



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 7. Juni 2011 (08.06)
(OR. en)**

11155/11

**JAI 399
DROIPEN 56**

VERMERK

des Vorsitzes
für den Rat

Betr.: Non-Paper für die Tagung des Rates am 10. Juni 2011 – Mittagessen der Justiz-
minister
– Der Weg zu einer EU-Kriminalpolitik

Die Europäische Union trifft seit über zehn Jahren Maßnahmen im Bereich des Strafrechts. Trotzdem handelt es sich hierbei noch immer um einen jungen und weitgehend ungeformten Politikbereich mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Rechtsvorschriften, die dringend größerer Kohärenz und Einheitlichkeit bedürfen. Dabei liegt es auf der Hand, dass die Strafrechtsvorschriften der EU einen wesentlichen zusätzlichen Nutzen bieten. Heutzutage werden die schwersten Formen der organisierten Kriminalität über Grenzen hinweg begangen. Somit haben Straftäter ein Interesse daran und auch die Möglichkeit, sich den Mitgliedstaat mit der am wenigsten repressiven Rechtsordnung auszusuchen, sofern nicht eine gewisse Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften (sowohl des materiellen Rechts als auch des Verfahrensrechts) stattfindet.

Die Strafrechtsvorschriften der EU können ferner durch eine effizientere Bekämpfung von Kriminalität und die Annahme von Mindeststandards für die Verfahrensrechte in Strafverfahren sowie für den Schutz der Opfer von Straftaten bewirken, dass die Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit mit mehr Vertrauen in Anspruch nehmen. Gemeinsame Vorschriften stärken das gegenseitige Vertrauen zwischen den Gerichtsbarkeiten der Mitgliedstaaten. Dies erleichtert die Zusammenarbeit und die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Maßnahmen. Schließlich tragen die Strafrechtsvorschriften der EU dazu bei, schwere Verstöße gegen das Recht der EU in wichtigen Bereichen wie Drogenhandel, Schutz des Euro und der finanziellen Interessen der Union, Umweltkriminalität oder Terrorismus zu verhüten bzw. zu ahnden.

Der neue Rechtsrahmen gemäß dem Vertrag von Lissabon bietet neue Möglichkeiten, die Herausforderungen anzugehen und die Qualität der Strafrechtspflege in ganz Europa zu verbessern. So ist eine neue institutionelle Dynamik entstanden, die der Festigung eines europäischen Rechtsraums zugute kommen kann. Ziel einer EU-Kriminalpolitik sollte es sein, sicherzustellen, dass Verbrechen sich nicht lohnt, egal wo es in der EU verübt wird. Außerdem soll sie das Vertrauen der Bürger darin stärken, dass ihre Freiheit und Sicherheit durch stabile Rechtssysteme geschützt wird.

Einheitlichkeit und Kohärenz der Strafrechtsvorschriften der EU

Das Strafrecht ist ein empfindlicher Rechtsetzungsbereich mit erheblichen Implikationen für die Grundrechte der Bürger und die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten. EU-Maßnahmen im Bereich des Strafrechts sollten daher nur als letztes Mittel ergriffen werden. Es gibt nach wie vor zahlreiche und wesentliche Unterschiede zwischen den nationalen Strafrechtssystemen. Dies rührt daher, dass das Strafrecht – mehr als alle anderen Rechtsbereiche – die grundlegenden Werte, Sitten und Gebräuche der jeweiligen Gesellschaft widerspiegelt. Aus diesen Gründen muss unbedingt für Einheitlichkeit und Kohärenz der EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Strafrechts gesorgt werden. Ein gemeinsames Verständnis der Leitprinzipien (z.B. Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität), die dem Gesetzgeber als Orientierung dienen, würde zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen. Die Europäische Kommission sollte ermutigt werden, für Strafrechtsvorschriften Vorschläge auf der Grundlage eines solchen kohärenten Bündels von Leitprinzipien vorzulegen.

Verwirklichung des Ziels gemeinsamer Mindeststandards

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bietet die Möglichkeit, auf EU-Ebene gemeinsame Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in spezifischen Bereichen der Kriminalität einzuführen. Die EU hat bereits einige Instrumente angenommen, die solche Bestimmungen enthalten, und zwar sowohl in Form von Rahmenbeschlüssen der dritten Säule als auch in Form neuer Richtlinien.

