret prozessual – ausgestaltet, gar keine Frage. Hier sind Rechte, auch des Beschuldigten, formuliert, die der EuGH im Zweifel ganz sicher auch im Interesse des Bürgers, des Beschuldigten, zur Anwendung bringen wird. Aber das reicht nicht. Es ist ein Auffangnetz, wie Grundrechte immer nur ein Auffangnetz sein können. Insofern ist die Frage, ob es verantwortbar ist, eigentlich negativ zu beantworten. Wir bräuchten parallel die verfahrensrechtlichen Regelungen. Da würde ich Ihnen zustimmen. Allerdings weise ich explizit auf das Auffangnetz Grundrechtecharta hin. Das ist immerhin etwas, dass diese Charta endlich verbindlich Rechte innerhalb dieser Kompetenzdynamik absichern kann.

Zwischenfrage von Abg. Leutheusser-Schnarrenberger (FDP): Sind Sie der Meinung, dass durch einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn nach der Ratifizierung des Reformvertrages die Voraussetzungen hierfür gegeben wären, diese Lücke eher gefüllt werden könnte, wenn diese anderen Dinge nicht vorangehen?

SV Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur.: Also, mein Vertrauen in den EuGH ist da eigentlich etwas größer. Ich glaube, auf Grundlage der Grundrechtecharta wird der EuGH, der ja immerhin nur 27 Rechtskulturen unter seinem Dach vereinen muss, genauer nachprüfen, strenger nachprüfen, weil wir innerhalb der 27 Mitgliedstaaten trotz aller Divergenzen – Rumänien, Bulgarien, nach der letzten Erweiterungsrunde im rechtsstaatlichen Bereich, sehr problematisch – immer noch einen einheitlicheren Mindeststandard im Grundrechtebereich, im Menschenrechtebereich als im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention haben. Der Straßburger Gerichtshof muss eben auch die Türkei und Russland und viele andere Staaten unterbringen. D. h., der europäische Mindeststandard ist dort geringer, so dass ich hier eher auf den EuGH als auf den Straßburger Gerichtshof vertrauen würde. Im Übrigen kooperieren ja beide, die Gerichte inspirieren sich ja gegenseitig. Der EuGH lässt sich ganz bewusst von der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR inspirieren und der Beitritt würde hier absichern, dass der EGMR diesen europäischen Mindeststandard im großen Rahmen überwacht, und zwar auch mit Blick auf die Europäische Union. Ich glaube aber nicht, dass er einmal ein Urteil des EuGH anzugreifen hätte. Ich glaube, der EuGH ist hier doch strenger in seinem Grundrechtsschutz.

Ich würde dann weitergehen zur Frage von Herrn Grosse-Brömer. Sie haben zu Recht auf die Äußerung hingewiesen, die vom Bundesverfassungsgericht, insbesondere von Herrn Di Fabio, mit Blick auf den Bundestag formuliert worden ist. Ich kann Sie, ehrlich gesagt, ein bisschen verstehen, dass hier an Sie etwas vom Bundesverfassungsgericht herangetragen wird, wovon man etwas überrascht war. Nun ist es natürlich so: Sie fragen, wie ist das künftig bei Rahmenbeschlüssen? Die Rahmenbeschlüsse sind künftig Richtlinien, weil wir die dritte Säule vergemeinschaftet haben. D. h., wir können die ganze Richtliniendogmatik hierauf übertragen; und da ist auch das Bundesverfassungsgericht, im Übrigen auch Herr Di Fabio und seine Publikationen, bei Weitem nicht so eindeutig. Da liest man ganz Widersprüchliches. Natürlich ist es so, eine Richtlinie kann einen Umsetzungsspielraum gewähren und innerhalb dieses Umsetzungsspielraumes müsste der nationale Gesetzgeber, der deutsche Gesetzgeber, den nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere den Grundrechten, größtmögliche Geltung verschaffen. Das ist ja das, was das Verfassungsgericht im Haftbefehlsurteil

gesagt hat. D. h., so lange ein Umsetzungsspielraum da ist, besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Möglichkeit, nationales Verfassungsrecht anzuwenden. Nun hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich in einer Entscheidung zur Immissionshandelsrichtlinie und deren Umsetzung in Deutschland diesen Spielraum mit der Stimme von Herrn Di Fabio eingeschränkt und gesagt, der Umsetzungsspielraum wird durch die grundlegenden Ziele der Richtlinie eingeschränkt, da ist man auch gebunden. D. h., hier kann nationales Verfassungsrecht mit Blick auf den Vorrang des EG-Rechts auch im Umsetzungsspielraum entgegen der sonstigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gar nicht mehr Anwendung finden. Also können Sie eigentlich als Abgeordnete des Bundestages mit Blick auf das Verfassungsrecht zur Verwirklichung deutscher Grundrechte hier kaum noch tätig werden, selbst wenn ein Umsetzungsspielraum vorhanden ist. Und jetzt kommt es noch schlimmer, sage ich einmal in Anführungsstrichen. Der EuGH hat in seinem Urteil zur Familienzusammenführungsrichtlinie – und Sie mögen mich hier korrigieren, aber so wird das Urteil von mir und auch anderen Autoren interpretiert – gesagt, es gibt selbst beim Umsetzungsspielraum einer Richtlinie nur eine Bindung an die Gemeinschaftsgrundrechte mit der Folge, dass nationale Grundrechte und nationale Vorgaben des Verfassungsrechts hier gar nicht mehr eingespeist werden können. D. h., die Aussage des Bundesverfassungsgerichts im Haftbefehlsurteil würde hier ad absurdum geführt. Zumindest durch die Rechtsprechung des EuGH, aber auf jeden Fall auch ein wenig durch die eigene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Insofern – finde ich – ist das Gericht da auch nicht ganz konsequent oder noch auf der Suche nach der eigenen Linie.

Folgendes ist ganz wichtig, ich hatte es ja zum Schluss auch in meiner Stellungnahme gesagt und kann immer wieder nur darauf hinweisen, ich habe kürzlich auch vor den Abgeordneten des EU-Ausschusses dazu gesprochen. Es ist ganz wichtig, dass die Abgeordneten das Frühwarnsystem der Subsidiaritätsrüge nutzen, die auch die Kompetenzrüge mit umfasst. Das bedeutet nämlich wirklich die Chance, sich in die konkrete Entstehung einer Richtlinie präventiv einmischen zu können und sie zu stoppen. Im Übrigen gilt das auch für das Veto. Das Veto können Sie nur über das Verfahren des Art. 23 Abs. 3 GG, das Sie eben so kritisch beurteilt haben, aktivieren. Das ist der Weg, den der Bundestag hat und den er – meinem

Eindruck nach – noch stärker nutzen kann. Es ist ganz klar viel geschehen in den letzten Jahren, aber ich glaube, hier muss man völlig umdenken. Wenn europäische Gesetzgebung verstärkt das Thema ist, dann muss man sich auch organisieren und entsprechend umsetzen. Ich würde mir z. B. dringend wünschen, dass EU-Ausschuss und Rechtsausschuss enger zusammenarbeiten. Ich weiß nicht, wie eng da die Zusammenarbeit ist. Ich habe da eher vorsichtige Zurückhaltung gehört und davon, dass es da auch Zuständigkeitsprobleme gibt. Hier kann man noch effizienter zusammenarbeiten, aber da kann ich mich nur begrenzt einmischen, weil mir die praktische Erfahrung fehlt.

