

Brüssel, den 16. Mai 2019
(OR. en)

9318/19

JAI 526
DROIPEN 85
COPEN 218

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	8619/19
Betr.:	Die Zukunft des materiellen Strafrechts der EU – Orientierungsaussprache

Der rumänische Vorsitz hat beschlossen, die gegenwärtige Phase der Legislaturperiode zu nutzen, um eine Debatte über die Zukunft des materiellen Strafrechts der EU anzustoßen. Ziel ist es unter anderem, eine Bilanz der bisherigen Fortschritte zu ziehen und zu prüfen, ob es sinnvoll und notwendig ist, weitere Strafvorschriften im Einklang mit den Zuständigkeiten der EU nach den Verträgen einzuführen.

Vor diesem Hintergrund wurde den Mitgliedstaaten ein Fragebogen übermittelt, den viele Delegationen schriftlich beantwortet haben. Darüber hinaus haben die Delegationen in mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppe und im CATS ihre Standpunkte dargelegt.

Auf der Grundlage dieser Beiträge hat der Vorsitz den beigefügten Bericht erstellt, der als eine Hilfe für den Prozess einer (etwaigen) Weiterentwicklung des Regelungsrahmens im Bereich des materiellen Strafrechts der EU dienen soll.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich um einen Bericht des Vorsitzes handelt, der somit die Standpunkte des Vorsitzes widerspiegelt. Aufgrund von Aussprachen mit den Mitgliedstaaten, die zuletzt in der Sitzung des CATS vom 13. Mai 2019 geführt wurden, ist der Vorsitz jedoch zuversichtlich, dass eine sehr große Mehrheit der Mitgliedstaaten diesem Bericht zustimmt.

Der AStV wird um Zustimmung dazu ersucht, dass der Bericht dem Rat (Justiz und Inneres) übermittelt wird, damit dieser auf seiner Tagung am 6./7. Juni 2019 eine Orientierungsaussprache über das Thema führen kann.

Die Zukunft des materiellen Strafrechts der EU

Bericht des rumänischen Vorsitzes

I. Einleitung

- **Hintergrund**

In den letzten Jahrzehnten hat die Europäische Union ihre Rechtsvorschriften im Bereich des materiellen Strafrechts stetig aufgebaut. Der Prozess begann mit einer begrenzten, jedoch zunehmenden Zahl an Verweisen auf die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres in den Verträgen von Maastricht (1993), Amsterdam (1999) und Nizza (2003), mit denen die Justizpolitik stärker auf eine Zusammenarbeit in Strafsachen ausgerichtet wurde. Der nächste Schritt erfolgte mit dem Vertrag von Lissabon (2009), mit dem für die EU neue Rechtsgrundlagen dafür geschaffen wurden, Vorschriften auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts zu erlassen, insbesondere in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension gemäß Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden "AEUV"). Im AEUV ist erstmals ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen zu erlassen.

Gemeinsame Mindestvorschriften im Bereich des materiellen Strafrechts erleichtern somit die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und ermöglichen die Angleichung der Strafen sowie die Festlegung gemeinsamer Definitionen für bestimmte Straftaten. Mit diesen Mindestvorschriften wurden der EU auch geeignete Instrumente an die Hand gegeben, um auf globale Herausforderungen zu reagieren (insbesondere die Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung sowie der organisierten Kriminalität).

Vor diesem Hintergrund hat der rumänische Vorsitz beschlossen, die gegenwärtige Dynamik der Legislaturperiode zu nutzen, um eine Debatte über die Zukunft des materiellen Strafrechts der EU anzustoßen. Diese Debatte soll den Rat in die Lage versetzen, neu zu bewerten, ob weitere Strafvorschriften in neuen Bereichen im Einklang mit den Zuständigkeiten der EU nach den Verträgen eingeführt werden müssen, und sich auf diese Weise einen Überblick darüber zu verschaffen, wie die Mitgliedstaaten den Bedarf zum gegenwärtigen Zeitpunkt einschätzen. In diesem Zusammenhang wurden auch Aspekte der Umsetzung und Anwendung des EU-Regelungsrahmens berücksichtigt.

- **Fragebogen und Ziel des vorliegenden Berichts**

Am 19. Dezember 2018 übermittelte der bevorstehende rumänische Ratsvorsitz den Mitgliedstaaten einen Fragebogen mit neun Fragen, die sich auf vier Hauptbereiche bezogen: Regelungsrahmen, Sanktionssystem, spezifische Begriffe und Anwendung des Regelungsrahmens (Dok. 15728/18).

