Strafrechtsharmonisierung in der Europäischen Union
Neue Grenzziehungen und zusätzliche Kontrollaufträge

Oliver Suhr*

Inhalt

A. Einleitung 46
B. Die Kompetenz für die Harmonisierung des materiellen Strafrechts 48
I. Aktuelle Rechtslage 48
1. Dritte Säule 49
a) Vorrang der ersten gegenüber der dritten Säule 52
b) Erweiterte Auslegung von Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV? 54
2. Erste Säule 57
II. Rechtslage nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 63
C. Maßstab Grundgesetz 67
D. Rechtmäßigkeitskontrolle 69
I. Nationaler Gesetzgeber 69
II. Nationale Gerichte und Bundesverfassungsgericht 71
III. EuGH 71
IV. EGMR 73
E. Rechtsschutz 73
F. Auswirkungen auf das nationale Strafrecht 75
G. Handlungsbedarf für den nationalen Gesetzgeber 77

* Oliver Suhr LL.M. ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Europa, Interregionale Zusammenarbeit und Leiter des Referats Europapolitik und Europarecht in der Staatskanzlei des Saarlandes sowie Lehrbeauftragter an der Universität des Saarlandes und an der Fachhochschule des Saarlandes für Verwaltung. Die Stellungnahme gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

A. Einleitung

Die Strafrechtsharmonisierung in der Europäischen Union hat in Deutschland vor einiger Zeit einen Aufschrei ausgelöst.[1] Zwar waren die internationale Dimension des Strafrechts (z.B. Kriegsverbrechertribunale, Rechtshilfe) und die europäische Dimension des Strafrechts (z.B. EMRK) frühzeitig etabliert. Aber im Vergleich zum Privatrecht und zum Verwaltungsrecht kam der Erkenntnisschock des Europarechts in Gestalt des EU- bzw. EG-Rechts relativ spät.[2] Fast konnte man den Eindruck haben, als hätten viele sich darauf verlassen, dass das Instrumentarium der sogenannten „dritten Säule", also des Teils der EU-Politik im Bereich Justiz und Inneres, für den die typischen Merkmale des Gemeinschaftsrechts überwiegend nicht gelten, schwerfällig, wenig praxisrelevant und vom Gemeinschaftsrecht Lichtjahre entfernt bleiben würde. Es wurde auch in der juristischen Fachöffentlichkeit in der Breite nicht realisiert, welche Entwicklung die europäischen Verträge hier seit dem 1992 unterzeichneten Vertrag von Maastricht genommen haben. Dass beispielsweise die dritte Säule keineswegs mehr nur intergouvernemental ausgestaltet ist[3] und ihre zukünftige Überführung in die erste Säule in den Verträgen bereits deutlich angelegt ist,[4] wurde zu wenig beachtet. Diese verzögerte Realisierung von Bedeutung und Reichweite des Europarechts haben wir vorher auch bereits in anderen Bereichen gesehen.[5]

Seit einigen Jahren hat eine breitere Fachöffentlichkeit das Thema entdeckt, angeregt auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehl[6] sowie zwei Entscheidungen des EuGH (Große Kammer) zur rahmenbe-

1 Siehe z.B. *Hefendehl*, Europäischer Umweltschutz: Demokratiespritze für Europa oder Brüsseler Putsch?, ZIS 2006, S. 161 ff. ("Staatsstreich").

2 Vgl. *Bock*, Die erste Europäisierung der Strafrechtswissenschaft: Das gemeine Strafrecht auf römischrechtlicher Grundlage, ZIS 2006, S. 7, 16; *Brockhaus*, Die Europäisierung des Versuchs und Rücktritts im Wirtschaftsstrafrecht, ZIS 2006, S. 481; *Hefendehl*, Europäisches Strafrecht: bis wohin und nicht weiter?, ZIS 2006, S. 229; *Rosenau*, Zur Europäisierung im Strafrecht, ZIS 2008, S. 9; *Zöller*, Rezension: Bernd Hecker, Europäisches Strafrecht, Berlin 2005, ZIS 2006, S. 591.

3 Siehe z.B. *Masing*, Vorrang des Europarechts bei umsetzungsgebundenen Rechtsakten, NJW 2006, S. 266; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 34 EUV, Rdnr. 19; *Vogel*, Europäischer Haftbefehl und deutsches Verfassungsrecht, JZ 2005, S. 805; *Wasmeier*, Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, ZEuS 2006, S. 27.

4 Siehe *Dannecker*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 42 EUV, Rdnr. 2; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 42 EUV, Rdnr. 2.

5 Vgl. *Masing*, Vorrang des Europarechts bei umsetzungsgebundenen Rechtsakten, NJW 2006, S. 267; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 34 EUV, Rdnr. 19.

6 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2005, 2 BvR 2236/04, NJW 2005, 2289; siehe hierzu *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 31 EUV, Rdnr. 9 ff., 17 ff. m.w.N.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

schlusskonformen Auslegung[7] und zum Umweltstrafrecht[8]. Erst seit relativ kurzer Zeit gibt es Lehrbücher, die das Strafrecht der Europäischen Union etwas ausführlicher behandeln.[9] Auch bei den Fachzeitschriften[10], Handbüchern[11], Kommentaren und Monographien[12] tut sich etwas. Dabei kommt es zu einer reizvollen und bereichernden binnenjuristischen Interdisziplinarität, weil Spezialisten unter anderem für das Strafrecht, das Europarecht, das Recht der inneren und äußeren Sicherheit sowie den Datenschutz gemeinsam betroffen sind. Natürlich laufen die Europarechtler hier Gefahr, mir ihren allgemeinen und teilweise relativ jungen Instrumenten den Fachdisziplinen die Welt aus supranationaler Perspek-

---

7 EuGH, Urt. v. 16.6.2005, Rs. C-105/03, *Pupino*, NJW 2005, S. 2839; siehe hierzu z.B. *Adam*, Die Wirkung von EU-Rahmenbeschlüssen im mitgliedstaatlichen Recht, EuZW 2005, S. 558 ff.; *Baddenhausen/Pietsch*, Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union, DVBl. 2005, S. 1562 ff.; *Egger*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte in der III. Säule, EuZW 2005, S. 652 ff.; *Fetzer/Groß*, Die Pupino-Entscheidung des EuGH, EuZW 2005, S. 550 f.; *Herrmann*, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 16.6.2005 – Rs. C-105/03 – (Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts in Strafverfahren; Maria Pupino), EuZW 2005, S. 436 ff.; *Hillgruber*, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 16.6.2005 – Rs. C-105/03 – (Unionsrecht und nationales Recht; der Fall Pupino), JZ 2005, S. 841 ff.; *Lorenzmeier*, Der Rahmenbeschluss als Handlungsform der Europäischen Union und seine Rechtswirkungen, ZIS 2006, S. 578 ff.; *Schroeder*, Neues vom Rahmenbeschluss, EuR 2007, S. 349 ff.; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 34 EUV, Rdnr. 15 ff.; *Tinkl*, Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 16.6.2005 – C-105/03 (Pupino), StV 2006, S. 36; *v. Unger*, Pupino: Der EuGH vergemeinschaftet das intergouvernementale Recht, NVwZ 2006, S. 46 ff.

8 EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht*, EuZW 2005, S. 632; siehe hierzu z.B. *Böse*, Die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für das Strafrecht, GA 2006, S. 211; *Castillo García*, The Power of the European Community to Impose Criminal Penalties, Eipascope 3/2005, S. 27 ff.; *B. Hecker*, Europäische Integration und Strafrechtsentwicklung in der EU am Beispiel des Umweltstrafrechts, in: Gropp/Lipp/Steiger (Hrsg.), Rechtswissenschaft im Wandel, 2007, S. 464 ff.; *Heger*, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 13.9.2005 – Rs. C-176/03 – (Harmonisierung des europäischen Umweltstrafrechts? Kommission/Rat), JZ 2006, S. 310 ff.; *Kubiciel*, Grund und Grenzen strafrechtlicher Anweisungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft, NStZ 2007, S. 136 ff.; *Pohl*, Verfassungsvertrag durch Richterspruch, ZIS 2006, S. 213 ff.; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 31 EUV, Rdnr. 26 ff.; *Vervaele*, The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy, eucrim 2006, S. 87 ff.; *Wegener/Greenawalt*, (Umwelt-) Strafrecht in europäischer Kompetenz!, ZUR 2005, S. 585 ff.; *Weiß*, EC Competence for Environmental Criminal Law, ZEuS 2006, S. 381 ff.

9 Siehe *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2006; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2007; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2008.

10 Z.B. eucrim (http://www.mpicc.de/eucrim) und ZIS (http://www.zis-online.com).

11 Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht bereitet ein „Handbuch zum Europäischen Strafrecht" vor: http://www.mpicc.de.

12 Z.B. *Braum*, Europäische Strafgesetzlichkeit, 2003; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001; *Schröder*, Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht, 2002.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tive neu erklären zu wollen und sind die anderen bestrebt, die besonderen Anforderungen ihrer Disziplin – hier des Strafrechts – besonders zu unterstreichen.[13]

Diese Debatte, die ich aus der Sicht des Europarechts zeitweise als drastisch empfunden habe - einschließlich einer etwas einseitigen Kritik insbesondere gegenüber dem EuGH und der Kommission -, hat sich zuletzt deutlich verbreitert und versachlicht. Dennoch stehen weiter sehr grundsätzliche Fragen im Raum: Inwieweit darf es ein EU-Strafrecht geben, obwohl die EU kein Staat ist und auch keiner werden soll? Schließlich haben wir gerade erst aus dem Reformvertrag verfassungsprägende Begriffe wie die Symbole oder den Außenminister gestrichen. Ist das EU-Strafrecht ausreichend demokratisch legitimiert? Werden – über den Streit um demokratische Legitimationsstränge hinaus – die demokratischen Kontrollinstrumente ausreichend genutzt und sachgerecht weiterentwickelt? Reichen die juristischen Kontrollmechanismen? Ist die Wahrung der Grundrechte gesichert? Besteht im EU-Strafrecht eine einseitige Tendenz zu Strafverfolgung und Strafverschärfung ohne parallele Entwicklung z.B. der Beschuldigtenrechte oder des Datenschutzes? Welche Organe bzw. Gewalten auf welcher Verbandsebene (EU, Bund, Länder) müssen sich neuen Aufgaben stellen? Wer gehört zu den Gewinnern und wer zu den Verlierern?

B. Die Kompetenz für die Harmonisierung des materiellen Strafrechts

Die Kompetenz der Europäischen Union für die Harmonisierung des materiellen Strafrechts wird nachfolgend zunächst für die aktuell geltenden Verträge[14] und sodann für die im Vertrag von Lissabon[15] vorgesehenen Änderungen untersucht.

I. Aktuelle Rechtslage

Nach der aktuellen Rechtslage ergibt sich aus dem EUV und dem EGV keine Grundlage für eine Totalvereinheitlichung des Strafrechts der EU-Mitgliedstaaten, wohl aber Kompetenzen für eine Mindestangleichung der nationalen Strafrechtssysteme in einzelnen Bereichen.[16]

---

13 Z.B. *Hefendehl*, (Fn. 1), S. 167.

14 Zuletzt geändert durch den am 1.2.2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza (konsolidierte Fassung in ABl. Nr. C 321 E v. 29.12.2006) sowie die am 1.5.2004 (ABl. Nr. L 236 v. 23.9.2003) und am 1.1.2007 (ABl. Nr. L 157 v. 21.6.2005) in Kraft getretenen Beitrittsverträge.

15 ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007 (auch: BR-Drs. 928/07).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Dritte Säule

In der sogenannten „dritten Säule" des EU-Rechts, den Bestimmungen über die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, findet sich in Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV folgende Kompetenzgrundlage für die Festlegung von Mindestvorschriften im materiellen Strafrecht:

Artikel 31 EUV

(1) Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen schließt ein: [...]

e) die schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel.