Der letzte Satz zur Frage der Implied Powers. Ich wollte nicht den Eindruck erwecken, als ob man da alte Rechtsprechung des EuGH unkritisch hinnehmen muss. Aber ich wollte darauf hinweisen, dass die EuGH-Schelte ein bisschen überraschend kommt, vor allen Dingen in dieser Vehemenz und im Übrigen auch von europarechtlichen Kollegen. Da habe ich mich manchmal gefragt, warum wird denn das so einfach übersehen? Man muss hier den EuGH ein bisschen in Schutz nehmen. Nun sehe ich das Dilemma. Insofern ist es gut, dass wir hier als Straf- und Europarechtler zusammensitzen. Sie haben völlig zu Recht darauf hingewiesen, das könnte man ja mit Implied Powers, Annexzuständigkeit, gerade, wenn es um Strafe geht, also um etwas so Grundlegendes, doch nicht vergleichen. Nun, da würde man vielleicht sagen, seit den 70er Jahren, zunächst auf der Ebene von Verwaltungssanktionen, ist das aber zunehmend in Umweltrichtlinien unwiderrprochen geschehen. Ich möchte darauf noch einmal hinweisen. Der Umweltstrafrechtsrahmenbeschluss kodifiziert wirklich, ich habe das nochmals überprüft und es steht explizit drin, die Strafbestimmung aus Richtlinien, die zwischen dem Jahr 1970 und dem Jahr 2000 ergangen sind. Das steht da explizit drin. Das ist also keine neue Kompetenzausübung, die Schaffung neuen Umweltstrafrechts, sondern das war längst aufgrund jener Annexzuständigkeit beschlossen. Weil das keiner kritisiert hat, muss man den EuGH insofern schützen. Man kann natürlich sagen, ist Implied Powers heute noch zeitgemäß? Das ist ein völkerrechtliches Auslegungsprinzip. Die Europäische Union ist heute ein Staaten- und Verfassungsverbund, wie ich das nennen würde. D. h., sie hat heute so viele supranationale Zuständigkeiten, dass man darüber streiten kann und – ich bin da auch einer derjenigen, die in der Kompetenzfrage sehr genau hinschauen – dass

man sagen kann, Implied Powers ist nicht mehr zeitgemäß. Der EuGH sollte darauf verzichten, weil es genügend Einzelzuständigkeiten gibt, und wenn die nicht reichen, dann hat die europäische Ebene keine Kompetenz. Insofern wäre das meine Linie. Ich wollte nur die Rechtsprechung ein bisschen verteidigen.

Noch ein letzter Satz. Die Politik hat die ganze Debatte schon wieder überholt. Das erlebt man so oft. Bei der Unionsbürgerschaft, in den sozialen Rechten. Ich bin wirklich fast vom Stuhl gefallen, die hoch kritisierte Rechtsprechung des EuGH, also die jedenfalls von vielen kritisierte Rechtsprechung, ist in der Freizügigkeitsrichtlinie von 2004 kodifiziert worden. Ich konnte das gar nicht glauben, als ich es das erste Mal gelesen habe. Genauso ist es doch hier. Wir schreiben jetzt diese Zuständigkeit in den Reformvertrag, wir dürfen uns dann doch nicht wundern, wenn diese Sensibilität, sagen wir mal, auf europäischer Ebene reduziert wird, und dann die Rechtsprechung des EuGH immer in einem nachholenden Akt als richtig kodifiziert wird. Das ist das Dilemma, in dem wir uns befinden. Da muss man sagen, wenn eine Kompetenz übertragen ist, dann ist es legitim, dass die Gemeinschaftsorgane diese Kompetenz ausüben. Dann hat der Bundestag eine bestimmte Rolle. Die ist ja erfreulicherweise nicht nur in diesen beiden Protokollen, sondern auch in Art. 8c des Reformvertrages explizit genannt. Die nationalen Parlamente tragen eine demokratische Verantwortung in der Europäischen Union. Das ist der Weg, um diese Kompetenz zu begrenzen. Aber die Kompetenz ist da. Wir können jetzt nicht mehr an der Kompetenz und ihrer konkreten Inanspruchnahme Kritik üben. Vielen Dank.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön, Herr Prof. Calliess. Herr Prof. Böse, Frau Kollegin Dyckmans hat an Sie eine Frage gestellt.

SV Prof. Dr. Martin Böse: Ja, die Frage betraf die Auslegung des 31 EUV. Gut, ich habe ja auch geschrieben, dass ich zu denen gehöre, die sagen, diese Norm sei im Hinblick etwa auf den französischen Wortlaut nicht abschließend. Man muss sich eines vor Augen halten: Wenn man sagt, sie ist abschließend, dann sieht es mit einem Rahmenbeschluss zu den Verfahrensgarantien schlecht aus. Dann kommt man in diesem Bereich sicherlich nicht voran. Das muss man sich vor Augen halten. Insoweit wäre das, wenn man so will, ein Danaer-Geschenk. Mit Art. 69 f Abs. 2 AEUV ist die Rechtsprechung des EuGH insoweit überholt, als es um kategorischen

Ausschluss von Festlegungen der Art und der Höhe der Strafe geht. Der Generalanwalt hat ja in seiner Begründung darauf hingewiesen, dass die Begrenzung daraus resultiert, dass die Kohärenz der nationalen Strafrechte zu gewährleisten ist und dass das Subsidiaritätsprinzip zu beachten ist und hat damit diese Grenze letztlich begründet. Ich denke, das sind Ausführungen, die weiter ihren Sinn behalten. Man kann also Art. 69 f Abs. 2 AEUV so lesen, dass die Anforderungen an die Begründung bezogen auf die Rechtsfolge etwas höher sind als bezogen auf die Verhaltensnorm, also den Tatbestand der Strafnorm.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Zu Ihrem Argument mit dem Danaer-Geschenk wollte ich nur sagen, politisch ärgert uns ja nur ungemein, dass die gleichen Mitgliedstaaten, ich meine da einen Inselstaat, die bedenkenlos die Kompetenzen im materiellen Strafrecht ausweiten, sich unendlich zieren bei den prozessualen Möglichkeiten. Wenn man dann in diese Schere politisch hineinkommt, dann ärgert es einen. Das nur zum Verständnis.

Herr Prof. Albrecht, an Sie sind zwei Fragen gestellt worden von Frau Leutheusser-Schnarrenberger und von Kollegen Grosse-Brömer.

SV Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht: Also, die Frage von Frau Leutheusser-Schnarrenberger haben Sie ja gerade beantwortet. Das ärgert einen nicht nur, sondern das ist eigentlich ein Skandal, dass das materielle Strafrecht durch die EU präsentiert wird und die Verfahrensrechte hintenüber fallen und man also im Grunde keine hat. Das ist für eine rechtsstaatliche Kultur unerträglich, um es einmal sanft zu formulieren. Ich sehe im Moment keinen anderen Ausweg, als dass das dann über die Tatgerichte skandalisiert wird, hochgetragen zu den Verfassungsgerichten. Die Betroffenen sind dann meist verstorben, aber in entsprechenden Zeiträumen wird es denn da schon Entscheidungen geben, wenn nicht wieder alles überholt wird durch Prozesse, wie wir eben gehört haben.

Zur Frage von Herrn Grosse-Brömer kann ich mich den Ausführungen von Herrn Calliess anschließen, mehr kann man nicht sagen. Dass die Rahmenbeschlüsse Vergangenheit sind, muss Sie dann nicht mehr grämen. Im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht hatte ein Abgeordneter gesagt, er hätte sich in normativer

Unfreiheit gefühlt. So wurde das da formuliert, dass Sie gar nicht anders konnten. Ist ja klar, also im Rahmenbeschluss, entweder ja oder nein und eine Ausfüllung war nicht drin, und wir hören, dass es bei den Richtlinien jetzt etwas besser werden wird. Das ist zu hoffen, aber auch da ist Ihnen empfohlen worden, im Vorfeld zu agieren und nicht erst, wenn eine Richtlinie da ist. Das ist alles nicht erfreulich, was da auf Sie zukommt und wie sich das in so einem Apparat dann einmal durchsetzen, umsetzen wird, da beneidet Sie sicher niemand.

Ein Wort nun zu Frau Leutheusser-Schnarrenberger, zu den Verfahrensrechten. Wenn ich hier vom Kollegen Schönemann schon als Kriminologe angesprochen werde, dann erlauben Sie mir eine Meta-Ebene zu betreten. Warum das so ist, muss man sich ja einmal fragen. Also, erstmal warum das so ist, dass sich das Strafrecht hier nicht als Annexkompetenz wiederfinden will. Da darf ich erstmal eines ganz klar dazu sagen. Wir sind doch nicht beleidigt, dass man unsere Materie nicht ernst nimmt. Da könnte der Eindruck entstehen. Jetzt sind die Strafrechtler sauer, sie werden überhaupt nicht mehr berücksichtigt. Es geht gar nicht um uns. Es geht um das Grundprinzip, das mit dem Strafrecht einer Gesellschaft verbunden ist, nämlich dass es damit um die Freiheit der Menschen geht. Das ist das Entscheidende und das wird irgendwie in der öffentlichen Diskussion nicht wahrgenommen, das wird auch übrigens auf der nationalen Ebene nicht wahrgenommen. Egal, ob das aus München oder Frankfurt kommt – wenn das nun gerade aus der Eliteuniversität München kommt, ich darf eine Verbeugung machen, diese vehemente Proklamation und dieser Einsatz für rechtsstaatliche Prinzipien, muss das jede Fraktion wirklich zur Kenntnis nehmen und auch umsetzen. Das ist der Befürchtung geschuldet, dass die Freiheit als Grundlage unseres Gesellschaftsvertrages im Prinzip immer weiter abgebaut wird. Dass das Strafrecht nicht nur dazu da ist, böse Buben dingfest zu machen, das wissen wir alle. Niemand von uns proklamiert, Mord und Totschlag sollte demnächst möglich sein. Das ist ja absurd, das war mal in den 70er Jahren so. Da hieß es, alles abschaffen, Gefängnisse öffnen usw. Das ist ja auch nur ein Reflex gewesen auf eine bestimmte Situation. Nein, was vergessen wird, ist, dass wir als Bürger freie Menschen sind und dass der Staat, der Gesetzgeber, jeweils diese Freiheit nur begrenzt einschränken darf, nämlich in dem Maße, wie wir dem Staat im Gesellschaftsvertrag die Kompetenz gegeben haben, unsere Rechte einzuschränken. Wir als Bürger sind prinzipiell frei und der Staat muss rechtfertigen,