19 Delegationen haben diese Fragen schriftlich beantwortet (Dok. WK 840/2019 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 + ADD 4). Darüber hinaus haben mehrere Delegationen ihre Standpunkte in den Sitzungen der Arbeitsgruppe vom 24. Januar, 21. Februar und 10. April 2019 dargelegt.

Auf der Grundlage dieser Beiträge hat der rumänische Vorsitz den vorliegenden Bericht erstellt, der als eine Hilfe für den Prozess einer Weiterentwicklung des Regelungsrahmens im Bereich des materiellen Strafrechts der EU dienen soll; das Initiativrecht der Kommission bleibt hiervon unberührt, und es wird anerkannt, dass sich die gegenwärtige Einschätzung des Bedarfs durch die Mitgliedstaaten in Zukunft ändern kann.

II. Zu untersuchende Aspekte aus der Sicht des Vorsitzes

- **Rechtsgrundlage und bisher erzielte Ergebnisse**

Gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV besteht die Möglichkeit der Rechtsetzung 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"*. Im Vertrag werden die folgenden Bereiche aufgeführt, in denen auf dieser Grundlage in Form von Richtlinien legislative Maßnahmen ergriffen werden können: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

Auf der Grundlage des Artikels 83 Absatz 1 wurden seit dem 1. Dezember 2009 unter anderem die folgenden Richtlinien erlassen:¹

- Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels²;

¹ Einige der genannten Rechtsakte haben darüber hinaus eine weitere Rechtsgrundlage.

² Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1-11).

- Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern³;
- Richtlinie 2013/40/EU über Angriffe auf Informationssysteme⁴;
- Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung⁵;
- Richtlinie 2014/62/EU zum Schutz des Euro⁶;
- Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung⁷;
- Richtlinie (EU) 2018/1673 über die Bekämpfung der Geldwäsche⁸.

Gemäß Artikel 83 Absatz 2 AEUV besteht die Möglichkeit zum Erlass von Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen in Fällen, in denen die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten unerlässlich ist für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind.

³ Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1-14).

⁴ Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates (ABl. L 218 vom 14.8.2013, S. 8-14).

⁵ Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 39-50).

⁶ Richtlinie 2014/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates (ABl. L 151 vom 21.5.2014, S. 1-8).

⁷ Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6-21).

⁸ Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche (ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 22-30).

Auf dieser Grundlage wurden seit dem 1. Dezember 2009 insbesondere die folgenden Richtlinien erlassen:

- Richtlinie 2014/57/EU über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation⁹;
 - Richtlinie (EU) 2017/1371 über die Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug¹⁰.
- **Bereiche, in denen die Notwendigkeit einer Ausweitung des Regelungsrahmens bestehen könnte**

Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 enthält eine erschöpfende Auszählung der Bereiche, in denen auf der Grundlage dieses Artikels legislative Maßnahmen ergriffen werden können. Gemäß Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 kann der Rat je nach Entwicklung der Kriminalität einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die vorgeschriebenen Kriterien erfüllen; ein solcher Beschluss erfordert jedoch Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Artikel 83 Absatz 2 ist flexibler in der Anwendung. Ferner gibt es weitere Bereiche der EU-Politik, in denen Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind und in denen eine Angleichung des Strafrechts auf EU-Ebene als unerlässlich angesehen werden könnte, um die wirksame Durchführung einer Unionspolitik zu gewährleisten. Zu denken ist dabei an Bereiche wie Fischerei, Landwirtschaft, Zoll, Straßenverkehr und Datenschutz sowie an verschiedene Aspekte des Binnenmarktes wie Rechte des geistigen Eigentums, Kulturgüter, gefährliche Güter oder Lebensmittel sowie illegaler Handel mit menschlichen Organen.

- **Bereiche des materiellen Strafrechts, in denen eine weitere Angleichung der Sanktionssysteme erforderlich sein könnte**

Bei der Angleichung strafrechtlicher Sanktionen sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten unterschiedlich sind und die Kohärenz der nationalen Systeme so weit wie möglich gewahrt bleiben muss, während gleichzeitig ein gemeinsamer Nenner und gleiche Rahmenbedingungen auf Unionsebene anzustreben sind.

⁹ Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (Marktmissbrauchsrichtlinie) (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 179-189).

¹⁰ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29-41).

Bislang beschränkt sich die Angleichung der Sanktionen darauf, dass die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen festlegen müssen und dass für die Höchststrafen, die gegen natürliche Personen verhängt werden können, gemeinsame Mindestwerte gelten. Allerdings ist es nach wie vor schwierig aufzuzeigen, welche Wirkung das derzeitige Angleichungssystem in Fällen schwerer grenzüberschreitender Kriminalität entfaltet.

- **Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses in Bezug auf regelmäßig verwendete Begriffe**

Die verschiedenen EU-Rechtsakte im strafrechtlichen Bereich enthalten Verweise auf Begriffe, die häufiger verwendet werden, wie z. B. "schwere Kriminalität" (dieser Begriff ist je nach Kontext bis zu einem gewissen Grad geregelt und ausgelegt worden, allerdings nicht erschöpfend und nicht in harmonisierter Weise) und "geringfügige Fälle".

Zwar spricht Einiges dafür, Flexibilität zu wahren, um diese Begriffe an den Kontext der jeweiligen Rechtsakte und auch an die Besonderheiten der nationalen Strafrechtssysteme anpassen zu können, jedoch stellt sich aus Sicht des Vorsitzes die Frage, ob es nicht auch von Nutzen sein könnte, ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf diese Begriffe zu entwickeln.

- **Analyse der Anwendung des Regelungsrahmens**

Der Regelungsrahmen kann nicht losgelöst vom jeweiligen Kontext betrachtet werden; bei der Analyse muss berücksichtigt werden, auf welche Weise die Mitgliedstaaten EU-Rahmenbeschlüsse und EU-Richtlinien umsetzen. Daher ist es sinnvoll zu untersuchen, wie diese Rechtsakte durchgeführt werden.

III. Beratungsergebnis

Auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebogen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Aussprachen in der Gruppe "Materielles Strafrecht" und im CATS, der den Berichtentwurf in der Fassung des Dokuments 8619/19 in seiner Sitzung vom 13. Mai 2019 geprüft hat, zieht der Vorsitz – unbeschadet des Initiativrechts der Kommission – die folgenden Schlussfolgerungen:

1. Der Unionsgesetzgeber sollte in umsichtiger Weise weiterhin seine Befugnis ausüben, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen gemäß Artikel 83 AEUV zu erlassen, wobei unter anderem die Grundsätze der Ultima Ratio¹¹, der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität gebührend zu berücksichtigen sind.
2. Im gegenwärtigen Stadium sollte der Schwerpunkt darauf gelegt werden, die Wirksamkeit und die Qualität der Durchführung *geltender* EU-Rechtsvorschriften zu gewährleisten, und zu diesem Zweck sollten mehr Anstrengungen unternommen werden. Dazu sollte aus der Sicht einiger Mitgliedstaaten gehören, dass die Instrumente für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden, und zwar sowohl hinsichtlich der justiziellen Zusammenarbeit als auch des Austauschs bewährter Verfahren.
3. Vorerst erscheint eine weitere "Lissabonisierung" nicht erforderlich.^{12 13}
4. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht keine Notwendigkeit, eine gemeinsame Definition/ein gemeinsames Verständnis für bestimmte Begriffe wie "schwere Kriminalität" und "geringfügige Fälle" zu entwickeln. Mehrere Mitgliedstaaten erklärten, dass bei der Verwendung dieser Begriffe Flexibilität gewahrt bleiben sollte. Nach Auffassung dieser Mitgliedstaaten sollte der bisherige Ansatz, dem zufolge schwere Kriminalität gegebenenfalls durch die Verwendung unterschiedlicher Kriterien für einen konkreten Rechtsakt definiert werden kann, auch weiterhin verfolgt werden.

¹¹ Siehe auch "Schlussfolgerungen des Rates über Musterbestimmungen als Orientierungspunkte für die Beratungen des Rates im Bereich des Strafrechts" vom 30. November 2009 (Dok. 16542/2/09 REV 2, Nummer 1, und 16798/09, 16883/09).

¹² Unter "Lissabonisierung" ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, dass Rahmenbeschlüsse, die nach dem Vertrag von Amsterdam erlassen wurden, durch nach dem Vertrag von Lissabon erlassene Richtlinien ersetzt werden, um den Inhalt dieser Rechtsakte zu verbessern/aktualisieren.

¹³ Zwei Mitgliedstaaten haben jedoch darauf hingewiesen, dass es möglicherweise sinnvoll sein könnte, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels (ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8) zu ändern, um den Geltungsbereich dieses Artikels auszudehnen (siehe Dok. WK 840/2019, S. 53).

5. Es könnte sinnvoll sein, eine umfassende und eingehende Untersuchung/Analyse der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Erlasses von (weiteren) Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in konkreten Bereichen vorzunehmen. Die folgenden Bereiche wurden von einem oder mehreren Mitgliedstaaten oder von der Kommission für eine mögliche Untersuchung vorgeschlagen:
- a) Umweltkriminalität, darunter Meeres-, Boden- und Luftverschmutzung^{14 15};
 - b) illegaler Handel mit Kulturgütern¹⁶;
 - c) Nachahmung, Fälschung und illegale Ausfuhr von Arzneimitteln¹⁷;
 - d) Einziehung ohne vorhergehende Verurteilung;
 - e) illegaler Handel mit menschlichen Organen;
 - f) Wahlmanipulation¹⁸;
 - g) Identitätsdiebstahl;
 - h) Verhinderung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt im Rahmen der Bekämpfung der illegalen Einwanderung;
 - i) Kriminalität im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz, vorbehaltlich einer näheren Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands und der Einbeziehung weiterer relevanter Akteure¹⁹.

¹⁴ Für den Umweltbereich gibt es bereits eine Reihe von Rechtsakten, so z. B. die Richtlinien 2005/35/EG und 2009/123/EG über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt.

¹⁵ Die Kommission führt in diesem Bereich derzeit eine Studie durch, deren Ergebnisse Ende 2019 vorliegen dürften. Nützliche Informationen finden sich möglicherweise auch in dem Abschlussbericht der achten Runde der gegenseitigen Begutachtungen im Bereich der Umweltkriminalität, der im weiteren Verlauf des Jahres vorliegen dürfte.

¹⁶ Vgl. Erwägungsgründe 13 und 15 der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung.

¹⁷ In diesem Bereich gibt es bereits EU-Rechtsvorschriften, wie z. B. die Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel.

¹⁸ Dieser Punkt wurde von der Kommission vorgeschlagen. Mehrere Mitgliedstaaten bezweifelten, dass dieser Bereich unter das Strafrecht gefasst werden sollte; ihrer Ansicht nach wäre ein verwaltungsrechtlicher Ansatz angemessener.

¹⁹ Darüber hinaus wurde auch die Möglichkeit einer näheren Untersuchung der Frage erwähnt, wie künstliche Intelligenz genutzt werden könnte, um kriminelle Tätigkeiten zu verhindern und zu bekämpfen.

6. Liegen nachweislich gute Gründe dafür vor, in einem der unter Nummer 5 genannten Bereiche oder in einem anderen Bereich legislative Maßnahmen zu ergreifen, so sollte zunächst die Möglichkeit geprüft werden, Artikel 83 Absatz 2 AEUV als Rechtsgrundlage heranzuziehen, bevor erwogen wird, den Geltungsbereich von Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 auszuweiten (durch einstimmigen Beschluss des Rates gemäß Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV).
7. Plant die Union den Erlass von Rechtsvorschriften in einem Bereich, der bereits unter ein völkerrechtliche Instrument – insbesondere in Übereinkommen des Europarates – fällt, so ist ein intensiverer Dialog mit der betreffenden internationalen Organisation erforderlich, um unter anderem Komplementarität und Mehrwert sicherzustellen und Informationen über bewährte Verfahren, Hindernisse für die Ratifizierung usw. auszutauschen.
8. Um eine hohe Qualität der Unionsgesetzgebung sicherzustellen, sollte allen technischen Besonderheiten des Rechtsetzungsprozesses Rechnung getragen werden; dazu gehört auch, dass in diesem Prozess genügend Zeit für Konsultationen auf nationaler Ebene vorgesehen wird.
9. Bei den auf der Grundlage von Artikel 83 AEUV erlassenen Richtlinien sollte den Mitgliedstaaten eine ausreichende Frist für deren Umsetzung eingeräumt werden. Im Prinzip sollte es sich um einen Zeitraum von nicht weniger als 24 Monaten handeln. Die Rechtsform der Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten einen Handlungsspielraum in Bezug auf die bestmögliche Umsetzung in nationales Recht, so auch bei der Entscheidung, welche Akteure sie in den Prozess einbeziehen möchten.