Ausgefüllt wird diese Kompetenzgrundlage durch Rahmenbeschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 lit. b) EUV. Hervorzuheben im Hinblick auf das Rechtsetzungsverfahren ist dabei, dass die EU kein unmittelbar wirkendes Recht setzen kann, sondern nur ein Ziel vorgeben darf,[17] kein Initiativmonopol der Kommission besteht,[18] der Rat einstimmig entscheidet[19] und das Europäische Parlament kein Mitentscheidungsrecht hat, sondern nur angehört und fortlaufend unterrichtet wird.[20]

Im Hinblick auf die in Art. 46 lit. b), 35 EUV geregelte gerichtliche Kontrolle solcher Rahmenbeschlüsse ist hervorzuheben, dass es kein Vertragsverletzungsverfahren wegen der unzureichenden Umsetzung eines Rahmenbeschlusses gibt[21] und der EuGH in der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nicht zuständig ist für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.[22] Für Vorabentscheidungsverfahren besteht keine zwingende

---

16 Vgl. *B. Hecker*, Sind die nationalen Grenzen des Strafrechts überwindbar?, JA 2007, S. 562. Die Gefahr einer „Totalharmonisierung des Strafrechts" sieht aber *Hefendehl*, (Fn. 1), S. 166. Vgl. auch *Wegener/Greenawalt*, (Fn. 8), S. 588.

17 Art. 34 Abs. 2 lit. b) Satz 2 und 3 EUV. Näher *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 34 EUV, Rdnr. 13 ff.

18 Nach Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV hat neben der Kommission auch jeder Mitgliedstaat ein Initiativrecht.

19 Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV.

20 Art. 39 EUV.

21 Näher *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 35 EUV, Rdnr. 1 f.

22 Art. 35 Abs. 5 EUV. Näher *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 35 EUV, Rdnr. 17 f.; *Wasmeier*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 35 EUV, Rdnr. 13 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und einheitliche Zuständigkeit des EuGH, sondern es bedarf hierfür einer gesonderten Unterwerfungserklärung des einzelnen Mitgliedstaats.[23] 16 Mitgliedstaaten, darunter Deutschland,[24] haben bisher diese Erklärung abgegeben und dabei überwiegend alle ihre Gerichte für vorlageberechtigt erklärt sowie die letztinstanzlichen Gerichte zur Einholung einer Vorabentscheidung verpflichtet.[25]

Auf Grundlage von Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV sind in der Vergangenheit eine ganze Reihe von Rechtsakten angenommen worden, so

- der Rahmenbeschluss 2000/383/JI des Rates vom 29. Mai 2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro;[26]
- der Rahmenbeschluss 2001/413/JI des Rates vom 28. Mai 2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln;[27]
- der Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten;[28]
- der Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung;[29]
- der Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels;[30]
- den Rahmenbeschluss 2002/946/JI des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt;[31]

---

23 Art. 35 Abs. 1-4 EUV. Näher *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 35 EUV, Rdnr. 8 ff. ; *Wasmeier*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 35 EUV, Rdnr. 6 ff.

24 ABl. Nr. L 114 v. 1.5.1999, S. 56. Siehe auch § 1 EuGHG (BGBl. 1998 I, 2035).

25 Siehe im Einzelnen ABl. Nr. L 327 v. 14.12.2005, S. 19.

26 ABl. Nr. L 140 v. 14.6.2000, S. 1, geändert durch den Rahmenbeschluss 2001/888/JI des Rates v. 6.12.2001, ABl. Nr. L 329 v. 14.12.2001, S. 3.

27 ABl. Nr. L 149 v. 2.6.2001, S. 1.

28 ABl. Nr. L 182 v. 5.7.2001, S. 1.

29 ABl. Nr. L 164 v. 22.6.2002, S. 3; Änderungsvorschlag in KOM (2007) 650 endg.

30 ABl. Nr. L 203 v. 1.8.2002, S. 1.

31 ABl. Nr. L 328 v. 5.12.2002, S. 1.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

- der (vom EuGH am 13.9.2005 für nichtig erklärte) Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht;[32]
- der Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor;[33]
- der Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie;[34]
- der Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels;[35]
- der Rahmenbeschluss 2005/222/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über Angriffe auf Informationssysteme;[36]
- der (vom EuGH am 23.10.2007 für nichtig erklärte) Rahmenbeschluss 2005/667/JI des Rates vom 12. Juli 2005 zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe.[37]

Weitere Initiativen und Vorschläge bestanden bzw. bestehen in

- der Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über den strafrechtlichen Schutz gegen betrügerisches oder sonstiges unlauteres wettbewerbswidriges Verhalten im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Gemeinsamen Markt;[38]
- dem Vorschlag der Kommission vom 28. November 2001 für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;[39]

---

32 ABl. Nr. L 29 v. 5.2.2003, S. 55; EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht*, EuZW 2005, S. 632 (siehe Fn. 8).

33 ABl. Nr. L 192 v. 31.7.2003, S. 54.

34 ABl. Nr. L 13 v. 18.1.2003, S. 44.

35 ABl. Nr. L 335 v. 11.11.2004, S. 8.

36 ABl. Nr. L 69 v. 16.3.2005, S. 67.

37 ABl. Nr. L 255 v. 30.9.2005, S. 164; EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*.

38 ABl. Nr. C 253 v. 4.9.2000, S. 3.

39 KOM (2001) 664 endg.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

- der Initiative der Hellenischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Handels mit menschlichen Organen und Geweben;[40]
- dem Vorschlag der Kommission vom 19. Januar 2005 für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität;[41]
- dem Vorschlag der Kommission vom 12. Juli 2005 für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Ahndung der Verletzung geistigen Eigentums;[42]
- dem Vorschlag der Kommission vom 6. November 2007 für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung.[43]

Die Kompetenzgrundlage des Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV bereitet in zweierlei Hinsicht Probleme:

a) Vorrang der ersten gegenüber der dritten Säule

Erstens bedingt der Vorrang der ersten gegenüber der dritten Säule nach Art. 29 Abs. 1, 47 EUV, dass eine Regelung nicht auf die dritte Säule gestützt werden darf, wenn es eine Grundlage für diese Materie in der ersten Säule gibt.[44]

Ob es in der ersten Säule überhaupt eine Grundlage für die Festlegung von Mindestvorschriften im materiellen Strafrecht gibt, war zunächst umstritten. Insbesondere der Rat, der in der dritten Säule über die weitergehenden Rechtsetzungsbefugnisse verfügt, weil weder ein Initiativmonopol der Kommission noch ein Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments besteht, war – auch mit Blick auf Art. 135 Satz 2 und 280 Abs. 4 Satz 2 EGV – davon ausgegangen, dass strafrechtliche Bestimmungen nicht auf das Gemeinschaftsrecht gestützt werden könnten. Daher erfolgte mehrfach eine doppelte Gesetzgebung in der Form, dass eine Richtlinie oder eine Verordnung auf das Gemeinschaftsrecht gestützt wurde und zusätzlich ein auf das Unionsrecht gestützter Rahmenbeschluss mit strafrechtlichen Bestimmungen erlassen wurde. Der EuGH hat dieser Praxis der Doppelgesetzgebung auf Klage der Kommission in seiner Entscheidung zum *Umweltstraf-*

40 ABl. Nr. C 100 v. 26.4.2003, S. 27.

41 KOM (2005) 6 endg.

42 KOM (2005) 276 endg., ersetzt durch KOM (2006) 168 endg.

43 KOM (2007) 650 endg.

44 Näher *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 29 EUV, Rdnr. 24 ff.; *Wasmeier/Jour-Schröder*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 29 EUV, Rdnr. 52 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

recht eine Absage erteilt.[45] Zwar falle das Strafrecht ebenso wie das Strafprozessrecht grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Dies könne den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen unerlässliche Maßnahme darstelle. Diese Rechtsprechung hat der EuGH am 23. Oktober 2007 bestätigt und präzisiert: Nach dem Rahmenbeschluss zum Umweltstrafrecht hat er auch den Rahmenbeschluss zur Meeresverschmutzung für nichtig erklärt.[46]

In Konsequenz dieser Rechtsprechung ist der Anwendungsbereich der dritten Säule gegenüber der ersten Säule abzugrenzen und die Rechtmäßigkeit einer Reihe bereits erlassener Rahmenbeschlüsse zweifelhaft. Diese gelten aber zunächst weiter, solange sie nicht aufgehoben werden.

Die Kommission hat hierzu am 23. November 2005 eine Mitteilung veröffentlicht.[47] Nach ihrer Ansicht fallen die zur wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen strafrechtlichen Bestimmungen unter den EGV. Eine speziell auf den betreffenden Bereich zugeschnittene strafrechtliche Bestimmung sei entweder erforderlich, um die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, und werde dann im Rahmen der ersten Säule erlassen oder spezifische gesetzgeberische Maßnahmen auf europäischer Ebene erübrigten sich. Unter die dritte Säule fielen dagegen horizontale Bestimmungen im Bereich des Strafrechts, die nicht mit der Umsetzung gemeinschaftlicher Politiken oder Grundfreiheiten zusammenzuhängen.

Die Mitteilung enthält eine Liste der nach Einschätzung der Kommission durch das Urteil betroffenen Rechtsakte und einen Vorschlag zum weiteren Umgang mit diesen Rechtsakten. Für bereits beschlossene Rechtsakte bietet die Kommission an, die fälschlich als Rahmenbeschlüsse erlassenen Rechtsakte unter Verzicht auf inhaltliche Änderungen in Richtlinien umzuwandeln.[48] Am 9. Februar 2007 hat die Kommission als Konsequenz der Aufhebung des Rahmenbeschlusses zum Umweltstrafrecht den „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt" vorgelegt.[49]

---

45 EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht*, EuZW 2005, S. 632 (siehe Fn. 8).

46 EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*.

47 KOM (2005) 583 endg./2.

48 Nichtigkeitsklage konnte die Kommission wegen der Klagefrist in Art. 35 Abs. 6 Satz 2 EUV nur noch gegen den Rahmenbeschluss zur Meeresverschmutzung v. 12.7.2005 (Fn. 37) erheben.

49 KOM (2007) 51 endg.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Für die Festlegung von Mindestvorschriften im materiellen Strafrecht auf Grundlage der dritten Säule bedeutet die Rechtsprechung des EuGH mithin eine deutliche Einschränkung. Der Rat entscheidet nicht allein und stets einstimmig, sondern die Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments werden gestärkt. Beispielsweise gelten für den im „Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt" als Rechtsgrundlage genannten Art. 175 Abs. 1 EGV das Mitentscheidungsverfahren und die qualifizierte Mehrheit im Rat. Diese qualifizierte Mehrheit im Rat muss aber auch erst einmal erreicht werden. Über zwei Jahre nach Aufhebung des Rahmenbeschlusses ist es noch nicht gelungen, diesen durch eine Richtlinie zu ersetzen.[50]

b) Erweiterte Auslegung von 31 Abs. 1 lit. e) EUV?

Zweitens ist umstritten, ob Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV eng am Wortlaut auszulegen ist oder weiter ausgelegt werden kann.

Unter anderen die Kommission, die Bundesregierung und eine Reihe von Stimmen in der Literatur[51] wollen diese Kompetenzgrundlage nicht auf die Bereiche organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel beschränken, sondern weiter auslegen. Dabei wird argumentiert, Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV sei „sprachlich missglückt",[52] Art. 29 EUV sei weiter gefasst,[53] die Formulierung „schließt ein" in Art. 31 Abs. 1 EUV stehe ebenso wie das Wort „insbesondere" in Art. 29 Abs. 2 EUV nicht für eine abschließende, sondern für eine beispielhafte Aufzählung[54] und schließlich bedeute eine enge Auslegung einen nicht beabsichtigten Rückfall hinter den *acquis communautaire*.[55]

Die Entscheidung zwischen der engen und der erweiterten Auslegung von Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV hat große praktische Relevanz: Unproblematisch ist in diesem Zusammenhang beispielsweise der Vorschlag der Kommission vom 6. November

---

50 Vgl. *Hefendehl*, (Fn. 1), S. 166: „Pyrrhussieg".

51 Siehe z.B. *Ambos*, (Fn. 9), § 12, Rdnr. 9 f.; *B. Hecker*, (Fn. 9), § 11, Rdnr. 84 ff.; *Satzger*, (Fn. 9), § 8, Rdnr. 50.