wann diese Freiheit eingeschränkt wird, und zwar nicht nur rechtfertigen, sondern auch belegen und beweisen, dass es notwendig ist, Freiheit weiter einzuschränken. So, nun haben wir auf europäischer Ebene mit 27 Staaten so ein Prinzip, so ein Selbstverständnis, das Strafrecht zu diskutieren. Allein diese Vorstellung mit 27 Nationalitäten vermittelt durch Übersetzer! Das zu verdeutlichen, würde mir auch als einigermaßen erfahrenem Diskutanten auf solchen Tagungen den Schweiß auf die Stirn treiben. Ich glaube, man würde verrückt werden. Aber wir müssen diesen Versuch unternehmen, auch in Europa deutlich zu machen, dass Strafrecht nicht flächendeckende Kriminalisierung durch den Staat ist.

Ich hatte einmal die Freude, das mit dem bayrischen Ministerpräsidenten, damals war er noch Innenminister, zu diskutieren. Er hat gesagt, die DNA-Analyse ist doch eigentlich etwas ganz Normales. Warum soll nicht jeder einmal in den Wattebausch pusten. Da haben alle gesagt, nicken wir ab, warum nicht, wenn man dadurch Verbrecher fängt, können wir doch alle mal kurz in einen Wattebausch pusten und das wird dann 80-millionenfach beim BKA hinterlegt, dann können wir jeden Täter überall kriegen. Natürlich ginge das, aber das widerspricht nun einmal dem Prinzip unseres Selbstverständnisses, dass die Freiheit des Menschen nicht dazu da ist, dass der Staat erstmal grundsätzlich jeden als Verbrecher ansieht und ihn hinterher über technologische Zusammenhänge ermitteln kann, sondern dass man auch in seiner Entscheidung, ein Verbrechen zu begehen, frei ist; und dann muss hinterher das Strafrecht kommen und eingreifen und sanktionieren. Dieses Selbstverständnis, dass Strafrecht auch in Europa Freiheitsschutz darstellt, müssten wir besser rüber bekommen in andere Nationen, in 27 Regierungen. Deswegen war ja mein Petition vorher so eindringlich. Vielleicht gelingt es ja, dass die Parlamente einmal in einem demokratischen Verfahren durch die Fraktionen Vorschläge machen, so eine kleine Kommission einzusetzen, 27 Parlamente tun das und dann kann man ja versuchen, einen Diskussionsrahmen von Leuten zu schaffen, die sich täglich damit beschäftigen. Dann hätten Sie es hinterher leichter zu sagen, so wird das, jedenfalls dem Prinzip nach, gesehen. Vielen Dank.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Ich habe noch vier Wortmeldungen. Ich würde vorschlagen, dass wir diese Runde noch als zweite Runde machen und es damit gut sein lassen. Herr Kollege Toncar, Sie waren der erste.

Florian Toncar (FDP): Vielen Dank an alle Expertinnen und Experten. Ich fand das sehr lehrreich. Ich möchte gerne vor allem Sie, Frau Dr. Kokott, und Sie, Frau Dr. Zeitler, nochmals ansprechen, weil Sie europäische Institutionen repräsentieren, ob Sie es nicht auch wie ich für sinnvoll halten, dass dringend daran gearbeitet wird, die Kriterien, nach denen auch europäische Harmonisierungen im Strafrechtsbereich notwendig sind, auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung zu präzisieren. Denn das, was ich da bisher sehe, ist aus meiner Sicht weniger befriedigend. Sie, Frau Dr. Zeitler, haben stark abgestellt auf das Thema Vertrauen der Bürger, die sich in Europa bewegen. Das ist natürlich so, dass man damit nahezu alles harmonisieren könnte. Denn das Vertrauen, von meinen Grundfreiheiten Gebrauch machen zu können oder von meinen Unionsbürgerschaftsrechten, ist natürlich immer größer, wenn wir im ganzen europäischen Rechtsraum eine einheitliche Regel haben, weil ich sie dann besser kenne, als wenn ich mich zwischen Rechtssystemen bewegen muss. Andere werde ich immer schlechter kennen. D. h., die Begründung als solche ist aus meiner Sicht noch nicht zureichend, genauso wenig wie der Aspekt „grenzüberschreitender Bezug“. Es mag ja sein, dass bei der Abfallverschiebung 70% der Straftaten grenzüberschreitend sind, aber es gibt andere Umweltstraftaten, da ist das Zahlenverhältnis auch anders. Wenn Sie die Betäubungsmittelkriminalität nehmen, könnten Sie mit der gleichen Argumentation auch das gesamte Betäubungsmittelstrafrecht grenzüberschreitend harmonisieren. Sie könnten, wenn es um illegalen Aufenthalt geht, im Grunde auch die Strafbestimmungen in unserem Ausländergesetz mit dieser Begründung harmonisieren. D. h., der grenzüberschreitende Bezug und die Frage des Vertrauens der Bürger in eine gewisse Einheitlichkeit in Europa sind aus meiner Sicht noch nicht tragfähig zur Abgrenzung, welche Materien europaweit harmonisiert werden sollen und welche Rechtsgebiete im Strafrechtsbereich einer Harmonisierung nicht zugänglich sind. Das wäre etwas, wo ich glaube, dass sowohl der EuGH als auch die Kommission noch klar herausarbeiten sollten, welche Kriterien das eigentlich sein sollten. Das läuft sehr anlassbezogen, wird allerdings zunehmend zum Regelfall.

Es ist so – Herr Hartenbach ist nicht mehr da –, dass wir am 6./7. Dezember 2007 eine Justizministerkonferenz haben werden, wo es um Strafbestimmungen im Bereich Terrorismusbekämpfung gehen wird, die in einen Rahmenbeschluss eingehen sollen. Da wird das Anwerben und das Ausbilden von Terroristen unter

Strafe gestellt. Da gibt es Probleme, die wir verfassungsrechtlich innerstaatlich diskutieren, wie beispielsweise die Frage: Unter welchen Voraussetzungen kann ich nach deutschem Recht das Ausbilden in einem Terrorcamp unter Strafe stellen? Diese Fragen werden ohne eine angemessene parlamentarische Beteiligung auf die europäische Ebene verlagert. Es ist auch so, dass die Bundesregierung vier Wochen vor diesem Rahmenbeschluss gar nicht sagen kann, welche Tathandlungen konkret unter Strafe gestellt werden sollen. Das sind alles Dinge, wo wir feststellen müssen, es wird mehr und mehr zum Regelfall. Wir bekommen Strafbestimmungen im Urheberrecht, und ich gehe fest davon aus, dass es auch in weiteren Materien in den nächsten Jahren Versuche geben wird, Strafbestimmungen einzuführen. Deswegen ist mir diese Abgrenzung – nach welchen Kriterien machen wir das eigentlich auf europäischer Ebene – so wichtig und ich glaube, dass das, was da bisher gesagt worden ist, noch nicht zureichend ist.

Eine Anmerkung noch zu den häufig erwähnten neuen Rechten der Parlamente. Ich würde das gerne glauben, bin aber sehr sehr skeptisch. Ich bin Mitglied im Europaausschuss, d. h. wir nehmen die Kompetenzen des Bundestages oft stellvertretend für das ganze Haus wahr und das ist sehr schwierig. Es fängt schon mit dem zeitlichen Horizont an. Die Bundesregierung kann uns vier Wochen vor einem gravierenden Rahmenbeschluss gar nicht sagen, was da drin stehen wird. Im Vorfeld ist es also schon auf Grund dieser Abläufe sehr schwierig, weil auf europäischer Ebene im Rat oft sehr kurzfristig entschieden wird, während wir oft sehr langfristig diskutieren. Vor allem aber ist es so, dass das Quorum, das wir brauchen, um wirklich effektiv eine Sache vor den Europäischen Gerichtshof zu bringen, sehr hoch ist. Wir brauchen nach dem Lissabon-Entwurf, der noch einmal eine Verschärfung im Vergleich zu dem Entwurf vom Juni ist, die Hälfte der nationalen Parlamente, zum Teil mehr, und wir haben dafür acht Wochen Zeit. Das ist aus meiner Sicht praktisch nahezu ausgeschlossen.

