

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Geänderter Richtlinienvorschlag: Strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums

Die EU-Kommission hält die Verletzung geistigen Eigentums für ein Phänomen, „das zunehmend an Bedeutung gewinnt und dessen internationale Dimension für die einzelnen Staaten und ihre Volkswirtschaft inzwischen eine ernsthafte Bedrohung darstellt. (...) Über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen hinaus werfen Nachahmung und Produktpiraterie auch Probleme beim Verbraucherschutz auf, besonders wenn die Gesundheit oder die Sicherheit auf dem Spiel steht.“ Nicht zuletzt stehe das Phänomen auch mit der organisierten Kriminalität in Verbindung. Zur Ergänzung der Richtlinie 2004/48/EG „zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums“ legte die EU-Kommission daher im Juli 2005 einen Richtlinienvorschlag „über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums“ und einen diesen ergänzenden Rahmenbeschlussvorschlag „zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Ahndung der Verletzung geistigen Eigentums“ vor. Nach dem Urteil des EuGH vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03) – zur Verteilung der (Umwelt-)Strafrechtskompetenzen zwischen 1. und 3. Säule – zog die Kommission ihren Entwurf zurück und übernahm die Bestimmungen weitgehend und fast wortgleich in ihren im April 2006 vorgelegten geänderten Richtlinienvorschlag.

Autor	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Titel	Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums
Nummer des Dokuments	KOM(2006) 168 endgültig (= Ratsdok. 8866/06 vom 2.5.2006)
Datum des Dokuments	26.4.2006
Bereich	Binnenmarkt
Rechtsgrundlagen	Art. 95 EGV
Verfahren	Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV
Stand des Verfahrens	Übermittlung an den Rat und das Europäische Parlament

Inhalt des geänderten Richtlinienvorschlags

Der geänderte Richtlinienvorschlag verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, „dass jede vorsätzliche, in gewerblichem Umfang begangene Verletzung eines Rechts des geistigen Eigentums, der Versuch einer solchen Rechtsverletzung sowie die Beihilfe und Anstiftung dazu

als Straftat gilt“ (Art. 3). Dabei beziehen sich die strafrechtlichen Maßnahmen auf „die Rechte des geistigen Eigentums, die im Gemeinschaftsrecht und/oder im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind“ (Art. 1 Abs. 2). Als Sanktionen für die Straftaten im Sinne von Art. 3 sind für natürliche und juristische Personen Geldstrafen vorzusehen sowie „die Einziehung

des Tatgegenstands, der Tatwerkzeuge und Erträge aus den Straftaten oder von Vermögensgegenständen, die im Wert diesen Erträgen entsprechen“; für natürliche Personen ist darüber hinaus Freiheitsstrafe vorzusehen (Art. 4 Abs. 1), die im Höchstmaß von vier Jahren verhängt werden können muss, „zumindest wenn diese Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung im Sinne des Rahmenbeschlusses ... zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität begangen wurde oder wenn von dieser Straftat eine Gefährdung der Gesundheit oder Sicherheit von Personen ausgeht“ (Art. 5 Abs. 1). Das Höchstmaß der strafrechtlichen und nicht strafrechtlichen Geldstrafen beträgt „mindestens 100.000 € für alle Fälle mit Ausnahme der besonders schweren Fälle“ bzw. mindestens 300.000 € für die Fälle nach Art. 5 Abs. 1 (vgl. Art. 5 Abs. 2). Außerdem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, „in geeigneten Fällen“ u.a. folgende Sanktionen vorzusehen: Vernichtung schutzrechtsverletzender Gegenstände, Betriebsschließungen, Gewerbeuntersagungen und die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen (vgl. Art. 4 Abs. 2). Juristische Personen im Sinne der Richtlinie sind nicht „Staaten oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts, die in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse handeln, sowie internationale Organisationen des öffentlichen Rechts“ (Art. 2). Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, „dass die betroffenen Inhaber von Rechten des geistigen Eigentums oder ihre Vertreter sowie Sachverständige an den von gemeinsamen Ermittlungsgruppen geleiteten Untersuchungen von Straftaten im Sinne von Art. 3 mitwirken können“ (Art. 7). Schließlich haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, „dass die Möglichkeit, strafrechtliche Ermittlungen oder eine Strafverfolgung gegen Straftaten im Sinne von Art. 3 einzuleiten, zumindest wenn die Tat in ihrem Hoheitsgebiet begangen wurde, nicht von der Aussage oder Anzeige eines Geschädigten abhängig gemacht wird“ (Art. 8). Die Umsetzungsfrist der Richtlinie soll achtzehn Monate betragen (vgl. Art. 9 Abs. 1).