52 Vgl. z.B. *B. Hecker*, (Fn. 16), S. 565.

53 Vgl. z.B. *Röben*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, EL 13 (1999), Art. 31 EUV, Rdnr. 17.

54 Hierfür wird auch die französische Sprachfassung von Art. 31 Abs. 1 EUV ins Feld geführt („*vise, entre autres*"); vgl. z.B. Schlussanträge der Generalanwältin *Kokott* v. 11.11.2004, Rs. C-105/05, *Pupino*, Nr. 50; *Wasmeier*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 31 EUV, Rdnr. 65.

55 Vgl. z.B. *Satzger*, in Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 31 EUV, Rdnr. 12; gemeint ist wohl die Gemeinsame Maßnahme 96/443/JI v. 15.7.1996 betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. Nr. L 185 v. 24.7.1996, S. 5; so lautet jedenfalls die Argumentation der Bundesregierung in BT-Drs. 16/4633, S. 11.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2007 zur Änderung des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung.[56] Denn „Terrorismus" ist in Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV ausdrücklich genannt. Die weite Auslegung war aber beispielsweise notwendig, um darauf den – vom Rat zunächst beschlossenen, aber inzwischen aus anderen Gründen vom EuGH aufgehobenen – Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht[57] zu stützen. Denn der Schutz der Umwelt kommt in Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV nicht vor. Und die weite Auslegung ist ebenfalls notwendig, wenn man darauf den Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stützen will. Denn die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit kommt in Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV ebenfalls nicht vor.

Ich gehöre zu denjenigen, die Bedenken gegen die weite Auslegung von Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV geäußert haben:[58] Der Wortlaut von Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV nennt nun einmal nur die drei Bereiche „organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel". Es gibt keinerlei Anhaltspunkt im Wortlaut von Buchstabe e), dass dieses nur Beispiele sein könnten. Der Hinweis der Gegenmeinung auf die Formulierung „schließt ein" in Art. 31 Abs. 1 EUV erscheint mir sehr weit hergeholt: Kann man denn wirklich dem gesamten Art. 31 Abs. 1 EUV nur Beispielcharakter zumessen und darüber hinaus großzügig ungeschriebene Kompetenzgrundlagen annehmen? Auch der Hinweis auf den weitergehenden Wortlaut von Art. 29 EUV bereitet aus mehreren Gründen Unbehagen: Erstens ist Art. 29 EUV eine Zielbestimmung. Es ist im EU-Recht gerade nicht möglich, von Zielbestimmungen auf Kompetenzen zu schließen.[59] Zweitens nimmt Art. 29 Abs. 2, Spiegelstrich 3 EUV wörtlich auf Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV und damit auch auf die darin enthaltenen Wortlautgrenzen Bezug. Da also Art. 29 EUV den Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV ausdrücklich erwähnt und auf diesen Bezug nimmt, erscheint es nicht überzeugend, zugleich Art. 29 EUV dafür ins Feld zu führen, die Wortlautgrenzen des Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV zu überschreiten. Den Hinweis, ein Rückschritt hinter den *acquis* sei nicht beabsichtigt gewesen,[60] halte ich ebenfalls für problematisch: Erstens kommen wir im Primärrecht der EU mit angeblichen oder tatsächlichen Gesetzgebungsmotiven selten weiter. Denn hinter solchen Kom-

---

56 KOM (2007) 650 endg.

57 Fn. 32.

58 *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 31 EUV, Rdnr. 23; für eine engere Auslegung z.B. auch *J. Hecker*, Die Europäisierung der inneren Sicherheit, DÖV 2006, S. 279; *Schünemann*, Ein Gespenst geht um in Europa, GA 2002, S. 502 ff. Kritisch, aber im Ergebnis weitergehend *Wasmeier*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 31 EUV, Rdnr. 65 ff.

59 Art. 5 Abs. 1 EGV, Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung; vgl. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 5 EGV, Rdnr. 8 ff.; *Suhr*, in: LexisNexis, Kommentar EGV, Art. 5 EGV, Rdnr. 3.

60 Siehe Fn. 55.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

promissformulierungen verbergen sich oft inhaltlich divergierende Absichten. Und selbst wenn es einheitliche Motive gegeben haben sollte, waren diese nicht Gegenstand der nationalen Ratifikationsverfahren. Zweitens überzeugt der Rückverweis auf den *acquis* deshalb nicht, weil es seinerzeit, also nach Maastricht und vor Amsterdam, noch gar keine Rahmenbeschlüsse gab. Es erscheint eher plausibel, dass mit der Einführung der erheblich intensiver in die nationalen Rechtsordnungen eingreifenden Rahmenbeschlüsse durch den Vertrag von Amsterdam der Anwendungsbereich stärker definiert werden sollte. Auch im Vertrag von Lissabon wird einerseits die Rechtsetzungskompetenz in diesem Bereich ausgeweitet, andererseits werden aber zusätzliche Voraussetzungen und Sicherungen eingeführt.[61] Deshalb können wir den Vertrag von Lissabon hier auch nicht als „Klarstellung" in Anspruch nehmen. „Gemeinsame Maßnahmen" nach Art. K.3 Abs. 2, Spiegelstrich 2 lit. b) EUV in der Fassung des Maastricht-Vertrages konnten sich inhaltlich auf die gesamte justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen beziehen, aber es waren eben auch nur „gemeinsame Maßnahmen". Drittens halte ich den Begriff *acquis* in diesem Zusammenhang auch deshalb für irreführend, weil die Gemeinsame Maßnahme 96/443/JI betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eine Strafbarkeit der darin aufgelisteten Tätigkeiten nicht zwingend vorsieht.

Allerdings könnte es im Hinblick auf Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV in der Praxis zu einer einvernehmlichen erweiternden Auslegung kommen, wenn alle Betroffenen damit einverstanden wären und es bewusst so praktizieren würden. Dieses entspricht dem Rechtsgedanken aus Art. 31 Abs. 3 lit. b) Wiener Vertragsrechtskonvention. Beispielsweise wird im Europarecht trotz des klaren Wortlauts von Art. 203 Abs. 1 EGV im Rat auch eine Stimmabgabe durch Regierungsvertreter unterhalb der Ministerebene zugelassen.[62] Hier ist aber Vorsicht geboten, da immer die Gefahr besteht, dass von spezifischen Einzelfällen auf eine anerkannte Praxis geschlossen und das Erfordernis der innerstaatlichen Ratifikation von Primärrechtsänderungen - samt der für Primärrechtsänderungen explizit vorgesehenen Verfahren - umgangen wird.

Abgesehen von diesen allgemeinen Bedenken gegen eine erweiternde Auslegung von Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV weise ich noch auf zwei Aspekte des eingangs als Beispiel genannten Vorschlags der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hin:[63] Dem Vorschlag stehen die kompetenzrechtlichen Bedenken quasi auf die Stirn geschrieben, spricht der Vorschlag doch eingangs bei der obligatorischen Bezeichnung der

---

61 Näher: *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-42, Rdnr. 33 ff.

62 Näher: *Suhr*, in: LexisNexis, Kommentar EGV, Art. 203 EGV, Rdnr. 7.

63 Fn. 39.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Rechtsgrundlage statt wie sonst üblich von „Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV" nur ganz allgemein von „Art. 31 (EUV)". Genau genommen nennt der Vorschlag also gar keine spezifische Kompetenzgrundlage. Insofern betrachte ich ihn auch als Beispiel für eine unzureichende Begründung der Rechtsgrundlage.[64] Wenn man Art. 29 Abs. 1 EUV genau liest, dann kann man den Eindruck gewinnen, dass die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gehört. Denn Art. 29 Abs. 1 EUV erwähnt die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit separat neben der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen[65] und Art. 31 EUV nimmt nur auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen Bezug.[66] Die Ausgestaltung des Art. 29 EUV spricht auch aus diesem Grunde eher gegen eine Einbeziehung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Art. 31 Abs. 1 lit. e) EUV.

2. Erste Säule

Eine Rechtsetzungskompetenz für das materielle Strafrecht im Bereich der ersten Säule war zunächst umstritten. Sie wurde erst durch die Entscheidung des EuGH vom 13. September 2005 zum *Umweltstrafrecht*[67] definitiv festgestellt und durch die Entscheidung des EuGH vom 23. Oktober 2007 zur *Meeresverschmutzung* durch Schiffe[68] bestätigt:

> „Zwar fällt das Strafrecht grundsätzlich ebenso wie das Strafprozessrecht nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft [...], doch kann der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender strafrechtlicher Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt unerlässliche Maßnahme darstellt, die Mitgliedstaaten gleichwohl zur Einführung derartiger Sanktionen verpflichten, um die volle Wirksamkeit der von ihm in diesem Bereich erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten [...]"[69]

---

64 Vgl. zu den Begründungsanforderungen *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 253 EGV, Rdnr. 13 ff.; *Suhr*, in: LexisNexis, Kommentar EGV, Art. 253 EGV, Rdnr. 4 ff.

65 „[...] ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft."

66 „Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen schließt ein: [...]."

67 EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht*, EuZW 2005, S. 632 (siehe Fn. 8).

68 EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*.

69 Ibid., Rdnr. 66.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gleichzeitig hat der EuGH die Grenzen dieser Kompetenz weiter präzisiert:

> „Die Bestimmung von Art und Maß der anzuwendenden strafrechtlichen Sanktionen fällt dagegen, anders als die Kommission meint, nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft."[70]

Diese Rechtsprechung des EuGH lässt sich wie folgt zusammenfassen:

(1) Der Gemeinschaftsgesetzgeber darf die Mitgliedstaaten zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen verpflichten, diese aber nicht selbst einführen. Dieses kann also nicht in Form einer Verordnung, sondern nur in Form einer Richtlinie geschehen.

(2) Es muss sich um die Abwehr schwerer Beeinträchtigungen handeln. Diese Schwere wurde im Falle der Meeresverschmutzung durch Schiffe durch bereits eingetretene Umweltkatastrophen belegt, dürfte aber z.B. auch durch Statistiken oder Gefahrprognosen darzulegen sein – mit entsprechenden Folgen für die Anforderungen an die Begründung des Vorschlags nach Art. 253 EGV.[71]

(3) Geschützte Rechtsgüter waren in den bisher entschiedenen Fällen die Umwelt[72] bzw. die Sicherheit des Seeverkehrs und damit verbunden wiederum die (Meeres-) Umwelt.[73] Im Hinblick auf den besonderen Querschnittscharakter der Umweltpolitik nach Art. 6 EGV[74] war im Vorfeld der Rs. C-440/05 versucht worden, zu argumentieren, dass die Mitgliedstaaten vom Gemeinschaftsgesetzgeber nur in Zusammenhang mit dem Umweltschutz zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen verpflichtet werden dürften. Die Kommission argumentierte naturgemäß weitergehend. Meines Erachtens hat der EuGH diesen Streit nicht abschließend entschieden, da es eben in beiden Fällen (zumindest auch) um den Umweltschutz ging. Es fällt auf, dass der EuGH einerseits an den entscheidenden Stellen des Urteils jeweils auf die „Umwelt" verweist.[75] Andererseits hebt er aber auch hervor, dass die Verkehrspolitik zu den Grundlagen der Gemeinschaft gehöre[76] und misst auch anderen Kompetenzgrundlagen als Art. 175 Abs. 1 EGV den Vorrang vor der dritten Säule zu, in diesem Fall Art. 80 Abs. 2 EGV.[77] Meines Erachtens ließe sich

---

70 Ibid., Rdnr. 70.

71 Siehe die Nachweise oben Fn. 64.

72 EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht.*

73 EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung.*

74 Siehe *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 6 EGV, Rdnr. 4 ff.

75 EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht*, Rdnr. 48; EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*, Rdnr. 66.

