



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 23. November 2009 (26.11)
(OR. en)**

16542/09

**JAI 868
DROIPEN 160**

VERMERK

des Vorsitzes
für den AStV/Rat

Nr. Vordokument: 15565/09 JAI 801 DROIPEN 152

Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über Musterbestimmungen als Orientierungspunkte für die Verhandlungen des Rates im Bereich des Strafrechts

Am 2. Juli 2009 hat der Ausschuss "Artikel 36" den Tagesordnungspunkt "Strafrecht in künftigen Verhandlungen – interne und externe Aspekte" auf der Grundlage des Dokuments 11335/09 erörtert. Die große Mehrheit der Delegationen befürwortete eine Weiterführung der Beratungen zu diesem Thema. Darüber hinaus wurden auch Musterbestimmungen sowohl für interne Rechtsvorschriften als auch für internationale Übereinkünfte für zweckmäßig erachtet. Nach dem Wunsch der Delegationen sollten diese Musterbestimmungen die Form nicht zwingender Rechtsvorschriften erhalten. Die Bedeutung dieses Themas im Hinblick auf das eventuelle Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde hervorgehoben.

Im Anschluss an diese Diskussionen hat der Vorsitz in Zusammenarbeit mit der deutschen Delegation am 9. Oktober 2009 einen Vorschlag für einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über Leitlinien für künftige strafrechtliche Bestimmungen im EU-Recht vorgelegt. Die Gruppe "Materielles Strafrecht" ist im Oktober und November mehrfach zusammengetreten, um den Wortlaut dieses Entwurfs von Schlussfolgerungen zu erörtern.

Das Dossier wurde vom Ausschuss "Artikel 36" am 11. November 2009 geprüft. Nach bilateralen Konsultationen schlägt der Vorsitz vor, das Dokument wie folgt zu ändern.

[...]

Alle Mitgliedstaaten und die Kommission haben einen allgemeinen Prüfungsvorbehalt zu dem Text.

Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über Musterbestimmungen als Orientierungspunkte für die Verhandlungen des Rates im Bereich des Strafrechts

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam sind auf der Grundlage der Artikel 31 und 34 EUV mehrere Rahmenbeschlüsse angenommen worden, die Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in verschiedenen Bereichen wie u.a. dem Terrorismus, der Computerkriminalität und der organisierten Kriminalität enthalten.

Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof verdeutlicht, dass strafrechtliche Bestimmungen unter bestimmten Voraussetzungen in bestimmte Bereiche des Gemeinschaftsrechts aufgenommen werden können.

Der Vertrag von Lissabon wird voraussichtlich dazu führen, dass der Rat seine Beratungen über Strafrechtsbestimmungen weiter ausweiten wird. Dies könnte dazu führen, dass inkohärente Strafrechtsbestimmungen in das EU-Recht aufgenommen werden. Zudem könnten im Rat ausgehandelte Bestimmungen ohne triftigen Grund von der üblichen Sprache der EU-Strafgesetzgebung abweichen und dadurch die Umsetzung und Auslegung des EU-Rechts unnötigerweise erschweren.

In dem Bewusstsein, dass sich der JI-Rat am 21. Februar 2006 ¹ auf das Verfahren für die künftige Behandlung von Rechtsetzungsdossiers, die für die Entwicklung der Strafrechtspolitik relevante Vorschläge enthalten, verständigt hat, erkennt der Rat an, dass es weiterer Maßnahmen und Koordinierungsarbeiten bedarf, um eine kohärente und einheitliche Verwendung von Strafrechtsbestimmungen im EU-Recht sicherzustellen.

Im Hinblick auf dieses Ziel wäre es von Vorteil, wenn der Rat sich auf Leitlinien und Musterbestimmungen für seine Arbeiten im Bereich des Strafrechts einigen könnte.

¹ Siehe Dok. 7876/06.

Von Leitlinien und Musterbestimmungen für das Strafrecht sind u. a. folgende Vorteile zu erwarten:

- Leitlinien und Musterbestimmungen würden die Verhandlungen vereinfachen, indem sie es den Teilnehmern ermöglichen, sich auf den Inhalt der betreffenden Vorschriften zu konzentrieren.
- Eine größere Kohärenz würde die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in innerstaatliches Recht erleichtern.
- Die rechtliche Auslegung würde sich einfacher gestalten, wenn die neue Strafgesetzgebung nach vereinbarten Leitlinien erstellt wird, die sich auf einheitliche Elemente stützen.