Inhaltlicher Unterschied zwischen dem geänderten Richtlinienentwurf und den ursprünglichen Vorschlägen

Die Bestimmungen des ursprünglich vorgelegten Rahmenbeschlusses wurden von der EU-Kommission weitgehend und fast wortgleich in ihren geänderten Richtlinienentwurf übernommen. Nicht übernommen wurde nur Art. 5 („Zuständigkeit und Koordinierung der Strafverfolgung“). Dieser verpflichtete jeden Mitgliedstaat zum einen dafür zu sorgen, „dass er zumindest für die Fälle zuständig ist, in denen eine Straftat im Sinne von Art. 3 der [vorgeschlagenen] Richtlinie (...) ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen wurde.“ Zum anderen sah Art. 5 für die Fälle mehrerer nationaler Zuständigkeiten vor, dass die Mitgliedstaaten

gemeinsam entscheiden sollten, „wer von ihnen die Täter verfolgt mit dem Ziel, die Strafverfolgung nach Möglichkeit auf einen einzigen Mitgliedstaat zu konzentrieren.“ Die Kommission hält diese Bestimmungen nicht (mehr) für erforderlich, da sie in dem Bereich der Zuständigkeit und Koordinierung der Strafverfolgung einen horizontalen Ansatz verfolge, wie sich aus ihrem im Dezember 2005 vorgelegten „Grünbuch über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren“ ergebe.

Das Urteil des EuGH und die Änderung der Rechtsgrundlage

Die Kommission hat den Rahmenbeschluss zurückgezogen, da sie ihn durch das Urteil des EuGH vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, *Kommission/Rat*) berührt sah. In diesem Urteil hatte der EuGH einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht für nichtig erklärt, da er in die nach Art. 175 EGV der Gemeinschaft (1. Säule) übertragenen Zuständigkeiten übergreife. In einer Mitteilung vom November 2005 legte die Kommission dar, die Argumentation des EuGH gelte nicht nur für den Umweltschutz, sondern für alle Gemeinschaftspolitiken und Grundfreiheiten, für die es zwingende Normen gibt, deren Wirksamkeit gegebenenfalls durch strafrechtliche Maßnahmen gewährleistet werden muss. Die zu einer wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen strafrechtlichen Bestimmungen unterfielen demnach dem EG-Vertrag. Übertragen auf den Bereich des geistigen Eigentums, seien auch die Regelungen über die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Ahndung der Verletzung geistigen Eigentums nicht im Rahmen der 3. Säule (PJZS), sondern im Rahmen der 1. Säule (EGV) zu erlassen. Diese weit reichende Auslegung des Urteils und seine Übertragung auf andere Bereiche wird in den Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert.

Zum Verfahren

Da die Kommission ihren (geänderten) Richtlinienentwurf insbesondere auf Art. 95 EGV stützt, findet das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV Anwendung; im Europäischen Parlament ist der Rechtsausschuss (JURI) federführend zuständig.

Da der Richtlinienentwurf weitgehend mit den ursprünglichen Vorschlägen einer Richtlinie und eines Rahmenbeschlusses übereinstimmt, kann auf Stellungnahmen zu letzteren zurückgegriffen werden.