76 Ibid., Rdnr. 55.

77 Ibid., Rdnr. 74.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nur schwer begründen, warum die Verpflichtung zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen gerade exklusiv an das Ziel Umweltschutz gekoppelt sein sollte, was Generalanwalt *Mazák* bereits in den Schlussanträgen überzeugend ausgeführt hat.[78] Ich gehe daher davon aus, dass diese Rechtsprechung nicht auf den Umweltschutz beschränkt ist. Ob sich aus Formulierungen wie „wesentliches Gemeinschaftsziel" oder „grundlegendes Gemeinschaftsziel", die sich durch die beiden Verfahren ziehen, wirklich zusätzliche Anforderungen an die besondere Qualität des Gemeinschaftsziels ergeben, halte ich ebenfalls für eine offene Frage. Generalanwalt *Mazák* bezieht sich in Nummer 94 seiner Schlussanträge auf die in Art. 2 und 3 EGV genannten Ziele. Hierfür spricht auch die Überlegung, dass es keine „unwesentlichen" Gemeinschaftsziele gibt und die „Wesentlichkeit" eines Gemeinschaftsziels bereits durch das Vorhandensein einer entsprechenden Rechtsgrundlage indiziert sein kann.[79]

(4) Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen muss „unerlässlich" sein für die volle Wirksamkeit der vom Gemeinschaftsgesetzgeber in diesem Bereich erlassenen Rechtsnormen. Man hat versucht, diese Unerlässlichkeit mit Begriffen wie „unabdingbar" oder „ultima ratio" zu umschreiben. Wahrscheinlich wird man dem Begriff der Unerlässlichkeit am ehesten gerecht, wenn man ihn als Spezialfall der „Erforderlichkeit" im Sinne von Art. 5 Abs. 3 EGV einordnet, was zur Folge hat, dass strenge Anforderungen an die Begründung des Rechtsakts im Sinne von Art. 253 EGV zu stellen sind. Diese Erforderlichkeit steht für ein Übermaßverbot im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Die Festlegung der innerstaatlich vorzusehenden Sanktionen auf das Strafrecht darf nur erfolgen, wenn andere Sanktionen nicht ausreichen würden. Auch wenn man hier um eine gewisse Einschätzungsprärogative des Gemeinschaftsgesetzgebers nicht herumkommt, sollten an die Darlegung der Unerlässlichkeit höchste Anforderungen gestellt werden. Die verfügbaren empirischen Daten und Erfahrungssätze müssen entsprechend ausgewertet worden sein. Lapidare Begründungen reichen keinesfalls aus.[80] Der EuGH bedient sich diesbezüglich eines argumentativen Kunstgriffs und läuft damit unnötigerweise Gefahr, die Anforderungen an die „Unerlässlichkeit" zu relativieren: Er weist in der Rs. C-440/05 darauf hin, dass der Rat seinerzeit bei Fassung des streitgegenständlichen Rahmenbeschlusses strafrechtliche Sanktionen für „notwendig"

---

78 Schlussanträge v. 28.6.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*, Nr. 91 ff.

79 Näher zu den Gemeinschaftszielen *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 2 EGV, insbesondere Rdnr. 4 ff.; *Suhr*, in: LexisNexis, Kommentar EGV, Art. 2 EGV, Rdnr. 1 ff.

80 Näher zur Erforderlichkeit und zur Begründungspflicht *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 5 EGV, Rdnr. 64 ff.; *Suhr*, in: LexisNexis, Kommentar EGV, Art. 5 EGV, Rdnr. 9 f., Art. 253 EGV, Rdnr. 1 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

gehalten habe.[81] Also muss der Rat offenbar diese Einschätzung auch im Rahmen der Prüfung, ob der Rechtsakt auf die erste Säule hätte gestützt werden können, gegen sich gelten lassen. Hier sehe ich insofern eine Unschärfe des Urteils, als für den Rahmenbeschluss die Voraussetzung der „Unerlässlichkeit" ja gar nicht galt und der EuGH sich jetzt in die Klemme bringt, diese trotzdem anhand des Rahmenbeschlusses beurteilen zu sollen. Hier hätte sich der EuGH meines Erachtens trotz der unter anderem von Generalanwalt *Mazák* eingeforderten größtmöglichen Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nicht schon so weitgehend festlegen müssen, dass bestimmte Artikel des Rahmenbeschlusses auf die erste Säule hätten gestützt werden können. Denn das ist eine Frage der späteren Richtlinienvorschläge. Es hätte die Feststellung gereicht, dass die Strafrechtsangleichung im Annex zu spezifischen Harmonisierungsmaßnahmen nicht auf die dritte Säule gestützt werden darf.[82] Unabhängig davon, ob man diese Analyse teilt, sollte die beschriebene Unschärfe jedenfalls nicht dazu führen, die Anforderungen an die (Begründung der) Unerlässlichkeit zu relativieren.

(5) Der Gemeinschaftsgesetzgeber darf Art und Maß der anzuwendenden strafrechtlichen Sanktionen nicht bestimmen, was Generalanwalt *Mazák* bereits in seinen Schlussanträgen näher begründet hat.[83] Artikel 4 und 6 des für nichtig erklärten Rahmenbeschlusses zur Meeresverschmutzung werden damit gleichzeitig zu Beispielen dafür, was eine Kompetenzüberschreitung des Gemeinschaftsgesetzgebers darstellen würde. Dieses hat auch Konsequenzen für die Richtlinienvorschläge über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums,[84] über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt[85] und über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen,[86] soweit diese bisher noch Art oder Maß der anzuwendenden strafrechtlichen Sanktionen regeln.[87]

---

81 EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*, Rdnr. 68; in der Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht*, Rdnr. 50, sprach der EuGH noch davon, dass die strafrechtlichen Sanktionen nach Ansicht des Rates „unerlässlich" waren.

82 Die Kommission argumentiert meines Erachtens mit ihrer Differenzierung zwischen speziellen und horizontalen Maßnahmen (KOM (2005) 583 endg./2, Ziffer 11) in die richtige Richtung.

83 Schlussanträge v. 28.6.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*, Nr. 103 ff.

84 KOM (2006) 168 endg.

85 KOM (2007) 51 endg.

86 KOM (2007) 249 endg.

87 Vgl. *Kuck*, Strafrecht und EU: Keine Regeln en detail – Bedeutung der aktuellen EuGH-Rechtsprechung für die laufenden EU-Gesetzgebungsverfahren im Umwelt- und Urheberstrafrecht, DB SR 2007, S. 382.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

(6) Im Umkehrschluss darf der Gemeinschaftsgesetzgeber festlegen, dass der Verstoß gegen eine bestimmte Richtlinien-Regelung als Straftat zu ahnden ist, und dass auch Beihilfe und Anstiftung zu dieser Straftat unter Strafe zu stellen sind.[88]

Beispiele für Vorschläge der Kommission infolge dieser Rechtsprechung sind der geänderte Vorschlag für eine Richtlinie über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums vom 26. April 2006,[89] der Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 9. Februar 2007[90] und der Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen vom 16. Mai 2007.[91]

Das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-176/03 hat massive Kritik erfahren. Dem EuGH wird unter anderem vorgeworfen, er habe gegen die Kompetenzordnung des EGV verstoßen.[92] Ein gewisses Unbehagen wird auch in den Schlussanträgen von Generalanwalt *Mazák* in der Rechtssache C-440/05 deutlich.[93]

Meines Erachtens ist diese Grundfrage durch den EuGH entschieden und dies zu akzeptieren, zumal der EuGH dieser Gemeinschaftskompetenz für eine „Teilharmonisierung der Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten"[94] bereits deutliche Grenzen gesetzt hat. Wenn man sich die folgenden Umstände vor Augen führt, sollte es etwas leichter fallen, das Urteil zu akzeptieren:

(1) Der Streit ist eine Folge der zu keinem Zeitpunkt überzeugenden Säulenstruktur (Nebeneinander von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht) sowie der gestreckten und portionsweisen Überführung der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres in das Gemeinschaftsrecht. Die sowohl in der dritten als auch in der ersten Säule bestehenden Unsicherheiten werden durch die überfällige Auflösung der Säulenstruktur im Vertrag von Lissabon – endlich – beendet werden.

(2) Wie man auch der Entschließung des Europäischen Parlaments in dieser Sache vom 14. Juni 2006[95] entnehmen kann, kam diese Rechtsprechung des EuGH nicht

---

88 Siehe Art. 2 und 3 des für nichtig erklärten Rahmenbeschlusses zur Meeresverschmutzung (Fn. 37).

89 KOM (2006) 168 endg.; der Vorschlag stützt sich auf Art. 95 EGV; vgl. BT WD Nr. 35/06 v. 22.6.2006, http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006 (26.2.2008).

90 KOM (2007) 51 endg. Der Vorschlag stützt sich auf Art. 175 Abs. 1 EGV.

91 KOM (2007) 249 endg. Der Vorschlag stützt sich auf Art. 63 Abs. 3 lit. b) EGV.

92 Siehe z.B. *Hefendehl*, (Fn. 1), S. 161 ff.

93 Siehe insbesondere Schlussanträge v. 28.6.2007, Rs. C-440/05, *Meeresverschmutzung*, Nr. 114 ff.

94 EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03, *Umweltstrafrecht*, EuZW 2005, S. 632, Rdnr. 47.

95 Dok.-Nr. P6_TA(2006)0260: „Die Folgen des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-176/03".

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

aus dem Nichts. Vielmehr hat sie den bestehenden Streit entschieden, inwieweit Richtlinien bestimmte mitgliedstaatliche Sanktionen anordnen dürfen. Dem für nichtig erklärten Rahmenbeschluss zum Umweltstrafrecht vom 27. Januar 2003 war bereits Anfang 2001 ein Vorschlag der Kommission für eine entsprechende Richtlinie vorausgegangen.[96]

(3) Es geht nicht in erster Linie um die Frage, ob die Kompetenzen auf der Ebene der EU oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten liegen, sondern es geht in erster Linie um einen interinstitutionellen Streit auf Ebene der EU. Etappensieger sind die Kommission und das Europäische Parlament, da sie in der ersten Säule die größeren Mitspracherechte haben. Ob es einen Gesamtsieger geben wird, ist fraglich, da etliche Vorhaben wie das Umweltstrafrecht erheblich verzögert wurden.[97]

(4) Betrachtet man die Umsetzungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten, dann ergeben sich in diesem Kontext aus der Alternative „Rahmenbeschluss oder Richtlinie" praktisch kaum Unterschiede - jedenfalls solange man sich an seine Verpflichtungen hält.[98]

(5) Für diejenigen, die mit Blick auf Art. 35 EUV eine zu geringe Justiziabilität der dritten Säule beklagen, bringt die Rechtsprechung des EuGH zum Bestehen einer Annexkompetenz in der ersten Säule einen Fortschritt, weil die nunmehr in der ersten Säule als Richtlinien zu erlassenden Rechtsakte im Rahmen der Art. 220 ff. EGV voll justiziabel sein werden.

(6) Als der EuGH am 13. September 2005 in der Rs. C-176/03 entschieden hat, lag die Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa am 29. Oktober 2004 schon einige Zeit zurück. Sowohl der Verfassungsvertrag[99] als auch der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon[100] sehen eine Kompetenz vor, wie sie der EuGH hier angenommen hat. Insbesondere gilt das Gesetzgebungsverfahren, welches auch für die betreffende Harmonisierungsmaßnahme gilt und nicht das Gesetzgebungsverfahren der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Der EuGH befand sich also in dem Dilemma, einen Streit entscheiden zu sollen, der für die Zukunft quasi bereits entschieden war. Ist der EuGH möglicherweise der Versuchung erlegen, Art. III-271 Abs. 2 VerfEU[101] als Klarstellung zu werten? Sollte der EuGH sich denn wirklich gegen die Entscheidungsalternative wenden, die als Ergebnis des Verfassungskonvents am 29. Oktober 2004

96 KOM (2001) 139 endg. und KOM (2002) 544 endg.

97 Vgl. *Hefendehl*, (Fn. 1), S. 166.

98 Siehe zur Kontroverse um die Wirkung von Rahmenbeschlüssen *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 34 EUV, Rdnr. 14 ff.