(Zwischenruf)

Gut, dann korrigieren Sie mich bitte. Es ist auf jeden Fall das, was ich gelesen habe. Wir haben ein hohes Quorum. Das ist – glaube ich – unbestritten. Mindestens ein

Drittel der Parlamente müssen das machen. Es ist auf jeden Fall eine hohe verfahrensrechtliche Hürde.

Vorsitzender Jerzy Montag: Herr Kollege Toncar, wenn Sie diese Frage freundlicherweise auch an Herrn Suhr richten. Wenn er sich schon gemeldet hat, dann kann er auch darauf antworten.

Florian Toncar (FDP): Das mache ich gerne. Wenn Herr Prof. Calliess vielleicht auch noch etwas dazu sagen will.

Selbst wenn wir das schaffen, ist es am Ende so, dass der Europäische Gerichtshof nach den bisherigen Kriterien entscheidet. Es ist ja auch so, dass das, was Sie, Frau Prof. Dr. Kokott, als self restraint bezeichnet haben, nur auf den ersten Blick ein self restraint ist. Denn überall dort, wo der Europäische Gerichtshof sich bei Fragen der Zuständigkeit beschränkt und sagt, da gibt es einen weiten Beurteilungsspielraum des Rates und der Regierungen in den Mitgliedsstaaten, erweitert er ja gleichzeitig seine Rechtsprechungsbefugnis in materieller Hinsicht, weil er nämlich damit auch zusätzliche Materien unter materiell-rechtlichen Gesichtspunkten beurteilen kann. Also, ob das wirklich self restraint ist, weiß ich nicht, jedenfalls sind wir, selbst wenn wir diese Hürde hinkriegen, mit unserer Einrede immer noch darauf angewiesen, dass der Europäische Gerichtshof nachher sagt, das ist ein Verstoß gegen den Vertrag. Das hat er bisher sehr selten getan.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP): Ich möchte jetzt anhand eines Beispiels eine Frage stellen und zwar anhand des Beispiels des Vorschlags der Kommission von 2001 für den Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Da würde ich von Ihnen, Frau Dr. Zeitler, gerne wissen, wie das – anschließend an das, was Herr Grosse-Brömer gesagt hat – denn zustande kommt. Das ist ein ganz großer Streit, ob überhaupt eine Kompetenz nach Art. 31 EUV gegeben ist. Das geht auch aus den Stellungnahmen hervor, die uns heute vorliegen. Seit 2001 ist das da, es wird diskutiert, warum hält man denn überhaupt an diesem Vorschlag fest? Zweitens, eine Frage an Herrn Schünemann und Herrn Satzger. Wie bewerten Sie die Kompetenz, wenn der Vertrag geändert wird, und wir die neuen Bestimmungen bekommen, in denen auch nichts von

Rassismus und Fremdenfeindlichkeit drin steht? Hätten wir damit Ruhe und wäre dann klar, dass es keine Kompetenz der Europäischen Union für dieses Vorgehen gäbe?

Sevim Dağdelen (DIE LINKE.): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Schönemann. Ich teile die Ansicht von Herrn Kollegen Toncar und bin da etwas skeptisch oder auch pessimistisch. Es ist die Subsidiaritätsprüfung nach Art. 23 Abs. 3 GG erwähnt worden, aber ich bin eher der Auffassung, dass der Bundestag in der Praxis kaum oder gar nichts tun kann. Herr Prof. Satzger hat vorgeschlagen, eine stärkere demokratische Rückbindung für die Gesetzgebung dadurch herzustellen, dass man eine Abstimmung im Bundestag über das in den Ratsverhandlungen anzustrebende Ergebnis, die Entscheidung, die im Rat stattfinden wird, herbeiführt. Es gab auch in der 15. Wahlperiode von der CDU/CSU-Fraktion einen Gesetzentwurf zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, der ungefähr dieselbe Zielrichtung hatte. Mich würde interessieren, Herr Prof. Schönemann, was Sie von diesem Vorschlag von Herrn Prof. Satzger halten.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Albrecht und Frau Dr. Zeitler. Herr Prof. Albrecht hat ja zum Selbstverständnis des Strafrechtes ausgiebig Position bezogen. Mich würde aber auch interessieren, was Ihrer Meinung nach jetzt konkret zu tun ist, um vielleicht auch die Europäisierung des Strafrechts in diese Richtung zu beeinflussen? Vor allen Dingen frage ich mich, es gibt ja immer nur Vorgaben zu Mindeststrafen. Wie wäre es zum Beispiel, wenn man sagt, wir machen auch Vorgaben zu Höchststrafen. Wie schätzen Sie das ein, ist es möglich, dass man zum Beispiel einen Rahmenbeschluss oder auch eine Richtlinie zur Entkriminalisierung haben könnte? Also nicht nur zu sagen, was strafbar ist, sondern auch eine Europäisierung dessen, was nicht strafbar ist, dass man das entkriminalisiert. Würde das vielleicht dem Selbstverständnis, das Sie, Herr Prof. Albrecht, hier kundgetan haben, etwas mehr entsprechen? Dazu würde ich gerne von Ihnen noch einmal etwas hören. Danke.

Mechthild Dyckmans (FDP): Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Satzger. Sie hatten es in Ihrem Votum auch schon angesprochen und vorhin ganz kurz erwähnt,

dass in Art. 280 Abs. 4 EGV der Satz 2 gestrichen wird. Könnten Sie einfach nochmals sagen, ob uns denn da auch etwas dräut, betrifft das tatsächlich nur das Betrugsstrafrecht bezüglich finanzieller Interessen der EU oder könnte da auch mehr daraus entstehen?

Die zweite Frage geht an Herrn Prof. Calliess. Wir haben ja jetzt schon gesehen, die Rechtsprechung des EuGH zu Art und Maß der Strafe wird nach dem Reformvertrag wahrscheinlich nicht mehr aufrechterhalten werden können. Das ist meines Erachtens eine Erweiterung der Kompetenz und meines Erachtens geht es auch noch weiter. Sie hatten zum Beispiel gesagt, dass die Richtlinie Umweltstrafrecht Bestimmungen aus den bisherigen Umweltrichtlinien zusammenfasst und nur dazu werden auch Strafnormen erlassen. Nun hat der EuGH ja in dem Urteil damals ganz klar gesagt, um die volle Wirksamkeit der Rechtsnormen zum Schutz der Umwelt zu gewährleisten, kann das und das gemacht werden. Da meine ich, müsste doch genau gesagt werden, in der Richtlinie steht das und das drin, dazu gehört die und die Strafvorschrift. In der Richtlinie steht das drin, dazu gehört die Vorschrift. Es müsste für jede Strafvorschrift begründet werden, zum Schutz welcher Richtlinie sie eigentlich ergehen soll. Ich habe daraufhin die Bundesregierung gefragt, ich habe den Wissenschaftlichen Dienst gefragt und ich habe die Europäische Kommission gefragt. Keiner konnte uns als Abgeordneten sagen, welche Strafvorschrift genau zum Schutz welcher Richtlinienvorschrift ergehen soll. So, und nun erweitert § 69 f Abs. 2 AEUV meines Erachtens wieder die Kompetenzen, wenn man dann den EuGH so auslegt, dass wirklich jede einzelne Vorschrift begründet werden müsste. Denn jetzt heißt es nur noch, dass durch Richtlinien Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden können. Jetzt kann im Umweltrecht irgendwie alles gemacht werden. Sehen Sie das auch so oder sehe ich da nur etwas schwarz?

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Weitere Fragen sehe ich nicht. Erlauben Sie mir, dass ich zum Schluss auch noch eine kurze Frage stelle und zwar an Sie, Frau Prof. Kokott, und an Herrn Suhr. Dieser Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, den es in der dritten Säule als ein Mittel schon lange Zeit gibt und der jetzt im Lissabonner Vertrag festgehalten werden soll, ist immer worthülsenmäßig gekoppelt an die sogenannte Vorbedingung oder das Vertrauen der Völker Europas

in die Rechtsstaatlichkeit der europäischen Rechtsordnung. Gegenseitige Anerkennung hat überhaupt nur eine Daseinsberechtigung, wenn sie von einem gegenseitigen Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten getragen ist. Wir erkennen eigentlich kein Bemühen, diesem Vertrauen Ausdruck zu verleihen. Zwei Punkte wollte ich gerne von Ihnen noch diskutiert wissen. Der eine ist die schon angesprochene, so kläglich gescheiterte Initiative zur Kodifizierung – und ich wehre mich zu sagen, Mindestrechte, sondern – der Grundverfahrensrechte im Strafverfahren für die Beschuldigten. Wenn es da einen gemeinsamen Boden gäbe, kodifiziert, nicht nur unter Bezugnahme auf Grundsätze der Menschenrechtscharta, sondern einfach lesbar, handhabbar, dann wären wir – glaube ich – bei der Vertrauensbildung etwas weiter.