Im European Scrutiny Committee des House of Commons wurde eine Klarstellung des Begriffes des gewerblichen Umfangs thematisiert. Bedenken gab es – in Bezug auf die in Art. 4 angeordneten Sanktionen und deren Detailliertheit – hinsichtlich der Gemeinschaftskompetenz. Die in Art. 7 vorgesehenen gemeinsamen Ermittlungsgruppen sollten eher in einem übergreifenden

Rechtsinstrument geregelt werden; hinsichtlich der Beteiligung betroffener Inhaber von Rechten des geistigen Eigentums an solchen Ermittlungsgruppen bestünden praktische Bedenken über die Nützlichkeit („utility“), auch stellten sich Fragen der Verantwortlichkeit („accountability“). Die britische Regierung erläuterte in einem Brief an das Committee, dass zwar Strafverfolgungsbehörden vielfach mit Rechteinhabern zusammenarbeiteten, es eine Verpflichtung hierzu aber nicht geben dürfe; die Regierung sehe keine Rechtfertigung dafür, diese Rechteinhaber anderen Kriminalitätsoptionen gegenüber zu privilegieren. Das Committee war der Ansicht, dass die EU-Kommission die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen für die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums nicht dargelegt habe. Vorbehalte gab es zudem dagegen, dass Mitgliedstaaten auf Grundlage des EGV gezwungen werden, neue Straftatbestände einzuführen.

Im House of Lords prüfte das „Select Committee on the European Union (Sub-Committee E: Law and Institutions)“ die EU-Kommissionsvorschläge im Oktober 2005. Auch die Lords hinterfragten die Rechtsgrundlage, das Subsidiaritätsprinzip, Definitionen, die Beteiligung Privater an polizeilichen Ermittlungen und das Verhältnis zum TRIPS-Abkommen. In einem Brief des Ausschussvorsitzenden vom 8. Juni 2006 – gerichtet an Gerry Sutcliffe, den neuen „Parliamentary Under-Secretary of State at the Home Office“ – wird die Frage nach den Konsequenzen einer Begrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Rechte des geistigen Eigentums, die im *Gemeinschaftsrecht* vorgesehen sind, aufgeworfen. Die Lords fragten ebenfalls nach, ob die von der Regierung favorisierte Begrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Fälschen und Raubkopieren von anderen Mitgliedstaaten unterstützt werde [der Kommissionsvorschlag spricht von „jede(r) (...) Verletzung eines Rechts des geistigen Eigentums“].

Die Stellungnahme des deutschen **Bundesrates** vom 23. September 2005 konnte noch nicht auf das kurz zuvor ergangene EuGH-Urteil in der Rs. C-176/03 und die sich darauf beziehende Kommissionsmitteilung eingehen. Der Bundesrat verneint die Zuständigkeit der EG für die vorgeschlagene Richtlinie, da diese eine Straftat und die zu erlassenden Sanktionen definiere, der Erlass von strafrechtlichen Bestimmungen aber

nicht durch Art. 95 EGV gedeckt sei. Inhaltlich merkt der Bundesrat u.a. an, dass – sofern mit den (auch) für juristische Personen vorgesehenen Geldstrafen Kriminalstrafen gemeint seien – dies abzulehnen sei: „Das deutsche Recht enthält aus guten Gründen keine Kriminalstrafen gegen juristische Personen und Personenverbände.“ Gleichfalls abzulehnen sei der in Art. 4 Abs. 2 normierte Sanktionskatalog, da kein hinreichender Anlass „für einen derart tiefen Eingriff in die nationalen Sanktionssysteme“ ersichtlich sei; sofern der Richtlinienvorschlag dahin zu verstehen sei, dass die dort genannten Maßnahmen im Strafrecht zu normieren seien, sei darauf hinzuweisen, dass das deutsche Strafrecht die Mehrzahl der dort genannten Sanktionen nicht kenne und sich hierfür bisher auch kein Bedürfnis ergeben habe. Auch die in Art. 5 Abs. 2 vorgeschlagenen Mindesthöchstgeldstrafen begegneten gravierenden Bedenken, da sie mit dem in Deutschland geltenden Tagessatzsystem nicht vereinbar seien. Schließlich könne die Regelung in Art. 7 – wonach die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen sollen, dass die betroffenen Inhaber von Rechten am geistigen Eigentum oder ihre Vertreter sowie Sachverständige an von gemeinsamen Ermittlungsgruppen durchgeführten Untersuchungen mitwirken können – unter bestimmten Umständen eine Verletzung des den Ermittlungsbehörden obliegenden Gebotes der Unparteilichkeit bzw. einen Verstoß gegen die Wettbewerbsfreiheit bedeuten.

In einer im Februar 2006 beschlossenen Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission betreffend die Folgen des EuGH-Urteils vom 13. September 2005 weist der Bundesrat u.a. darauf hin, „dass nach der Entscheidung des EuGH eine Kompetenz der Gemeinschaft, die strafrechtliche Sanktionierung bestimmter Verhaltensweisen in der ersten Säule vorzusehen, nur insoweit besteht, als dies zur Gewährleistung der von *ihr* erlassenen Rechtsnormen erforderlich ist (...). Die Gemeinschaft hat hingegen nicht die Möglichkeit, in der ersten Säule eine strafrechtliche Sanktionierung von Verstößen gegen das *nationale* Recht vorzusehen“ (Nr. 12).

Federführend im **Deutschen Bundestag** ist der Rechtsausschuss, in dessen Unterausschuss Europarecht der Vorschlag am 23. Juni 2006 behandelt werden soll.

Quellen und Literatur:

- Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, abgedruckt in: Abl. Nr. L 29/55 vom 5.2.2003.
- Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, abgedruckt in: Abl. Nr. L 195/16 vom 2.6.2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Erklärung der Kommission zu Artikel 2 der Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, abgedruckt in: Abl. Nr. L 94/37 vom 13.4.2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Ahndung der Verletzung geistigen Eigentums, KOM(2005) 276 endgültig vom 12.7.2005 (= Ratsdok. 11245/05).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat), KOM(2005) 583 endgültig/2 vom 24.11.2005 (= Ratsdok. 15444/1/05 REV 1).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren, KOM(2005) 696 vom 23.12.2005 (= Ratsdok. 5381/06).
- EuGH, Urteil vom 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Kommission/Rat*, Slg. 2005, I-7879.
- House of Commons, European Scrutiny Committee: Eighth Report of Session 2005-06, Published on 14 November 2005, p. 33-37 und Thirteenth Report of Session 2005-06, Published on 21 December 2005, p. 26-28, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmeuleg.htm> [Stand: 13.6.2006].
- House of Lords, Chairman of the Select Committee on the European Union: Letter to Fiona MacTaggart, 27 October 2005, <http://www.parliament.uk/documents/upload/1124505COM%282005%29276ltr271005.pdf> [Stand: 13.6.2006].
- House of Lords, Chairman of the Select Committee on the European Union: Letter to Gerry Sutcliffe, 8 June 2006, <http://www.parliament.uk/documents/upload/HLSub%2DE886606ltr080606.pdf> [Stand: 13.6.2006].
- Bundesrat: Beschluss des Bundesrates, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Ahndung der Verletzung geistigen Eigentums – KOM(2005) 276 endg.; Ratsdok. 11245/05 –, BR-Drs. 600/05(B) vom 23.9.2005.
- Bundesrat: Beschluss des Bundesrates, Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rechtssache C-176/03, Kommission gegen Rat) – KOM(2005) 583 endg.; Ratsdok. 15444/05 –, BR-Drs. 895/05(B) vom 10.2.2006.
- Baddenhausen, Heike / Pietsch, Jörg: Die Gemeinschaftskompetenz im Strafrecht, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 8/06 (23. Januar 2006).