99 Art. III-271 Abs. 2 VerfEU (ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004).

100 Art. 83 Abs. 2 AEUV (ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007).

101 Im Vertrag von Lissabon Art. 83 Abs. 2 AEUV.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

in Rom von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet worden war - also genau den Regierungen der Mitgliedstaaten, die durch diese Rechtsprechung für einen Teil des EU-Strafrechts ihr Alleinentscheidungsrecht im Rat vorzeitig zugunsten der Gemeinschaftsmethode verloren haben?[102]

II. Rechtslage nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon regelt den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Art. 67 ff. AEUV und sieht grundlegende Änderungen für die Bereiche Justiz und Inneres vor. Die bislang in der dritten Säule noch stärker intergouvernemental geprägte Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird weitgehend der Gemeinschaftsmethode unterworfen. Die Unterscheidung zwischen dem ersten und dem dritten Pfeiler entfällt.[103]

Die nationalen Parlamente sind bisher auf nationaler Ebene dadurch direkt in die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen eingebunden, dass Übereinkommen nach Art. 34 Abs. 2 lit. d) EUV zu ratifizieren sind. Im Vertrag von Lissabon sind solche Übereinkommen nicht mehr vorgesehen. Die nationalen Parlamente werden aber in anderer Form verstärkt einbezogen. Sie sind mit der Subsidiaritätskontrolle im Rahmen des sogenannten „Frühwarnsystems" betraut,[104] an der politischen Kontrolle der Tätigkeiten von Europol und der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust beteiligt[105] und werden über Inhalt und Ergebnisse des Systems der gegenseitigen Bewertung unterrichtet.[106] Innerstaatlich behält der Dialog mit den Regierungen im Hinblick auf das Verhalten im Rat große Bedeutung.

Was die Zuständigkeit des EuGH im Bereich Justiz und Inneres betrifft, streicht der Vertrag von Lissabon weitgehend die bisher nach Art. 35 EUV und Art. 68 EGV bestehenden Sonderregelungen. Allerdings wird Art. 35 Abs. 5 EUV in den Art. 276 AEUV übernommen.[107] Auch wird die Streichung der Sonderregelungen des Art. 35 EUV im Übrigen mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren versehen: Für Rechtsakte der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen,

---

102 Vgl. aber *Pohl*, (Fn. 8), S. 213 ff.; *Hefendehl*, (Fn. 1), S. 165.

103 Vgl. *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-42 VerfEU, Rdnr. 27 ff.

104 Siehe Art. 69 AEUV, Art. 3 f. Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Art. 6 ff. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

105 Siehe Art. 85, 88 AEUV.

106 Siehe Art. 70 AEUV.

107 Art. 276 AEUV stimmt mit Art. III-377 VerfEU überein.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen und danach auch nicht mehr geändert wurden, gilt Art. 35 EUV für fünf Jahre weiter. Für diese Rechtsakte ist somit für fünf weitere Jahre ein Vertragsverletzungsverfahren ausgeschlossen und Vorabentscheidungsverfahren sind nur unter der Voraussetzung und nach Maßgabe einer Zustimmungserklärung des betreffenden Mitgliedstaats nach Art. 35 Abs. 2 und 3 EUV möglich.[108]

In der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ersetzt Kapitel 4[109] die Regelungen insbesondere von Art. 31 EUV. An die Stelle der speziellen Handlungsformen der dritten Säule nach Art. 34 EUV treten die allgemeinen Rechtsakte. Es kommt grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung. Die Abgrenzungsfragen, ob eine Kompetenzgrundlage der ersten oder der dritten Säule einschlägig ist und wie die Wirkung der Rechtsakte der dritten Säule im Vergleich zu denen der ersten Säule zu beurteilen ist, stellen sich dann in dieser Form nicht mehr. Allerdings muss weiterhin zur Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage die Frage beantwortet werden, ob es sich um eine Annexregelung zu einer Harmonisierungsregelung oder um eine Regelung der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen handelt. Für Irland und das Vereinigte Königreich bestehen Sonderregelungen.[110]

Weitere Ausnahmen bilden insbesondere das mitgliedstaatliche Initiativrecht, die Möglichkeit eines Mitgliedstaats, eine Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu veranlassen (sogenannte „emergency brake") und die Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft: Nach Art. 76 AEUV ist das Initiativrecht im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen der Kommission oder einem Viertel der Mitgliedstaaten zugewiesen. Das mitgliedstaatliche Initiativrecht, das nach Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV noch jedem Mitgliedstaat zusteht, wird also eingeschränkt, aber noch nicht zugunsten eines Initiativmonopols der Kommission abgeschafft. Wenn ein Vorschlag von einer Gruppe von Mitgliedstaaten ausgeht, gilt im Rat die besonders qualifizierte Mehrheit nach Art. 238 Abs. 2 AEUV. Nach Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV kann ein Mitgliedstaat mit Hinweis auf grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und die Befassung des Europäischen Rates veranlassen. Bei einem Quorum von mindestens neun Mit-

108 Siehe Art. 10 Protokoll über die Übergangsbestimmungen (ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 159).

109 Art. 82 bis 86 AEUV.

110 Siehe das Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 185), das Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 182) und Art. 10 Abs. 4 und 5 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 159). Das dänische Opt-out im Hinblick auf Art. 61 ff. EGV wird auf die PJZS erstreckt (siehe Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Protokoll über die Position Dänemarks n.F., ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 187).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

gliedstaaten besteht die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit. Nach Art. 86 AEUV ist über die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft einstimmig zu beschließen. Der Reformvertrag sieht hier zusätzlich die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten vor.

Grundsatz der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen.[111] Eine Rechtsangleichung ist sowohl im Strafprozessrecht als auch im materiellen Strafrecht vorgesehen: Im Strafverfahrensrecht betrifft dieses die Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten, die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren und die Rechte der Opfer von Straftaten. Weitere Aspekte des Strafverfahrens können durch einstimmigen Ratsbeschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einbezogen werden.[112] Im materiellen Strafrecht können durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in den folgenden Bereichen besonders schwerer Kriminalität festgelegt werden, sofern eine grenzüberschreitende Dimension besteht: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Weitere Kriminalitätsbereiche können durch einstimmigen Ratsbeschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einbezogen werden.[113] In einem Gebiet, in dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, können Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen bestimmt werden, wenn die Strafrechtsangleichung unerlässlich für die wirksame Durchführung der EU-Politik in diesem Gebiet ist. Das Gesetzgebungsverfahren richtet sich in diesem Fall nach der Rechtsgrundlage der Harmonisierungsmaßnahme.[114] In der Kriminalprävention können Maßnahmen zur Förderung des Vorgehens der Mitgliedstaaten erfolgen. Eine Rechtsangleichung ist ausgeschlossen.[115] Die operationellen Zuständigkeiten von Eurojust werden erweitert und präzisiert.[116] Ausgehend von Eurojust kann zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union durch ein-

---

111 Vgl. hierzu z.B. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2005, 2 BvR 2236/04, NJW 2005, S. 2291; *Deiters*, Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa, ZRP 2003, S. 359 ff.; *Kaiafa-Gbandi*, Aktuelle Strafrechtsentwicklung in der EU und rechtsstaatliche Defizite, ZIS 2006, S. 527 ff.; *Kotzurek*, Gegenseitige Anerkennung und Schutzgarantien bei der Europäischen Beweisanordnung, ZIS 2006, S. 123 ff.; *Schünemann*, Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene, ZRP 2003, S. 186 ff.; *Wasmeier*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 31 EUV, Rdnr. 23 ff.

112 Art. 82 Abs. 2 AEUV.

113 Art. 83 Abs. 1 AEUV.

114 Art. 83 Abs. 2 AEUV.

115 Art. 84 AEUV.

116 Art. 85 AEUV. Siehe auch KOM (2007) 644 endg.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stimmigen Ratsbeschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlaments eine Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt werden.[117] Aufgabe der Europäischen Staatsanwaltschaft wäre die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung vor den zuständigen nationalen Gerichten. Die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft können auf die Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension ausgedehnt werden.

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit, den Katalog der Kriminalitätsbereiche durch einstimmigen Ratsbeschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlaments zu erweitern – eine Parallelvorschrift besteht für das Strafprozessrecht – bin ich in der Literatur auf den Alarmbegriff „Kompetenz-Kompetenz" gestoßen.[118] Das halte ich für überzogen. Allerdings erachte ich die Beteiligung der nationalen Parlamente vor einem einstimmigen Erweiterungsbeschluss im Rat gemäß Art. 82 Abs. 2 lit. d) AEUV oder Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV als wichtig.[119] Diese Beteiligung sollte daher nicht im Rahmen der routinemäßig erfolgenden Informationsverfahren untergehen, sondern verdient eine besondere Hervorhebung, beispielsweise in der bestehenden Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung.[120] Eine mögliche Ausweitung der Kriminalitätsbereiche sollte meines Erachtens seitens des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente davon abhängig gemacht werden, dass zuvor komplementäre Bereiche wie die Mindeststandards in Strafverfahren und der Datenschutz entsprechend geregelt werden.

---

117 Art. 86 AEUV.

118 *Dannecker*, Das materielle Strafrecht im Spannungsfeld des Rechts der Europäischen Union, Jura 2006, S. 176.

119 Nichts anderes gilt für eine Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft nach Art. 86 Abs. 4 AEUV.

120 Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 28.9.2006, BGBl. 2006 I, 2177; vgl. *Baddenhausen*, Bundestags-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union, BT WD 43/2006, http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006 (26.2.2008); *Hoppe*, Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl. 2007, S. 1540 ff.; *Kietz*, Der Bundestag in der Europapolitik, SWP-Aktuell 19/2005; *Schäfer/ Roth/Thum*, Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages, integration 2007, S. 44 ff.; siehe auch Art. 3 Satz 3 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. 2005 I, 3178.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

C. Maßstab Grundgesetz?

Auch wenn man sich bewusst macht, dass erstens die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wegen der daraus resultierenden Eingriffsintensität eine besondere Relevanz für Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte hat und zweitens die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen von den EU-Mitgliedstaaten als besonders sensibel, da besonders souveränitätsrelevant, eingestuft wird, kommen hier meines Erachtens die allgemeinen Grundsätze für das Ineinandergreifen von deutschem und EU-Verfassungsrecht zur Anwendung.

Zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem EuGH besteht ein ausgewogenes und funktionierendes Kooperationsverhältnis. Unterschiede in der Wahrnehmung der eigenen Aufgaben und ihrer Grenzen sind vor allem durch unterschiedliche Perspektiven bedingt. Die latente Gefahr, dass dieses Kooperationsverhältnis in ein offenes Konkurrenzverhältnis umschlägt, hat sich bisher nicht realisiert. Als Europarechtler hat man die Forderung, jetzt müsse das Bundesverfassungsgericht „endlich" wegen krasser Grundrechts- oder Kompetenzverletzungen aus Brüssel, Straßburg und Luxemburg einschreiten, schon oft gehört. Und auch die „Maastricht"-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts[121] wird häufig beschworen. Zwar beflügelt hier zur Zeit die Sache *Mangold* noch stärker als das EU-Strafrecht die Phantasie der Verfassungsrechtsauguren.[122] Allerdings hat das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum ersten Europäischen Haftbefehlsgesetz[123] meines Erachtens eindringlich gezeigt, dass auch das EU-Strafrecht das Konfliktpotential birgt, dieses Kooperationsverhältnis an seine Grenzen zu bringen. Besonders deutlich wird dies bei der Lektüre der Sondervoten.[124]

Bundesverfassungsgericht und EuGH stehen permanent politisch unter Beobachtung, ob sie sich an die (Wortlaut-) Grenzen der jeweiligen Referenztexte halten und im Rahmen der gebotenen richterlichen Zurückhaltung bewegen oder sich selbst zum Übergesetzgeber aufschwingen. Damit verbunden ist ganz deutlich jeweils auch das Wissen um die Notwendigkeit einer breiten Akzeptanz der eigenen Entscheidungen, das Werben um diese Akzeptanz sowie der Selbstbehauptungswille als Verfassungsorgan. Und auch hier wird bei Kompetenzverschiebungen institutionell die Gewinner- und Verliererfrage gestellt.