Ich will noch einen Punkt erwähnen, der bisher überhaupt noch nicht angesprochen worden ist, und würde Sie da auch um eine Einschätzung aus Ihrer Sicht bitten. Bei der Europäisierung des Strafrechts haben wir nicht nur die materielle Strafrechtsseite, sondern wir haben auf prozessuellem Gebiet natürlich auch die exekutivischen Anteile: Europol, Eurojust, Zusammenarbeit, Datenaustausch. Aber eine Stärkung der Verteidigung in Europa, darüber redet offensichtlich in Brüssel, im europäischen Rahmen, kein Mensch. Einerseits erlaubt sich die Kommission für viel Geld wissenschaftliche Forschung, doch die Ergebnisse der Forschung werden nicht umgesetzt. Das wäre doch auch eine Möglichkeit der Vertrauensschaffung, als Grundlage für die gegenseitige Anerkennung. Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie dazu aus Ihrer Sicht etwas sagen könnten.

An alle Sachverständigen habe ich jetzt eine herzliche Bitte, mir zu helfen. Wir haben nach unserem Plan knappe 20 Minuten für sieben Antworten. Ich bitte Sie, in Selbstdisziplin dafür zu sorgen, dass wir das nicht allzu sehr überschreiten. Als erster antwortet Herr Prof. Albrecht auf die Frage von Frau Kollegin Dağdelen.

SV Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht: Das fällt mir nun besonders schwer, kurz darauf zu antworten. Eine Entkriminalisierungsrichtlinie, das ist ja fast schon Kabarett. Nach dem, was wir heute gehört haben, müssten wir eigentlich Frau Dr. Zeitler fragen, ob Sie sich vorstellen kann, dass die Kommission eine Entkriminalisierungsrichtlinie lostritt. Ich glaube, da wäre sie völlig überfordert. Das ist auch nicht Aufgabe der EU,

uns zu entkriminalisieren. Da müssten wir sozusagen erst einmal vor der eigenen Haustür kehren.

Das Folgende muss ich nun sagen, wenn ich die kurze Gelegenheit habe, das mache ich in einer Minute. Ich möchte den verehrten Mitgliedern des Rechtsausschusses ans Herz zu legen, was wir im nationalen Strafrecht im Moment an Katastrophe erleben. Das wird sich Ihnen erst in später Zukunft allen zeigen, das ist nicht zu beschreiben. Die Informalisierung des Rechts, die stattfindet, ist das Gegenteil von dem, was eines Rechtsstaates würdig ist. Wir haben eine derartige Fülle an materiell-rechtlichen Normen, die es in Ihrem Sinne zu entkriminalisieren gälte, damit auch die prozessualen Problemlagen, mit denen wir alle kämpfen, in einem Rechtsstaat beseitigt werden würden; nun bin ich da sehr optimistisch – ich sage mal, reduziert werden würden. Da schränke ich mich ein. Aber wenn man sich vorstellt, dass im Strafverfahren gegenwärtig – das werden Sie auch bald noch behandeln – der Deal als Regularium Einzug findet, dass der Richter nicht mehr Unrecht feststellt und daran eine Sanktion knüpft, sondern nur noch Moderator ist, um die Interessen der einzelnen Verfahrensbeteiligten auszutauschen, dann ist das im Grunde eine Aufgabe eines Prinzips rechtsstaatlichen Strafrechts, die nicht schlimmer zu beschreiben wäre. So, und wenn ich das dem eigenen Gesetzgeber in dieser Form vorhalten muss und auch überhaupt keine Diskussion in der Rechtskultur des Landes finde – natürlich diskutieren wir das als Kollegen, aber wir finden keine öffentliche Wahrnehmung für diese Problemlagen –, dann frage ich mich, wie ich das auf EU-Ebene diskutieren will, wenn dort ohnehin das, was wir machen, nämlich den Rechtsschutz für Straftäter wahrzunehmen, keine Lobby hat. Das muss man auch einmal sagen. Wir sind doch die allerletzten, die hier wahrgenommen werden. Wir müssen uns für den Rechtsschutz von Straftätern einsetzen, was überhaupt niemanden interessiert. Die Öffentlichkeit sagt, weg mit denen ins Loch, und zwar kräftig und fest. Dann kommen wir und sagen, vorsichtig, langsam: Das muss doch alles nach rechtsstaatlichen Regeln gehen. Darauf sagt die EU, wir haben mehr zu tun, als mit Euch über das zu reden. Wir haben wichtige wirtschaftliche, umweltrechtliche und sonstige Probleme zu diskutieren. Das ist mein Problem. Ich glaube, solange wir nicht in der Diskussion eine Kultur wiederherstellen, was Freiheit ist und was Strafrecht in der Gesellschaft muss, kann und darf – also

vor der eigenen Tür anfangen – brauchen wir diese armen Leute auf EU-Ebene nicht mit so einer Richtlinie zu quälen. War es gut?

Vorsitzender Jerzy Montag: Es war kurz, danke. Herr Prof. Calliess, zwei Fragen von Herrn Toncar und Frau Dyckmans.

SV Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur.: Vielen Dank. In aller Kürze. Herr Toncar, Sie haben auf die Subsidiaritätsklage Bezug genommen. Die kann jede Kammer eines Parlaments erheben. Die Subsidiaritätsklage zum EuGH, im Fall der Bundesrepublik vermittelt über die Bundesregierung. Wenn Sie die Klage meinen, wenn Sie über diese Mehrheit von Parlamenten sprechen, dann ist das die Subsidiaritätsrüge. Vielleicht gab es ja auch nur ein begriffliches Missverständnis. Die Subsidiaritätsrüge, da besteht in der Tat das Quorum von zwei Dritteln, da haben Sie Recht. Das ist ein sehr großes Quorum. Aber gerade in dem uns hier interessierenden Bereich ist es nur die Hälfte. Ja, das ist eine Ausnahmeregelung im Subsidiaritätsprotokoll. Aber immerhin, es ist problematisch genug. Wir haben ja noch das Verfahren nach Art. 23 Abs. 3 GG. Daran möchte ich noch erinnern.

Dann zur Frage von Frau Dyckmans. Sie haben nochmals auf das Urteil zum Umweltstrafrecht hingewiesen. In der Tat, hier gibt es ein Begründungsdefizit beim EuGH. Er hätte deutlicher darlegen können, dass es hier um alte Richtlinien, die zwischen 1970 und 2000 ergangen sind, oder um alte Umweltstrafvorschriften geht und das dann begründen können. Sie haben gesagt, Sie hatten darüber gar keine Informationen. Der alte Richtlinienentwurf der Kommission, ich habe das in meiner Stellungnahme auch ausgeführt, führt im Anhang sämtliche dieser Rechtsakte auf; man kann das dann schon überprüfen.

Mechthild Dyckmans (FDP): Er kann doch nicht sagen, nun mache ich Strafvorschriften für Richtlinien und führt eine Liste auf, sondern er muss doch genau sagen, welcher Tatbestand in der Richtlinie durch welche Norm geschützt werden soll.

SV Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur.: Also, soweit ich das nachprüfen konnte, sind die 1:1 umgesetzt worden. Eine umweltstrafrechtliche Bestimmung in einer

Richtlinie, z. B. in der ersten von 1970, ist in diese Umweltstrafrechtsrahmen-Richtlinie übernommen worden. Das ist dann der Rahmenbeschluss geworden und da ist dann aber alles untergegangen. Ich möchte in diesem Punkt, weil Sie das auch ansprechen, mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH schon davon ausgehen, dass sie diese beiden Urteile, gerade das zur Meeresverschmutzung, was den Strafraumen anbelangt, Art und Ausmaß der Strafe, beim Wort nehmen. Zunächst einmal hat er das ja gesagt, und das würde ich auf Art. 69 f AEUV anwenden. Vielleicht hat man ja innerhalb einer Subsidiaritätsklage eine Chance, wenn man das rügt und sagt, der EuGH hat doch im Urteil zur Meeresverschmutzung anders argumentiert. Wenn der Bundestag, vermittelt über die Bundesregierung, vor dem EuGH klagt, dann meine ich, kann man das geltend machen.