In den meisten dieser Instrumente wird ein ähnlicher Wortlaut verwendet; so werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestimmte Verhaltensweisen mit "wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen" zu ahnden oder bestimmte Untergrenzen für das Höchststrafmaß vorzuschreiben. Es sollte geprüft werden, ob diese Formulierungen optimal geeignet sind, um das Ziel der Angleichung der strafrechtlichen Sanktionen für die betreffenden Straftaten zu erreichen und Gesetzeslücken für die Täter zu vermeiden. Ein einheitlicher Wortlaut für Beihilfe und für die Behandlung juristischer Personen sollte nach und nach entwickelt werden.

Bereiche, in denen die EU tätig werden sollte

Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union können unter folgenden Voraussetzungen Richtlinien zur Angleichung der Festlegung von Straftaten und Strafen erlassen werden:

- wenn es um die sogenannten "**Euro-Verbrechen**" geht, d.h. Terrorismus und andere Straftaten wie Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln (wie z.B. Euro-Banknoten), Computerkriminalität und organisierte Kriminalität;
- wenn dies unerlässlich für die **wirksame Durchführung von Rechtsvorschriften der EU auf einem harmonisierten Gebiet** ist, und zwar in der Regel wenn andere Maßnahmen wie verwaltungsrechtliche Strafen sich als nicht wirksam genug für die Durchführung der EU-Vorschriften erwiesen haben;
- wenn es um die wirksame Bekämpfung von **Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union** geht.
- Die EU hat zur **Stärkung der Durchsetzung** von EU-Maßnahmen in einigen wichtigen Politikbereichen bereits Richtlinien mit strafrechtlichen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, gegen Meeresverschmutzung durch Schiffe und gegen illegale Beschäftigung erlassen. In vielen anderen Rechtsetzungsbereichen, die schon seit vielen Jahren bestehen (z.B. Schutz von Fischbeständen, Verbringung von Abfällen, Schutz der Euro-Banknoten gegen Fälschung, Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der Europäischen Union, öffentliches Beschaffungswesen, Bekämpfung von missbräuchlichem Verhalten an den Finanzmärkten), sind die gewünschten Ergebnisse hinsichtlich der Durchsetzung jedoch nicht immer erzielt worden. Angesichts dieser gemeinsamen Politikbereiche wird es wichtig sein, Kriterien für die Frage festzulegen, in welchen Sektoren sich Strafrechtsvorschriften als wichtiges Instrument für eine stärkere Verfolgung schwerwiegender Verstöße erweisen könnten. Eine wirksame Rechtsetzung kann in diesem Zusammenhang Mindestvorschriften sowohl zur Festlegung von Straftaten als auch zur Festlegung des Strafmaßes umfassen. In einem spezifischen Bereich (Betrugsbekämpfung) sieht der Vertrag sogar institutionelle Maßnahmen für eine bessere Rechtsdurchsetzung durch eine Stärkung von Eurojust und in weiterer Folge die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union und damit verbundener Straftaten vor.

Der Vorsitz ersucht die Minister, die folgenden Fragen zu erörtern:

- **WELCHE ZENTRALE POLITISCHE BOTSCHAFT SOLLTE EINE EU-KRIMINALPOLITIK BEINHALTEN?**
- **WAS KANN DIE EU TUN, UM EINE GRÖßERE EINHEITLICHKEIT UND KOHÄRENZ DER STRAFRECHTSVORSCHRIFTEN DER EU ZU ERREICHEN?**
- **WIE SOLLTEN IN DEM BEWUSSTSEIN, DASS DAS STRAFRECHT IMMER DAS LETZTE MITTEL IST, STRAFRECHTLICHE SANKTIONEN AUF EU-EBENE EINGESETZT WERDEN? WIE KANN DAS ZIEL GEMEINSAMER MINDESTSTANDARDS IN BEZUG AUF STRAFRECHTLICHE SANKTIONEN FÜR BESTIMMTE BEREICHE DER KRIMINALITÄT IN DER GESAMTEN EU AM BESTEN VERWIRKLICHT WERDEN?**
- **WELCHE BEREICHE WÜRDEN BESONDERS VON GEMEINSAMEN DEFINITIONEN VON STRAFTATEN UND STRAFEN AUF EU-EBENE PROFITIEREN? WELCHES SIND IHRER MEINUNG NACH DIE BEREICHE, IN DENEN EINE WIRKSAMERE RECHTSDURCHSETZUNG AM DRINGENDSTEN IST?**