---

121 BVerfGE 89, 155 = NJW 1993, S. 3047.

122 Vgl. FAZ v. 13.11.2007, S. 10.

123 Siehe Fn. 6.

124 Abweichende Meinung des Richters *Broß* zu BVerfG, Beschl. v. 18.7.2005 – 2 BvR 2236/04 – (Nichtigkeit des Europäischen Haftbefehlsgesetzes), NJW 2005, S. 2297 ff.; abweichende Meinung der Richterin *Lübbe-Wolff*, ibid., S. 2299 ff.; abweichende Meinung des Richters *Gerhardt*, ibid., S. 2302 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Grundsätzlich ist es Sache des EuGH, im Rahmen der vorgegebenen Verfahren das EU-Recht auszulegen und zu überprüfen. Das Bundesverfassungsgericht prüft am Maßstab des Grundgesetzes die Umsetzung und Anwendung in Deutschland, soweit diese nicht zwingend durch das EU-Recht vorgegeben sind. Darüber hinaus wird dem Bundesverfassungsgericht regelmäßig bei den Reformen der europäischen Verträge die Frage nach der Verfassungskonformität des deutschen Vertragsgesetzes gestellt, so zuletzt auch im Falle des „Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa“[125] und wohlmöglich auch wieder im Falle des „Gesetzes zu dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007“.[126]

Das Bundesverfassungsgericht kann also im Rahmen der vorgegebenen Verfahren EU-Vertragsrevisionen vor ihrem Inkrafttreten einer Vorabprüfung unterziehen und die Umsetzung und Anwendung von EU-Recht prüfen, sofern es innerstaatliche Spielräume gibt. Jedoch kann es grundsätzlich kein geltendes EU-Recht prüfen und verwerfen. Nur „grundsätzlich nicht“, weil sich das Bundesverfassungsgericht die Reservekompetenz vorbehalten hat, darüber zu wachen, dass die EU-Politik einerseits den vom Grundgesetz geforderten Grundrechtsstandard nicht massiv unterschreitet („Solange“-Rechtsprechung) und andererseits das vom Grundgesetz und den Vertragsgesetzen abgedeckte Integrationsprogramm nicht massiv überschreitet („Maastricht“-Rechtsprechung). Diese Reservekompetenz oder Wächterfunktion ist als *ultima ratio* zu betrachten. Die Schwelle für ihre Aktivierung ist hoch. Ich möchte sie von der Dimension her vergleichen mit der Suspendierung der Mitgliedschaft eines EU-Mitgliedstaats nach Art. 7 EUV oder dem von vielen immer schon anerkannten[127] und im Vertrag von Lissabon jetzt auch fixierten[128] Recht zum Austritt aus der EU.

Das beschriebene Kooperationsverhältnis zwischen dem EuGH und dem Bundesverfassungsgericht bringt letzteres in eine delikate Situation, wenn in einem Verfahren EU-rechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken zusammenkommen. Genau das war beim (ersten) Europäischen Haftbefehlsgesetz der Fall.[129] Das Bundesverfassungsgericht hat sich darauf beschränkt, die deutsche Umsetzung wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz zu verwerfen. Wenn es auch durchgreifende Bedenken gegen den zugrunde liegenden Rahmenbeschluss gehabt hätte, hätte es meines Erachtens diese Frage nur dem EuGH vorlegen können.

---

125 Der Gesetzentwurf ist abgedruckt in BR-Drs. 983/04 und BT-Drs. 15/4900; siehe auch BT-Drs. 15/4939 und 15/5491, BR-Drs. 339/05; vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 28.4.2005, 2 BvR 636/05 und 2 BvE 1/05; Pressemitteilung des Bundespräsidialamts v. 16.6.2005.

126 Der Gesetzentwurf ist abgedruckt in BR-Drs. 928/07.

127 Vgl. z.B. *Zeh*, Recht auf Austritt, ZEuS 2004, S. 173 ff.

128 Art. 50 EUV zukünftiger Fassung.

129 Siehe Fn. 6.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Dass das Bundesverfassungsgericht bisher prinzipiell keine Vorabentscheidungen des EuGH einholt, halte ich einerseits für nachvollziehbar. Soll man sich einem anderen Gericht unterordnen bzw. dessen Entscheidung unterwerfen, wenn man dessen Tun doch zugleich – wenn auch nur im Hintergrund und als *ultima ratio* – überwacht? Würde man mit einer Vorlage nicht die eigene vom Grundgesetz übertragene Wächterrolle untergraben? Oder hebt das Bundesverfassungsgericht sich eine solche Vorlage als ultimatives Warnsignal an den EuGH auf, also quasi als gelbe Karte und letzten Schritt vor einer eigenen Prüfung und Verwerfung von EU-Recht?

Andererseits gibt meines Erachtens aber das Kooperationsverfahren zwischen beiden Gerichten im Sinne einer von wechselseitigem Vertrauen und wechselseitiger Rücksichtnahme geprägten Arbeitsteilung eine Vorlage durchaus her. Insofern würde ich eine Vorlage des Bundesverfassungsgerichts auch als Zeichen für Souveränität werten. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte für die Sorge, dass der EuGH eine Vorlage für einen Übergriff in die Domäne des Bundesverfassungsgerichts nutzen könnte. Und es liegt im Wesen des Vorabentscheidungsverfahrens, dass nach der Antwort des EuGH auf die Vorlagefrage(n) das Bundesverfassungsgericht das letzte Wort hätte.[130]

D. Rechtmäßigkeitskontrolle

I. Nationaler Gesetzgeber

Der nationale Gesetzgeber unterliegt der Bindung an Recht und Gesetz. Daher darf er sich am Zustandekommen rechtswidriger Rechtsakte nicht beteiligen, sondern muss diese nach Möglichkeit verhindern bzw. beseitigen. Zu Beginn des EU-Rechtsetzungsverfahrens, also vor Inkrafttreten eines EU-Rechtsakts, haben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat die Aufgabe, die Rechtmäßigkeit von Vorschlägen zu prüfen. Maßstab ist die gesamte Rechtsordnung einschließlich des internationalen Rechts, des EU-Rechts und des deutschen Rechts. Die Bundesregierung darf rechtswidrigen Vorschlägen im Rat nicht zustimmen und muss ihr Inkrafttreten nach Möglichkeit verhindern. Bundestag und Bundesrat haben im Verfahren nach Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung - neuerdings auch direkt gegenüber der Europäischen Kommission (Direktzuleitungsverfahren)[131] – die Rechtswidrigkeit geltend zu machen. Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird Bundestag und Bundesrat zusätzlich das Subsidiaritäts-Frühwarnsystem nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität

130 Vgl. aber *Ahlbrecht*, Europäischer Haftbefehl im Interim, eucrim 2006, S. 40.

131 Vgl. hierzu BR-Drs. 569/07 (Beschluss), Ziffer 6.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und der Verhältnismäßigkeit[132] zur Verfügung stehen. Eine interessante Frage in diesem Zusammenhang ist die Reichweite dieses Rügerechts.

Nach Inkrafttreten eines Rechtsakts stellt sich die Frage einer Rücknahme bzw. Änderung oder einer Klage vor dem EuGH.

Die Bundesregierung kann dort, wo das Initiativrecht wie in Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV bei Rahmenbeschlüssen nicht der Kommission vorbehalten ist, sondern jeder Mitgliedstaat ein Initiativrecht hat, eine Aufhebung oder Änderung selbst vorschlagen. Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird es dieses einzelstaatliche Initiativrecht nicht mehr geben, sondern ein Initiativrecht eines Viertels der Mitgliedstaaten.[133] Dann müsste die Bundesregierung sich um das Zustandekommen dieses Quorums bemühen. Dort, wo die Kommission wie in Art. 175 Abs. 1 EGV[134] ein Initiativmonopol hat, müsste die Bundesregierung sich im Rat darum bemühen, dass der Rat die Kommission zur Vorlage eines Vorschlags auffordert.[135]

Die Nichtigkeitsklage steht nach Art. 35 Abs. 6 EUV, 230 EGV jedem einzelnen Mitgliedstaat zu. Die Bundesregierung müsste also klagen. Der Bundestag müsste die Bundesregierung im Rahmen seiner allgemeinen und durch Art. 23 GG akzentuierten Kontrollaufgaben zu einer Nichtigkeitsklage auffordern. Der Bundesrat müsste unter den Voraussetzungen des § 7 EUZBLG, der unter anderen an die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder anknüpft, von der Bundesregierung eine Klageerhebung verlangen.

Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon werden Bundestag und Bundesrat jeweils nach Art. 8 Abs. 1 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit[136] die Erhebung einer Subsidiaritäts-Nichtigkeitsklage veranlassen können. Wie zuvor stellt sich auch hier die Frage, ob über den Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip hinaus weitere Mängel wie das Fehlen jeglicher EU-Kompetenz gerügt werden können und zu welchem Prüfungsumfang dies vor dem EuGH führt.

Steht ein EU-Rechtsakt zur Umsetzung in ein Bundesgesetz an, kann als weiteres Verfassungsorgan der Bundespräsident diesen EU-Rechtsakt, aus dem sich die Umsetzungspflicht ergibt, für rechtswidrig halten. In diesem Falle hielte ich es für richtig, dass der Bundespräsident das Gesetz ausfertigt, aber seine Zweifel dokumentiert und eine Klärung anregt. Zu beachten ist allerdings, dass die Klagefrist

132 ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 150.

133 Art. 76 lit. b) AEUV.

134 In Zukunft Art. 192 AEUV.

135 Art. 208 EGV; in Zukunft gestärkt durch Art. 241 AEUV.

136 Fn. 132.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

von nur zwei Monaten für Nichtigkeitsklagen beim EuGH regelmäßig bereits abgelaufen sein wird.

II. Nationale Gerichte und Bundesverfassungsgericht

Haben deutsche Gerichte Zweifel an der Auslegung von EU-Recht, dann können sie nach Art. 35 Abs. 1 bis 4 EUV bzw. Art. 68, 234 EGV[137] eine Vorabentscheidung des EuGH veranlassen, als konkret letztinstanzliches Gericht sind sie unter Umständen sogar dazu verpflichtet. Will ein Gericht das EU-Recht nicht anwenden, weil es dieses für rechtswidrig hält, muss wegen des Verwerfungsmonopols des EuGH eine Vorlage erfolgen.

III. EuGH

Der EuGH hat die Aufgabe, das EU-Sekundärrecht nach Maßgabe von Art. 35 EUV sowie Art. 68, 226 ff. EGV auf seine Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Maßstab ist das gesamte höherrangige Recht, insbesondere die europäischen Verträge. Nach Art. 6 Abs. 2 EUV gehören hierzu auch die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Hervorzuheben im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle von Rahmenbeschlüssen nach Art. 35 EUV ist, dass es kein Vertragsverletzungsverfahren wegen der unzureichenden Umsetzung eines Rahmenbeschlusses gibt, keine zwingende und einheitliche Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungsverfahren besteht und der EuGH in der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nicht für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zuständig ist.[138]

Diese Einschränkungen sollten aber meines Erachtens nicht überschätzt werden: Ob aktuell eine ausreichende Justiziabilität der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen besteht, wird unterschiedlich bewertet.[139] Klar ist allerdings, dass die Rechtsprechung des EuGH zum Bestehen einer Annexkompetenz in der ersten Säule dazu führt, dass die betreffenden Regelungen EU-rechtlich voll justiziabel sind, weil die Einschränkungen der dritten Säule nicht gelten, und dass nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon die im Bereich der dritten

---

137 Zukünftig Art. 267 AEUV.

138 Siehe bereits oben unter B.I.1.

139 Vgl. z.B. *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 35 EUV, Rdnr. 2; *Wasmeier*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 35 EUV, Rdnr. 2; zu restriktiv dagegen BVerfG, (Fn. 6), NJW 2005, S. 2289, 2292; *Mißling*, Die bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle sog. umsetzungsgebundener Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit nach dem EUV, EuR 2007, S. 272.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Säule bestehenden Einschränkungen, um die es hier geht, nach einer Übergangszeit von fünf Jahren weitgehend wegfallen werden.