Letzter Punkt. Es gibt ein Grünbuch zum Corpus Juris, ich habe das in meiner Stellungnahme berücksichtigt. Ich halte es für ganz wichtig, dass man hier sehr früh reagiert, denn sonst haben wir das erste Mal originär kodifiziertes Kriminalstrafrecht mit AT und BT, wenn auch nur in einem bestimmten Teil. Aber da wirken ja auch viele Strafrechtler begeistert daran mit, nicht? Das muss man ja auch sehen. Dieser Corpus Juris wird von Strafrechtlern als Nukleus eines europäischen Strafgesetzbuches bezeichnet. Hier kann man nicht vorsichtig genug sein, meine ich, wenn man das Strafrecht in nationaler Kompetenz belassen möchte.

Vorsitzender Jerzy Montag: Ich danke Ihnen. Frau Prof. Kokott, Herr Kollege Toncar hat an Sie eine Frage gestellt und auch ich.

Sve Prof. Dr. Juliane Kokott, LL.M., SJD: Herr Toncar hat gefragt, ob es nicht an der Zeit ist, dass man genauer abgrenzt, ob die Mitgliedstaaten oder die Europäische Gemeinschaft für bestimmte Bereiche, insbesondere das Strafrecht, zuständig sind oder nicht. Im Verfassungsvertrag hatte man Ansätze, aber der ist ja nicht durchgekommen. Jetzt haben wir Art. 69 AEUV, aber es bleiben immer noch viele Unklarheiten. So stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Europäische Gerichtshof am Maßstab von Begriffen wie „Unerlässlichkeit“ oder „Subsidiaritätsprinzip“ eigenständig Kompetenzen zuordnen soll. Ich persönlich hätte schon meine eigenen Ideen, beispielsweise bei der Unternehmensstrafbarkeit. Die gibt es in Deutschland nicht, aber in anderen Staaten. Grenzüberschreitende, schwerwiegende

Umweltdelikte, die würde ich der EG geben und Fragen, die mit der Stigmatisierung von Personen zu tun haben, die für den Einzelnen, wie die Kollegen schön formuliert haben, den Unterschied zwischen freiem Bürger und Verbrecher ausmachen, da denke ich, sind eher die nationalen Staaten zuständig. Aber zugegebenermaßen ist es schwer, das in diese Begriffe hineinzulesen. An den EuGH werden viele Anforderungen gestellt. Er soll häufig Ersatzgesetzgeber spielen. Wenn im Rat nur Richtlinien beschlossen werden, die nicht ganz kohärent oder unschlüssig sind oder Lücken aufweisen, dann soll man ein schönes europäisches Zivilrecht schaffen. Im Strafrecht ist es jetzt schon ähnlich. Ich stelle fest, dass teils sogar ein gewisser Aktivismus vom EuGH erwartet wird.

Herr Montag. Sie haben die Problematik des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung festgehalten und in den Beiträgen von Herrn Albrecht und anderen ist das ja auf die Spitze getrieben und schärfer formuliert mit dem Grundsatz der maximalen Punitivität. Dies ist in der Tat nicht unproblematisch. An sich ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ja neutral. So gilt *ne bis in idem* und entlastende Beweise aus anderen Staaten müssen anerkannt werden. Außerdem spielt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nur im nicht harmonisierten Bereich eine Rolle und bezieht sich nur auf die Katalogtaten. Allerdings sind die einzelnen Katalogdelikte, die im Rahmenbeschluss genannt werden, in verschiedenen Staaten nicht identisch definiert und insofern kann es zu maximaler Punitivität kommen. Das zeigt: Es besteht tatsächlich Harmonisierungsbedarf auf europäischer Ebene, und zwar beschränkt auf bestimmte Bereiche, die man sich vorher überlegen muss. Hier scheint mir in erster Linie die Politik gefordert. Anders geht es wahrscheinlich nicht. Das gleiche gilt für die Beschuldigtenrechte. Sie haben gesagt, man bräuchte einen kodifizierten und lesbaren Katalog von Beschuldigtenrechten. Da habe ich mich an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Solange I und II, erinnert. Das Bundesverfassungsgericht hatte einen geschriebenen Grundrechtskatalog verlangt nach dem Modell des deutschen Grundgesetzes. Den hat es nicht gegeben, aber trotzdem fand eine Annäherung statt. Die Grundrechte haben in einem solchen wechselseitigen Prozess mehr Gewicht bekommen, auch durch gewissen Druck von nationaler Seite, ich denke, man soll die Hoffnung nicht aufgeben. Ich denke, die heutige Veranstaltung ist ein guter Beweis dafür, dass die kriminalpolitische

Diskussion lebt. Es hat ähnliche Diskussionen im House of Lords gegeben, im finnischen und im französischen Parlament, und das ist doch ein guter Beginn.

Vorsitzender Jerzy Montag: Danke schön. Herr Prof. Satzger, Frau Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger und Frau Dyckmans haben an Sie Fragen gestellt.

SV Prof. Dr. Helmut Satzger: Ja, vielleicht fange ich mit der zweiten Frage an, denn da kann ich mich Herrn Calliess mit seinen Ausführungen anschließen. Es ging ja um die Frage, was denn die Auswirkung der Streichung des zweiten Satzes bei Art. 280 Abs. 4 EGV ist. Das ist dieser berühmte Artikel, der die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung erlaubt, aber dann in seinem Absatz 4 Satz 2 die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten ausschließt. Wobei diese Formulierung schon immer etwas komisch war. Warum sagt sie „die Anwendung des Strafrechts ausgeschlossen ist“ und nicht gerade das Strafrecht als solches? Das hat große Diskussionen entfacht, schon de lege lata, ob nicht u. U. jetzt schon, weil bloß die Anwendung des Strafrechts ausgeschlossen ist, nicht doch auf europäischer Ebene Strafrecht erlassen werden könnte, das neben das nationale Strafrecht tritt und durch diesen Satz eigentlich nur der Vorrang des europäischen Rechts ausgehebelt wird. Das fand ich nie so richtig überzeugend. Die meisten anderen auch nicht. Deswegen hat sich das eigentlich nicht durchgesetzt. Die Kommission hat ja auch nur versucht, eine klare Grundlage zu schaffen, ist damit aber auch nicht durchgedrungen. Doch jetzt ist es in diesem Reformvertrag eben so geschehen. Ich sehe natürlich genau das, das kann man ja auch argumentativ so bringen, dass damit tatsächlich eine Verordnung zugelassen wird, die auch einen strafrechtlichen Inhalt hat.

Damit wird tatsächlich zum ersten Mal supranationales Strafrecht kommen, ganz genau, wie Sie es gesagt haben. D. h. natürlich nicht, wie es auf den ersten Blick vielleicht nahe liegt, dass da ein Betrugstatbestand existieren würde und damit hätte sich das Ganze. Dann müsste man sich vielleicht nicht so aufregen, sondern schauen wir genau ins Corpus Juris. Das hat genau diesen Anspruch gehabt, sich die Bekämpfung der Betrugsstrafbarkeit vorzunehmen. Da stehen dann natürlich Tatbestände wie Geldwäsche im Zusammenhang mit den finanziellen Interessen der EU. Da steht so eine Art Hehlerei im Zusammenhang mit den finanziellen Interessen der EU. Da steht Amtsmissbrauch im Zusammenhang mit Interessen der EU. Alles

unter der Überschrift Betrugsbekämpfung, Bekämpfung von Betrügereien. Das ist nicht nur der Betrugstatbestand. Dazu gehört dann natürlich auch – und da gebe ich Ihnen auch vollkommen recht – ein Allgemeiner Teil. Ich muss ja wissen, wann habe ich denn versucht, einen solchen Betrug zu begehen? Wann bin ich denn Teilnehmer eines solchen Delikts? Wie lange kann ich zurücktreten? Wie sind die Konkurrenzen? All das hat man sich auch beim Corpus Juris überlegt. Deswegen haben sich so viele Strafrechtler, die das überhaupt damals schon gemerkt haben, überlegt, das muss man einschränken, weil das tatsächlich der Kern des Allgemeinen Teils für alles ist, was noch kommen könnte. Deswegen ist das so wichtig. Sie machen nicht eine Versuchsregelung bei der Betrugsbekämpfung und dann machen Sie eine neue bei einem anderen Delikt. Das ist ja der Gag eines Allgemeinen Teils, das er allgemein ist für alle Delikte. In meiner Argumentation, die ich immer verfolgt habe, um zu belegen, dass es derzeit noch keine solche Kompetenz für supranationales Strafrecht gibt, war dieser Satz 2 des Art. 280 Abs. 4 EGV als Argument immer sehr wichtig. Wenn Sie mir den nehmen, dann fällt natürlich auch meine ganze Argumentation etwas auseinander, da ich mit dem Wortlaut hantiere. Deswegen würde ich zumindest die Prognose wagen, dass die Kommission das, wenn sie einigermaßen gut beraten ist und das gerne durchsetzen möchte, natürlich versuchen kann. Dann haben wir nur noch die schwammigen Kriterien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranken. Aber der Wortlaut, der ist uns aus dieser Sicht erst einmal genommen.

Die zweite Frage zur Rechtsgrundlage für den Rahmenbeschluss über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die will ich ganz kurz beantworten. Ich bin ja einer derjenigen, die das, wie Herr Böse, bisher sehr weit ausgelegt haben. Das beruht nicht zuletzt auch auf Rücksprachen mit dem Bundesministerium der Justiz. Die haben damals gesagt, sie können es schon erklären, wie das entstanden ist. Das hat keiner gemerkt in der letzten Sekunde. Das hat man einfach so zusammengeschustert und deswegen sind die widersprüchlichen Texte da. Der Wortlaut kann m. E. also keine Auskunft geben, weil sich niemand etwas dabei gedacht hat. Wenn man es wollte, kann man ihn weit auslegen, und normalerweise legt man solche Sachen weit aus. Deswegen steht es in guter europarechtlicher Tradition, ihn weit auszulegen. Das Besondere ist jetzt, dass wir einen neuen Vertrag haben, der wesentlich enger formuliert ist. Wir gehen also ganz bewusst hinter den

möglichen Acquis zurück. Ich würde sagen, auf den neuen Vertrag kann man es – zumindest auf den Grundbestand, der darin angelegt ist – nicht stützen. Da müsste man den Katalog erweitern. Das erfordert einen Beschluss. Ich würde sagen, wenn man es ändern wollte, müsste man es ganz schnell jetzt noch ändern. Aber das ist schon fast rechtsmissbräuchlich, weil man es im Bewusstsein ändern würde, dass der Katalog in Zukunft reduziert sein wird. Also ich würde es nicht ändern.

Vorsitzender Jerzy Montag: Herzlichen Dank. Herr Prof. Schünemann. Frau Leutheusser-Schnarrenberger und Frau Dağdelen haben an Sie zwei Fragen gestellt.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Bernd Schünemann: Ja, dann will ich gleich an die letzte Frage, die ja auch Herr Satzger beantwortet hat, anschließen. Ich sehe es genauso. Fast noch ein bisschen schärfer. Ich meine, der Gesetzeswortlaut ist für eine systematische Auslegung ziemlich eindeutig. Man sagt besonders schwere Kriminalität, grenzüberschreitende Dimension usw. Dann wird die grenzüberschreitende Dimension in Abs. 2 für eine Anzahl von Deliktgruppen definiert, wobei man sagen kann, die besondere Schwere muss wohl vielleicht noch dazu kommen, die Bagatellgrenzüberschreitung kann man aber dennoch nicht regeln. Dann kommt ein dritter Absatz, es können weitere Deliktgruppen hinzukommen. Das scheint mir nach dem Wortlaut eindeutig zu sein. Daran muss man sich festhalten lassen, und schon gegenwärtig bin ich ein Kritiker der beiden Auslegungen. Bei den Rahmenbeschlüssen schlicht wegen meiner Grundüberzeugung, dass hier gubernatives Strafrecht geschaffen werden soll, was demokratisch unerträglich ist. Also muss man das, wenn man es nicht sowieso verwirft, aber da stehe ich politisch natürlich alleine, eben extrem eng auslegen, weil es an sich nicht legitimierbar ist.

Die zweite Frage von Frau Dağdelen betraf die Aktivierung der Mitwirkungsrechte des Bundestages. Da kann ich über die praktischen Möglichkeiten natürlich nur sehr wenig sagen, weil ich da keine eigenen Erfahrungen habe. In einigen Ländern ist es ja so, dass die Regierungsmitglieder über Rahmenbeschlüsse erst abstimmen, wenn sie von den Parlamenten grünes Licht bekommen haben. Das ist in Großbritannien, Dänemark und einigen anderen Ländern der Fall. Wie das praktisch vorgeht, weiß

ich nicht. Wichtig scheint mir zu sein, und das gilt für die Zukunft, aber auch schon für heute: Wir reden ja ständig immer vom *effet utile* auf europäischer Ebene. Natürlich müssen Mitwirkungsrechte auch effektiv sein oder – wenn wir eine Anleihe bei der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts machen wollen – Rechtsbehelfsmöglichkeiten müssen effektiv sein. Wenn politische Gremien oder der Bundestag Mitwirkungsrechte haben, dann müssen die Verfahren so ausgestaltet sein, dass das effektiv wahrgenommen werden kann, und wenn, wie Herr Toncar sagt, vier Wochen vorher noch kein Text da ist, dann kann so etwas nicht sein. Dann sind eben die entsprechenden Gremien gehalten, das so durchzuführen, dass diese Mitwirkung möglich ist. Das kann man im Strafrecht erst recht machen, weil es hier ja nicht um so unglaublich dringliche Dinge geht, da es ja hundert Jahre offenbar auch anders gegangen ist. Für die Zukunft scheint mir nur wichtig zu sein – ich möchte nicht, wie Herr Suhr, argwöhnen, dass nun praktisch für jeden Fall eine verkappte Ratifikation hier im Bundestag eingeführt wird. Aber ich zitiere den Satz von Carl Schmitt: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“ Der Ausnahmezustand ist hier das Opt-out. Wenn der Bundestag das Recht in der Hand hat, dann werden seine weichen Rechte, die er nach Lissabon hat, natürlich ernster genommen, als wenn er nicht sozusagen über den Ausnahmezustand entscheiden kann. Da sehe ich den politischen Hebel, um die Rechte effektiv zu machen. Dass sie wieder effektiv gemacht werden müssen, scheint mir evident zu sein, allein schon zur maximalen Verwirklichung demokratischer Substanz in diesem Bereich.

Vorsitzender Jerzy Montag: Ganz herzlichen Dank. Herr Suhr, Herr Toncar und auch ich haben an Sie zwei Fragen gestellt.

SV Oliver Suhr, LL.M.Eur.: Zunächst zu der Frage von Herrn Toncar, der sich Frau Dağdelen angeschlossen hatte. Der Bundestag habe keine Zeit, und Sie sind sehr skeptisch, ob es möglich sein wird, die Rechte und Aufgaben des Bundestages zu nutzen. Also, völlig überraschend kommen die Dinge auch nicht. Das ist heute schon gesagt worden. Es gibt ein Arbeitsprogramm, die Vorschläge kommen ja auch hier auf den Tisch und man kann sich in die Lage versetzen, das zu filtern. Durch die Mitarbeiter, durch die Sekretariate der Ausschüsse. Das halte ich für möglich. Wenn Sie nicht wissen, wohin die Diskussion im Rat laufen wird, gibt es ein Instrument. Da muss der Bundestag einen frühen Parlamentsvorbehalt machen und sagen, das, das

und das wollen wir zunächst einmal nicht. Oder positiv formuliert, wir begrüßen die Initiative, das aber unter der Maßgabe A, B, C. Wenn der Bundestag diese Aufgabe annimmt, dann müsste es auch mit den Mehrheitsfraktionen möglich sein, erst einmal einen Pflock einzuschlagen. Die Bundesregierung kann dann im Rat einen Parlamentsvorbehalt einlegen. Das schlägt zunächst gar nichts. Sie kann so verhandeln, wie es sachgerecht erscheint. Dann ist die Sache aber nicht durch, sondern dann wird anschließend wie in anderen Staaten auch über diesen Parlamentsvorbehalt gesprochen. Da gebe ich Prof. Schönemann völlig recht. Nun hatten wir die Ratspräsidentschaft und damit die Situation, nicht viele Parlamentsvorbehalte einlegen zu sollen. Aber in Zukunft wird es so etwas geben müssen, wenn man diese Aufgabe annimmt. Und diese Grundskepsis, die hier zum Ausdruck gekommen ist, die teile ich nicht. Es gibt jetzt statt sechs Wochen acht Wochen Zeit im Frühwarnsystem. Das ist ein Vorteil und die bisherigen Instrumente bestehen ja auch. Es gibt nicht nur die Subsidiaritätsklage, Bundestag, Bundesrat, sondern es gibt das Klagerecht der Bundesregierung. Wenn dann die Sache wirklich einmal an Ihnen vorbeigelaufen ist, dann muss die Bundesregierung aufgefordert werden ...

(Unverständliche Zwischenfrage)

SV Oliver Suhr, LL.M.Eur.: Bei allem Respekt, aber es ist deshalb theoretisch, weil wir eine ganz grundsätzliche Debatte haben in Deutschland, wie stark der Bundestag sich auch gegenüber der Bundesregierung positioniert. Auf die Debatte kommt es hier letztlich an. Wenn die Mehrheit immer, wenn es eng wird, nein sagt, dann wird man die Bundesregierung nicht auffordern können zu klagen und dann bekommt man auch keinen Parlamentsvorbehalt. Aber das spielt eindeutig in der politischen Sphäre. Der Vertrag von Lissabon sieht Sie da als Selbstständige an oder fordert Sie dazu auf, in Zukunft etwas autonomer zu agieren, als es in letzter Zeit der Fall war. Völlig richtig. Theoretisch ist das aber nicht, wenn man einen Parlamentsvorbehalt einlegt. Das ist ein konkretes Werkzeug. Da muss man die Mehrheit finden, da sind wir uns völlig einig.

Ganz kurz zu der zweiten Frage. Vertrauen und gegenseitige Anerkennung gibt es nicht umfassend, sondern nur sektoral, meine ich, nur für die konkrete Maßnahme.

Umfassend ist das nicht möglich. Ich glaube, das kam in Ihrer Frage auch zum Ausdruck. Sonst kann es nämlich passieren, dass bei den repressiven Maßnahmen alle mitmachen, und wir bei den Maßnahmen, die die Bürgerrechte schützen sollen, eine verstärkte Zusammenarbeit von nur neun oder einigen mehr bekommen. Das ist ja das, was uns bei den Verfahrensrechten droht. Dann kommen wir in die Situation, dass Deutschland sich daran beteiligt – mal unterstellt, wir machen dann auch bei den Verfahrensrechten in Deutschland mit, wir ziehen keine Notbremse, kein Opt-out –, dass zu Lasten der Bürger von gewissen Mitgliedstaaten das repressive Instrumentarium verschärft wird. Das geht eigentlich nicht. D. h., wir müssten auch hier, solange wir keine Gewissheit haben, wie sich diese repressiven Maßnahmen auswirken, einen Parlamentsvorbehalt anstreben. Oder wir müssten zumindest im Gesetzgebungsverfahren Leuten, die sich auskennen, wie den entsprechenden Referenten z. B. für internationales Strafrecht in Freiburg, die Frage stellen, wie sie die Lage in den Mitgliedstaaten einschätzen, die ein Opt-out bei der Grundrechtecharta haben. Wie schätzen sie die Lage dort ein? Verantwortbar, ja oder nein? Gibt es Schutz? Das ist deshalb nicht so einfach zu sehen, weil wir ja so eine Stufung von nationalen Verfassungsrechten, Grundrechtecharta, EMRK haben, da überlagert sich alles. Der Europarat hat sogar gewisse Dinge im Zuge des Rahmenbeschlusses zu Verfahrensrechten kritisiert, weil er eine Relativierung befürchtete. Da müssen die Experten ran und uns sagen, wo die Schutzlücken sind, und dann muss man darauf reagieren. Also, Fazit: Vertrauen gibt es nur sektoral und nachdem man sich über die möglichen Schutzlücken Gewissheit verschafft hat.

Vorsitzender Jerzy Montag: Herzlichen Dank und ganz zum Schluss Frau Dr. Zeitler. Sie haben heute das letzte Wort und drei Fragen von Herrn Kollegen Toncar, Frau Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger und von Frau Kollegin Dağdelen.

Sve Dr. Helge Elisabeth Zeitler, LL.M.: Vielen Dank. Zunächst denke ich, dass der Reformvertrag mit der ausdrücklichen Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Stärkung der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren, Rechte der Opfer von Straftaten weiterhin Fortschritt bringen kann, weil er einerseits stärkere Instrumente erlauben wird. Es wird ein Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit sein. Andererseits hat es die Nachteile, die gerade von Herrn Suhr skizziert wurden, dass man vermutlich keine allgemein anwendbaren Instrumente mehr haben wird.

Zum Rahmenbeschluss Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Wir haben heute gesehen, dass man die Rechtsgrundlage im EU-Vertrag im Moment unterschiedlich auslegen kann. Es war eine Gesamtschau von Art. 29 EUV mit Art. 31 EUV, die hier von der Wissenschaft unterschiedlich interpretiert wurde. Wenn dann ein politischer Wille in 27 Mitgliedstaaten da ist, wie er bei der politischen Annahme im April vorhanden war ...

(Unverständlicher Zwischenruf)

SVe Dr. Helge Elisabeth Zeitler, LL.M.: Ja, aber er beruht auf Art. 29 EUV, Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Es ist ein klares Mandat aus dem Vertrag für Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorhanden.

(Unverständlicher Zwischenruf)

SVe Dr. Helge Elisabeth Zeitler, LL.M.: Man kann aber sehen, dass dieser Artikel unterschiedlich ausgelegt werden kann. Es gibt gute Argumente, die dafür sprechen, hier die Kompetenz zu sehen und entsprechend gemeinsam mit dem politischen Willen – es ist ein Bereich, in dem ein starker politische Wille vorhanden ist – tätig zu werden. Dann folgt man der weiten Auslegung. Ich teile die Auffassung, aber das ist meine persönliche Auffassung, dass die Formulierung im Art. 69 f Abs. 1 AEUV enger ist. Aber auch hier ist einstimmig eine Ausweitung der Kriminalitätsbereiche durch die Entscheidung des Rates möglich. Wie man sieht, ist ein starker politischer Wille vorhanden, in diesem Bereich tätig zu werden. Insofern könnte man auch hier nicht ausschließen, dass einstimmig beschlossen wird, den Artikel auszuweiten.

Zu den Bereichen, in denen man tätig wird – es sind vielfach Bereiche der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die illegale Abfallverbringung war ein Beispiel, weil ich vor allem im Bereich Umweltstrafrecht tätig bin. Aber es ist in der Tat eine Kombination aus grenzüberschreitender Kriminalität und Bereichen, in denen aufgrund der öffentlichen Wahrnehmung von besonderem Interesse ist, dass hier auch politisch gehandelt wird. Man kann das einfach nicht isoliert sehen und rein juristisch betrachten, wenn die Verträge auch eine andere Auslegung zulassen. Es

ist illusorisch, hier zu sagen, es gibt nur einen Weg, diese Rechtsgrundlagen auszulegen. Es gibt ihn offensichtlich nicht, das haben wir ja gesehen.

Zu Frau Dyckmans wollte ich noch sagen, dass die Gesetzgebungstechnik im Richtlinienvorschlag zum Umweltstrafrecht in weitem Umfang derjenigen entspricht, wie auch im nationalen Recht das Umweltstrafrecht geregelt wird. Man hat auch da eine Verwaltungsakzessorietät, aber man listet auch da nicht exakt auf, gegen welche Verordnung, oder welches Umweltgesetz verstoßen wird, sondern man fasst die Tatbestände abstrakt. Man hat aber ein klares Verständnis, dass ein Verstoß gegen die jeweilige Umweltgesetzgebung als Grundlage der Strafbarkeit erforderlich ist. Das ist eher eine gesetzgebungstechnische Frage als eine Kompetenzfrage.

Schließlich zur Frage von Frau Dağdelen. Wenn es ein politisches Mandat zur Entkriminalisierungsrichtlinie gäbe, dann würde die Kommission sich sicher darüber auch gerne Gedanken machen. Aber, die Tendenz ist, wie auch vorher gesagt wurde, eine andere und die Kompetenzen gehen eher in Richtung Pönalisierung als in Richtung Entkriminalisierung, auch wenn man das bedauern kann.

Vorsitzender Jerzy Montag: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Sachverständige. Eines kann ich festhalten, drei Stunden waren nicht zu lange für dieses Thema. Ich fand es eine hochinteressante, hochspannende Diskussion, die wir miteinander führen konnten. Ich will mich zuallererst bei Ihnen, meine Damen und Herren Sachverständigen, für den Sachverstand und für den engagierten Vortrag bedanken. Ich will mich dafür stark machen, dass dieses Expertengespräch nicht folgenlos bleibt, wobei ich für die Folgen keine Verantwortung trage. Das müssen alle Kolleginnen und Kollegen und alle Fraktionen in eigener politischer Verantwortung weitertragen.

Ich danke Ihnen, schließe diese Expertenrunde und wünsche Ihnen ein gutes Nachhausekommen. Herzlichen Dank.

Ende der Sitzung: 17.37 Uhr

Jerzy Montag, MdB
(Vorsitzender)