Die folgenden Leitlinien sollten als Ausgangspunkt für die Beratungen des Rates verstanden werden. Mit ihnen werden keine über die Verträge hinausgehenden Verpflichtungen oder Zwänge eingeführt. Auf dieser Grundlage schlägt der Rat vor, dass der Vorsitz künftig bei seinen Beratungen über das Strafrecht in der EU diesen Schlussfolgerungen Rechnung trägt. Der Rat sollte sich zudem gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und der Kommission möglichst bald nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon um eine Weiterentwicklung und Vertiefung dieser Schlussfolgerungen bemühen; er fordert den Vorsitz auf, die hierzu erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Der Rat nimmt folgende Schlussfolgerungen an:

Beurteilung des Bedarfs an Strafrechtsbestimmungen

- (1) Zuallererst ist festzuhalten, dass die Europäische Union auf das Strafrecht grundsätzlich nur als letztes Mittel zurückgreifen sollte.
- (2) Strafrechtsbestimmungen sollten in Übereinstimmung mit den in den Verträgen verankerten Grundsätzen – einschließlich der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität – angenommen werden, um gegen eindeutig festgelegte und abgegrenzte kriminelle Handlungen vorzugehen, denen mit weniger strengen Maßnahmen nicht wirksam begegnet werden kann,
 - a) in Bereichen besonders schwerer Kriminalität, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben, oder
 - b) wenn sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet erweist, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind.

- (3) [...] Scheint die Annahme neuer Strafrechtsbestimmungen notwendig zu sein, so sollten die nachstehenden Faktoren weiter geprüft werden, wobei durchgeführte Folgenabschätzungen umfassend zu berücksichtigen sind:
- der erwartete Mehrwert oder die größere Effizienz von Strafrechtsbestimmungen im Vergleich zu anderen Maßnahmen, wobei neben der Schwere und der Folgen der Straftat auch zu berücksichtigen ist, ob diese unter vertretbaren Anstrengungen untersucht und verfolgt werden kann;
 - Schwere und/oder Verbreitung und Häufigkeit der rechtswidrigen Handlung, sowohl auf regionaler als auch auf örtlicher Ebene in der EU;
 - etwaige Auswirkungen auf bestehende Strafrechtsbestimmungen im EU-Recht und auf die verschiedenen Rechtsordnungen in der EU.

Aufbau der Strafrechtsbestimmungen

- (4) Die Beschreibung der im Strafrecht als strafbar definierten Handlung muss so präzise formuliert werden, dass die Anwendung, Tragweite und Bedeutung dieser Beschreibung mit Sicherheit vorhersehbar sind.
- (5) Die Strafrechtsbestimmungen sollten vorrangig auf Handlungen ausgerichtet werden, die einen tatsächlichen Schaden verursachen oder die die zu schützenden Rechte oder wesentlichen Interessen ernsthaft gefährden; es gilt folglich zu vermeiden, dass eine Handlung unverhältnismäßig früh unter Strafe gestellt wird. Handlungen, die lediglich eine abstrakte Gefahr für die zu schützenden Rechte oder Interessen implizieren, sollten nur dann unter Strafe gestellt werden, wenn die besondere Bedeutung dieser Rechte und Interessen dies rechtfertigt.

Zweck

- (6) Die Strafgesetzgebung der EU sollte grundsätzlich nur Strafen für Handlungen festlegen, die vorsätzlich begangen wurden.

- (7) Fahrlässige Handlungen sollten unter Strafe gestellt werden, sofern eine Prüfung des Einzelfalls zeigt, dass dies aufgrund der besonderen Bedeutung der zu schützenden Rechte oder wesentlichen Interessen zweckmäßig ist, z.B. bei grob fahrlässigen Handlungen, die Menschenleben gefährden oder großen Schaden verursachen.
- (8) Handlungen, die weder vorsätzlich noch fahrlässig begangen wurden, d.h. wenn eine verschuldensunabhängige Haftung gegeben ist, sollten in der EU-Strafgesetzgebung nicht unter Strafe gestellt werden.

Anstiftung, Beihilfe und Versuch

- (9) Die strafrechtliche Behandlung von Anstiftung, Beihilfe und Versuch in Rahmen vorsätzlicher rechtswidriger Handlungen sollte sich in der Regel nach der strafrechtlichen Behandlung der Haupttat richten. Der Versuch der vorsätzlichen Begehung einer Straftat sollte unter Strafe gestellt werden, wenn dies im Hinblick auf die Haupttat notwendig und verhältnismäßig ist. Die verschiedenen Regelungen der nationalen Rechtsordnungen sollten berücksichtigt werden.

Strafen

- (10) Wenn festgelegt worden ist, dass strafrechtliche Sanktionen gegen natürliche Personen in Rechtsakte aufgenommen werden sollten, so könnte es in einigen Fällen ausreichen, wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen vorzusehen und es jedem Mitgliedstaat zu überlassen, das Strafmaß zu bestimmen. In anderen Fällen könnte auch eine gewisse Angleichung des Strafmaßes notwendig sein. In diesen Fällen sollten – im Lichte des Vertrags von Lissabon – die Schlussfolgerungen des Rates vom April 2002 über einen Ansatz zur Angleichung der Strafen berücksichtigt werden.

Musterbestimmungen

- (11) Sobald festgelegt worden ist, dass Strafrechtsbestimmungen – entweder als einzige Option oder als Alternative – erlassen werden sollten, muss zugleich eine Reihe anderer Vorschriften, z.B. über die Verantwortlichkeit juristischer Personen, aufgenommen werden. Zudem wird gegebenenfalls zwischen Handlungen unterschieden werden müssen, die zwar verboten, aber nicht zwangsläufig als Straftat definiert werden sollten, und Handlungen, die unter Strafe gestellt werden sollten.

- (12) Die Musterbestimmungen in Anhang II sollten den Rat bei seinen künftigen Arbeiten zu Rechtsetzungsinitiativen leiten, die strafrechtliche Bestimmungen enthalten können.
-

Musterbestimmungen

Die nachstehenden Formulierungen sollen als Orientierung für die künftigen Rechtsetzungsarbeiten zu strafrechtlichen und sachverwandten Angelegenheiten in der EU dienen. Das Ziel besteht darin, stimmige und einheitliche Strafrechtsbestimmungen zu erhalten und zu vermeiden, dass unnötige Schwierigkeiten bei der Auslegung des EU-Rechts und Probleme für die nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften auftreten².

A – Bestimmungen zu nicht zwangsläufig strafrechtlichen Verstößen und Sanktionen

Verstöße

Jeder Mitgliedstaat legt die Regeln für Sanktionen bei Verstößen gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften fest. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

B – Strafrechtsbestimmungen und mit dem Strafrecht zusammenhängende Bestimmungen

Straftaten

Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass die folgenden Handlungen unter Strafe gestellt werden, wenn sie [rechtswidrig sind und] vorsätzlich [oder zumindest grob fahrlässig] begangen werden.

Anstiftung, Beihilfe und Versuch

1. *Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass die Anstiftung oder die Beihilfe zu der in dem Artikel (Artikel über Straftaten) genannten vorsätzlichen Handlung unter Strafe gestellt wird.*
2. *Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass der Versuch der Begehung der in dem Artikel (Artikel über Straftaten) genannten vorsätzlichen Handlung unter Strafe gestellt wird.*

² Bei jedem Text in eckigen Klammern ist im Einzelfall zu prüfen, ob er in den Wortlaut aufzunehmen ist.

Strafrechtliche Sanktionen (für natürliche Personen, ohne Angleichung der Strafen)

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in den Artikeln (Artikel über Straftaten) genannten Straftaten mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen bedroht sind.

Strafrechtliche Sanktionen (für natürliche Personen, mit Angleichung der Strafen)

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine in Artikel (Artikel über Straftaten) genannte Straftat mit einer Freiheitsstrafe von [Zeitdauer] bedroht ist³.

Verantwortlichkeit juristischer Personen

1. *Jeder Mitgliedstaat [trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen][stellt sicher], dass eine juristische Person für die in den Artikeln (Artikel über Straftaten) genannten Straftaten verantwortlich gemacht werden kann, wenn diese Straftaten zu ihren Gunsten von einer Person begangen wurden, die entweder allein oder als Teil eines Organs der juristischen Person gehandelt hat und die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat aufgrund
 - (a) einer Befugnis zur Vertretung der juristischen Person,
 - (b) einer Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen, oder
 - (c) einer Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person.*

- [2. *Jeder Mitgliedstaat stellt außerdem sicher, dass eine juristische Person verantwortlich gemacht werden kann, wenn mangelnde Überwachung oder Kontrolle seitens einer Person gemäß Absatz 1 die Begehung einer in den Artikeln (Artikel über Straftaten) genannten Straftat zugunsten der juristischen Person durch eine ihr unterstellte Person ermöglicht hat.]*

³ Die Schlussfolgerungen des Rates vom April 2002 über einen Ansatz zur Angleichung der Strafen (Dok. 9141/02), in denen vier Niveaus strafrechtlicher Sanktionen beschrieben werden, sollten im Lichte des Vertrags von Lissabon berücksichtigt werden.

3. *Die Verantwortlichkeit einer juristischen Person nach den Absätzen 1 und 2 schließt die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen als Täter, Anstifter oder Gehilfen bei in den Artikeln (Artikel über Straftaten) genannten Straftaten nicht aus.*
4. *[Für die Zwecke dieser Richtlinie] bezeichnet der Begriff "juristische Person" jedes Rechtssubjekt, das diesen Status nach dem jeweils geltenden Recht besitzt, mit Ausnahme von Staaten oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte und von öffentlich-rechtlichen internationalen Organisationen. [Hinweis: Dieser Absatz sollte vorzugsweise in einen Artikel mit Begriffsbestimmungen aufgenommen werden, falls solch eine Bestimmung vorgesehen ist.]*

Sanktionen gegen juristische Personen

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass gegen eine im Sinne des Artikels (Artikel über die Verantwortlichkeit juristischer Personen) verantwortliche juristische Person wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden können, [zu denen Geldbußen oder Geldstrafen gehören und zu denen andere Sanktionen gehören können, beispielsweise:

- (a) Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen,*
- (b) vorübergehendes oder ständiges Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit,*
- (c) richterliche Aufsicht,*
- (d) richterlich angeordnete Auflösung,*
- (e) vorübergehende oder endgültige Schließung der Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden.]*