Der Vertrag von Maastricht, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde und am 1. November 1993 in Kraft getreten ist, sah nur eine sehr eingeschränkte Justiziabilität der Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres vor: Nach Art. L lit. b) i.V.m. Art. K.3 Abs. 2 lit. c) UAbs. 3 EUV in der Fassung des Vertrags von Maastricht konnte eine Zuständigkeit des EuGH für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung von völkerrechtlichen Übereinkommen im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in dem jeweiligen Übereinkommen verankert werden. Einer der wesentlichen Aspekte der „Maastricht"-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war die Sorge, dass Art. L zu Rechtsschutzlücken führen könnte.[140]

Der Amsterdamer Vertrag, der am 2. Oktober 1997 unterzeichnet wurde und am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, hat durch die Einfügung des Art. 35 EUV eine erhebliche Verstärkung des Rechtschutzes sowohl hinsichtlich der überprüfbaren Rechtsakte als auch hinsichtlich der Verfahrensarten bewirkt.[141]

Der Vertrag von Lissabon hebt die Beschränkungen und Abweichungen der Justiziabilität der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach einer Übergangszeit von fünf Jahren weitgehend auf. Der EuGH wird damit auch zuständig für die Entscheidung über Verstöße der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Allerdings übernimmt Art. 276 AEUV die Einschränkung aus Art. 35 Abs. 5 EUV. Da der EuGH aber ohnehin in allererster Linie zur Prüfung von EU-Recht und nicht von nationalem Recht berufen ist und zweitens dazu tendiert, solche Ausnahmen eng auszulegen, stufe ich dieses eher als Klarstellung denn als wesentliche Relativierung der Justiziabilität der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ein.

Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird zusätzlich über einen Querverweis in Art. 6 Abs. 1 EUV die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich sein. Allerdings besteht ein Protokoll, das die Anwendbarkeit der Charta für Polen und das Vereinigte Königreich relativiert.[142] Diese aus der Perspektive des EU-Rechts systemwidrige, gleichwohl politisch offenbar unvermeidbare Ausnahme gilt allerdings nur für die Charta der Grundrechte und nicht etwa auch für die Bindung an die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Mir sind bisher keine Fallkonstruktionen bekannt, in denen sich hieraus nachweisbare Lücken im Rechtsschutz ergeben. Sollten solche Lücken allerdings konkret nachgewiesen werden, wäre hierauf zu reagieren. Hier besteht also noch Prüfbedarf.

140 Siehe Fn. 121.

141 Nachweise in Fn. 139.

142 Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 156.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

IV. EGMR

Derzeit können Rechtsakte der EU bzw. der EG nicht vor dem EGMR angegriffen werden, weil die EU bzw. die EG keine Signatare der EMRK sind. Zwar dürfen die EU-Mitgliedstaaten sich ihren Verpflichtungen im Rahmen der EMRK nicht dadurch entziehen, dass sie die Kompetenzen von der EU bzw. der EG ausüben lassen.[143] Jedoch gilt im Verhältnis Straßburg-Luxemburg ein ähnliches Kooperationsverhältnis wie im Verhältnis Karlsruhe-Luxemburg: Solange es im EU-Recht einen gleichwertigen Grundrechtsschutz gibt, schreitet der EGMR nicht ein, prüft also kein EU-Recht.[144] Das würde sich durch den zukünftig in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehenen Beitritt der EU zu EMRK ändern. Dieser setzt neben einer Ratifikation des Vertrages von Lissabon eine Anpassung der Straßburger Rechtsgrundlagen voraus,[145] wo zuallererst aber einmal Lösungen für die Überlastung des EGMR gefunden werden müssen.[146] So wie sich heute schon das Bundesverfassungsgericht einer Überprüfung durch den EGMR stellen muss, würde das dann auch für den EuGH gelten.

E. Rechtsschutz

Der Rechtsschutz erfolgt nach den regulären Verfahren vor den nationalen Gerichten. Die deutschen Gerichte wenden neben dem Grundgesetz und dem übrigen nationalen und internationalen Recht auch das EU-Recht - in den Grenzen seines Anwendungsbereichs – an. Konflikte mit höherrangigem Recht lassen sich nicht selten bereits im Wege einer verfassungs-, europarechts- oder völkerrechtskonformen Auslegung lösen. Hält das deutsche Gericht nur das deutsche Umsetzungsgesetz für rechtswidrig,[147] holt es im Rahmen einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein. Hat das deutsche Gericht Zweifel an der Auslegung von EU-Recht, dann kann es nach § 1 EuGHG i.V.m. Art. 35 Abs. 1 bis 4 EUV bzw. Art. 234 EGV eine Vorabentscheidung des EuGH veranlassen, als konkret letztinstanzliches Gericht ist es unter Umständen

---

143 Vgl. u.a. EGMR, Urt. v. 18.2.1999, *Waite und Kennedy*, EuGRZ 1999, S. 207; EGMR, Urt. v. 18.2. 1999, *Matthews*, EuGRZ 1999, S. 200; *Bröhmer*, Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozess? Zur Matthews-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, ZEuS 1999, S. 213 ff.

144 Siehe u.a. EGMR, Urt. v. 30.6.2005, *Bosphorus*, NJW 2006, S. 197; vgl. hierzu *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2008, § 4, Rdnr. 5 f., § 18, Rdnr. 23.

145 Ibid., § 4, Rdnr. 18.

146 Ibid., § 6, Rdnr. 2.

147 Dieses war im Ergebnis beim ersten Europäischen Haftbefehlsgesetz der Fall (Fn. 6).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sogar dazu verpflichtet. Will das Gericht das EU-Recht nicht anwenden, weil es dieses für rechtswidrig hält, muss wegen des Verwerfungsmonopols des EuGH eine Vorlage erfolgen.[148]

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf die Arbeiten an einer Beschleunigung des Vorabentscheidungsverfahrens und die Einführung eines Eilverfahrens für Vorlagefragen, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen. Diesen Arbeiten liegt ein Auftrag des Europäischen Rates aus dem Jahr 2004 zugrunde. Die Ratsformation Justiz und Inneres hat darüber – auf Grundlage von Vorschlägen des EuGH – zuletzt am 18. September 2007 beraten.[149]

Die Möglichkeit einer individuellen direkten Anrufung des EuGH besteht in aller Regel nicht, weil die Voraussetzungen für Individualklagen zum EuGH nach Art. 230 Abs. 4 EGV nicht vorliegen.[150]

Nach Abschluss des Instanzenzuges bleibt nur die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe. Deren Gegenstand kann auch eine unter Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu Unrecht unterbliebene Vorlage an den EuGH oder das Bundesverfassungsgericht sein.[151] In Karlsruhe besteht letztmals die - bislang theoretische - Chance auf eine Vorlage an den EuGH.[152]

Zuletzt kann noch Individualbeschwerde beim EGMR erhoben werden, die allerdings derzeit nur gegen einen Signatarstaat der EMRK und nicht gegen EU oder EG und deren Rechtsakte möglich ist. Letzteres wird sich allerdings bei einer Umsetzung des Auftrages aus Art. 6 Abs. 2 EUV zukünftiger Fassung, dem Beitritt der EU zur EMRK, ändern.

148 Siehe zur Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts KOM (2006) 346 endg., S. 4 ff.

149 Die Änderungen sind im Dezember 2007 in Kraft getreten: Siehe die Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (ABl. Nr. L 24 v. 29.1.2008, S. 39 ff.), den Beschluss 2007/79/EG, Euratom des Rates v. 20.12.2007 zur Änderung des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs (ABl. Nr. L 24 v. 29.1.2008, S. 42 f.) sowie die diesbezügliche Erklärung des Rates (ABl. Nr. L 24 v. 29.1.2008, S. 44).

150 Vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 234 EUV, Rdnr. 44 ff.

151 Siehe BVerfGE 82, 159 (195 f.).

152 Siehe oben unter C.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

F. Auswirkungen auf das nationale Strafrecht

Es erfolgt ein beschleunigter Prozess der Europäisierung des Strafrechts, den man meines Erachtens nicht aufhalten, sondern nur kanalisieren kann.[153] Dieser Prozess erfolgt schrittweise und sektoral bzw. punktuell, was wahrscheinlich gegenüber dem Versuch eines großen Wurfs[154] erheblich mehr Vor- als Nachteile hat. Auch bei dieser schrittweisen Entwicklung besteht aber die Sorge um die Kohärenz des nationalen Strafrechtssystems und die Sorge um die Kohärenz des internationalen und europäischen Strafrechtssystems.[155]

Nicht nur im Strafrecht erleben wir den normalen Abwehrreflex, dass EU-rechtlich vorgegebene Änderungen als systemfremd gegeißelt werden und man bewährte Rechtsinstitute und Verfahrensweisen nicht ohne Not aufgeben will. Hier sollte der Bundestag bei neuen Plänen, Programmen und Initiativen frühzeitig externe Stellungnahmen zur Frage der Konsequenzen für die Kohärenz unseres Strafrechtssystems einholen. Das EU-Recht ist für diese Art von Fragen nicht blind. Beispielsweise wurde mit der Schlussakte des Vertrages von Amsterdam eine Erklärung angenommen, wonach ein Mitgliedstaat, dessen Rechtssystem keine Mindeststrafen vorsieht, nicht zur Einführung von Mindeststrafen verpflichtet wird.[156] Ähnliche Problemstellungen bestehen im Zusammenhang mit der Frage der Verantwortlichkeit juristischer Personen[157] oder mit der Sorge um die Wahrung der justiziellen Sachleitungsbefugnis gegenüber polizeilicher Strafverfolgungstätigkeit.[158]

Verfahrenstechnisch lässt sich das Ineinandergreifen der nationalen Systeme und des europäischen Systems lösen. Dafür gibt es Gremien wie den „Artikel 36"-Ausschuss[159] und die Ratsarbeitsgruppen „Materielles Strafecht", „Strafrechtliche Zusammenarbeit" oder „Organisierte Kriminalität". Und formal lässt sich auch

---

153 Vgl. *H. Jung*, Europäisierung des Strafrechts, magazin forschung 1/2004, http://www.uni-saarland.de/mediadb/profil/veroeffentlichungen/ffmagazin/1-2004/Jung.pdf (26.2.2008), S. 21.

154 Vgl. zum Gedanken eines Europäischen Strafgesetzbuchs und zum Corpus Juris-Projekt z.B. *Delmas-Marty* (*Hrsg.)*, Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, 1998; *Rosenau*, Zur Europäisierung im Strafrecht, ZIS 2008, S. 9 ff.

155 Siehe zur Bedeutung dieser Kohärenz KOM (2006) 346 endg., S. 5.

156 „Erklärung (Nr. 8) zu Artikel K.3 Buchstabe e des Vertrags über die Europäische Union", ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 133.

157 Siehe z.B. *Fromm*, Auf dem Weg zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen/Unternehmensvereinigungen in Europa?, ZIS 2007, S. 279 ff.; *Quante*, Sanktionsmöglichkeiten gegen juristische Personen und Personenvereinigungen, 2005.

158 Siehe z.B. BR-Drs. 119/04 (Beschluss), S. 4.

159 Siehe hierzu z.B. *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 36 EUV; *Wasmeier*, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 36 EUV.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Kohärenz auf EU-Ebene herstellen: Beispielsweise begründete das Urteil des EuGH zum *Umweltstrafrecht* vom 13. September 2005[160] die Sorge um die Kohärenz des EU-Strafrechts, da fortan nicht nur Rechtsakte der dritten Säule Regelungen zum materiellen Strafrecht enthalten würden, sondern auch Rechtsakte der ersten Säule, über die in anderen Ratsformationen und anderen Ratsarbeitsgruppen beraten wird. Daher haben die EU-Justizminister im Januar 2006 verabredet, dass auch bei Rechtsakten der ersten Säule, die strafrechtliche Vorgaben enthalten, die Beteiligung der Justizseite sichergestellt werden müsse. Praktisch soll diese Kohärenz dadurch gewährleistet werden, dass die Ratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht" auch bei allen Richtlinien mit Strafrechtsbezug einbezogen wird und hierzu Stellung nimmt.

Aber solche Verfahrensabreden sind natürlich nicht ausreichend. Sorgen bereiten mir im Hinblick auf die Kohärenz und Balance des EU-Strafrechts vor allem zwei Aspekte:

(1) Erstens gilt es einer Tendenz entgegenzutreten, dass die Eingriffsinstrumentarien einseitig verschärft werden, ohne dass die Bürgerrechte Schritt halten. Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren[161] ist trotz einer entsprechenden Verabredung im Europäischen Rat[162] und trotz des Einsatzes der deutschen Ratspräsidentschaft gescheitert. Hier bedarf es neuer Anstrengungen. Besser sieht es aus bei dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.[163] Das Europäische Parlament ist hier bereits sensibilisiert und die nationalen Parlamente sollten an demselben Strang ziehen. Wir haben bei den letzten beiden Erweiterungsrunden an die Beitrittskandidaten zu Recht hohe Anforderungen in puncto Rechtsstaatlichkeit gestellt und sollten uns jetzt selbst an dieser hohen Latte messen lassen.

(2) Zweitens bereitet die bestehende und durch den Vertrag von Lissabon fortgeschriebene Rechtszersplitterung Sorge. Beispiele sind die Relativierung der Verbindlichkeit der Grundrechte-Charta für Polen und das Vereinigte Königreich,[164] die übergangsweise Weitergeltung des bisherigen Art. 35 EUV auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon,[165] die Möglichkeit zur verstärkten Zusammen-

160 Fn. 8.

161 KOM (2004) 328 endg.

162 Im Haager Programm war eine Annahme dieses Rahmenbeschlusses bis Ende 2005 verabredet worden: Europäischer Rat, 4./5.11.2004, Schlussfolgerungen, Anlage I, Ziffer 3.3.1. (Ratsdok. Nr. 14292/1/04 REV 1, ANLAGE I, S. 38).

163 KOM (2005) 475 endg.; siehe die Ratsdok. Nr. 14119/07 und 14119/1/07 REV 1.

164 Fn. 142.

165 Fn. 108.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

arbeit im Bereich Straf- und Strafprozessrecht, die für die Verfahrensrechte schon konkret im Raum steht[166] und die weiteren Ausnahmen für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich.[167]

Bekanntlich waren diese Ausnahmeregelungen der politische Preis für die Einigung auf den Vertrag von Lissabon. Ich halte es dennoch für notwendig, die Auswirkungen dieser Ausnahmen und Lücken – z.B. durch das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg – einmal im Zusammenhang analysieren zu lassen. Denn trotz großer Wertschätzung für das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit in einer EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten: In einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts darf die Landkarte der Verfahrensrechte wie auch des gesamten Grundrechtsschutzes keine weißen Flecken haben.

G. Handlungsbedarf für den nationalen Gesetzgeber

Schon heute haben Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 GG die Aufgabe, in EU-Angelegenheiten mitzuwirken. Das im Vorgriff auf die Reform der europäischen Verträge eingeführte Direktzuleitungsverfahren,[168] das bisher nur der Bundesrat nutzt, zeigt bereits, dass die nationalen Parlamente in Zukunft eigene Akteure der EU-Politik sind und nicht mehr nur mittelbar über die Bundesregierung beteiligt werden. Diese neue Rolle bringt nicht nur zusätzliche Rechte mit sich, sondern ist vor allem Aufgabe und Verpflichtung. Diese neue Aufgabe der nationalen Parlamente steht in einem Spannungsfeld zu dem Interesse an einer Stärkung der Handlungsfähigkeit sowohl der EU insgesamt als auch Deutschlands in der EU.

Im Zuge der Föderalismusreform I ist der Komplex Art. 23 GG intensiv beraten worden. Dabei wurde auch immer wieder die Notwendigkeit unterstrichen, dass Deutschland in Brüssel möglichst mit einer Stimme sprechen sollte. Insgesamt kam es aber zu keinen grundlegenden Änderungen.[169] Ich halte die Logik des

166 Als Reaktion auf das Scheitern des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union am 12./13.6. 2007 (Ratsdok. Nr. 10287/07) sprachen sich mehrere Mitgliedstaaten für eine verstärkte Zusammenarbeit aus.

167 Fn. 110.

168 Fn. 131.

169 Vgl. z.B. *Hoffmann*, „Europafähigkeit" der Bundesrepublik, in: Holtschneider/Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaats, 2007, S. 225 ff.; *Schwall-Düren*, Prüfstein für die bundesstaatliche Ordnung: Die Europafähigkeit Deutschlands, ibid., S. 215 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Art. 23 GG und seiner Vorgängerregelungen, bei der der Verlust eigener Kompetenzen durch mittelbare Beteiligungsrechte kompensiert wird, für unbefriedigend. Dieses wird vollends deutlich, wenn es um die regionalen Parlamente geht. Nur: Die Rechtspolitik hat hier bisher keine besseren – und mit Art. 79 Abs. 3 GG zu vereinbarenden – Lösungen parat. Im Gegenteil: EU-Mitgliedstaaten mit ebenfalls dezentralen bzw. föderalen Verfassungsstrukturen adaptieren Elemente unseres Systems.

Man sieht bei der Lektüre des Vertrages von Lissabon deutlich die beiden demokratischen Legitimationsstränge der EU-Politik über das Europäische Parlament und über die nationalen Parlamente. Dieses gilt insbesondere für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen:

- Art. 69 AEUV: Subsidiaritätskontrolle im Rahmen des Frühwarnsystems;
- Art. 70 AEUV: Unterrichtung über Inhalt und Ergebnisse des Systems der gegenseitigen Bewertung;
- Art. 71 AEUV: Unterrichtung über die Arbeiten des ständigen Ausschusses;
- Art. 74 AEUV: Anhörung bei Maßnahmen der Verwaltungsarbeit;
- Art. 76, 82, 83, 84, 85 AEUV: Grundsätzliche Anwendbarkeit des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Kodezision Rat und Europäisches Parlament);
- Art. 85 AEUV: Beteiligung an der politischen Kontrolle von Eurojust;
- Art. 86 AEUV: Zustimmung zur Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Ausdehnung ihrer Befugnisse.

Die Diskussionen im Zuge der Föderalismusreform I und der Revision der europäischen Verträge haben meines Erachtens gezeigt, dass noch Spielräume für eine effektivere praktische Ausnutzung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat bestehen. Hinzu kommen die zusätzlichen Aufgaben aus dem Vertrag von Lissabon, im Zuge derer die europäischen Verträge die nationalen Parlamente als konstituierende Elemente des europäischen Verfassungssystems anerkennen.

Bundestag und Bundesrat haben diese Herausforderung bereits angenommen und eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet. Für den Bundesrat stellt sich unter anderen die Frage, wie im Rahmen seiner Mitwirkung noch eine verbesserte Schwerpunktsetzung erreicht werden kann. Für den Bundestag wird es darauf ankommen – trotz der systembedingten strukturellen Übereinstimmung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen – weiter gegenüber der Bundesregierung ein eigenständiges Profil zu gewinnen.

Lehrstück im negativen Sinne war das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum ersten Europäischen Haftbefehlsgesetz.[170] Dieses hat sehr deutlich ge-

170 Fn. 6.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zeigt, dass Art und Umfang der Parlamentsbeteiligung im Hinblick auf Rechtsakte der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nicht ausreichend klar waren. Das Bundesverfassungsgericht will in dieser Entscheidung den Rechtsakt „Rahmenbeschluss" völkerrechtlich verstehen und spricht sogar davon, dass die nationalen Parlamente notfalls die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen verweigern könnten.[171] Diese Aussage hat in den Sondervoten und in der Literatur erhebliche Kritik erfahren.[172] Diese Kritik teile ich insofern, als darauf hingewiesen wird, dass gerade bei einem Einstimmigkeitserfordernis im Rat die verbesserte demokratische Fundierung dadurch erfolgen kann, dass auf nationaler Ebene der parlamentarische Einfluss auf das Stimmverhalten der Regierungsvertreter im Rat verstärkt wird.[173] Mit anderen Worten: Vor und während eines EU-Gesetzgebungsverfahrens sind die nationalen Parlamente besonders gefordert. Denn die Änderung oder Aufhebung eines einmal in Kraft getretenen Rechtsaktes durch ein neues Gesetzgebungsverfahren oder ein Klageverfahren werden nur im Einzelfall betrieben werden können. Und die schlichte Verweigerung der Umsetzung eines Rahmenbeschlusses oder einer Richtlinie ist keine Lösung.

Im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen würde es sich meines Erachtens besonders lohnen, ein eigenes parlamentarisches Prüfraster für EU-Rechtsetzungsinitiativen zu erarbeiten. Zwar bestehen schon detaillierte Regelungen der Information des Bundestages durch die Bundesregierung. So regelt Ziffer I.5. der Zusammenarbeitsvereinbarung Einzelheiten eines „Berichtsbogens" und einer „Bewertung".[174] Nur: Um die Bewertung der Bundesregierung, des Rats oder der Kommission geht es nicht. Sondern der Bundestag muss sich mit den Ressourcen ausstatten, um eine eigene Bewertung zu treffen. Nur so kann der Bundestag in Zukunft seiner neuen Rolle gerecht werden, die ihm der Vertrag von Lissabon überträgt, und die meines Erachtens über Kompetenzabgrenzung und Subsidiarität hinaus auch eine besondere Verantwortung für die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte einschließt. Und hierzu gehören auch die Balance und die Kohärenz des EU-Strafrechts.

---

171 BVerfG, (Fn. 6), NJW 2005, S. 2292.

172 Abweichende Meinung Richterin *Lübbe-Wolf* zu BVerfG, Beschl. v. 18.7.2005 – 2 BvR 2236/04 – (Nichtigkeit des Europäischen Haftbefehlsgesetzes), NJW 2005, S. 2301; abweichende Meinung Richter *Gerhardt*, ibid., S. 2302; *Gas*, Die Verfassungswidrigkeit des Europäischen Haftbefehlsgesetzes, EuR 2006, S. 293; *Klink/Proelß*, Zur verfassungsrechtlichen Kontrolldichte bei Umsetzungsakten von Rahmenbeschlüssen der Europäischen Union, DÖV 2006, S. 473; *v. Unger*, „So lange" nicht mehr: Das BVerfG behauptet die normative Freiheit des deutschen Rechts, NVwZ 2005, S. 1272; *Vogel*, (Fn. 3), S. 805; *Wasmeier*, (Fn. 3), S. 28.

173 Abweichende Meinung Richterin *Lübbe-Wolf* zu BVerfG, Beschl. v. 18.7.2005 – 2 BvR 2236/04 – (Nichtigkeit des Europäischen Haftbefehlsgesetzes), NJW 2005, S. 2301; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 34 EUV, Rdnr. 21; *Wasmeier*, (Fn. 3), S. 31.

174 BGBl. 2006 I, 2180; siehe Fn. 120.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Über die generelle Verantwortung im Rahmen des Frühwarnsystems hinaus sehe ich also eine besondere parlamentarische Verantwortung für die Rechtsgüter, die klassischerweise im Spannungsverhältnis zu dem Bereich Strafjustiz und Inneres stehen, wie die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte. Hierzu gehört gerade nicht nur die Ablehnung von Initiativen der Kommission mit dem Kampfschrei „Subsidiarität", sondern auch die Förderung zusätzlicher Initiativen im Dienste beispielsweise der Kohärenz des Strafrechtssystems, der komplementären Entwicklung der Beschuldigtenrechte, des Datenschutzes oder einer ausreichenden politischen und juristischen Kontrolle neuer Instrumente und Einrichtungen. Und da Gesetzgebungsaktivitäten in diesem Bereich nicht selten unter dem (Ein-) Druck aktueller Bedrohungen oder Kriminalitätsformen erfolgen – z.B. terroristischer Anschläge –, halte ich auch regelmäßige Überprüfungsfristen für wichtig, wie sie in der europäischen Deregulierungsdebatte[175] diskutiert werden.

175 Die Kommission unterscheidet zwischen Überprüfungs-, Revisions- und Verfallklauseln, siehe z.B. KOM (2007) 654 endg., S. 9; KOM (2001) 130 endg., S. 11.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-1-45 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY