

# EU-UPDATE

■ Wolfgang Bogensberger

## Strafrechtsinitiative

### Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über Schutz der Umwelt durch Strafrecht

In seinem europaweit aufsehenerregenden Urteil vom 13. September 2005 (Rechtssache C-176/03) erklärte der Europäische Gerichtshof den Dritte-Säule *Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch Strafrecht* wegen Nichtbeachtung des Vorranges des Gemeinschaftsrechts für nichtig. Am 9. Februar 2007 legte die Kommission – nunmehr auf der Basis der richtigen (d.h. gemeinschaftsrechtlichen) Grundlage – eine Richtlinie zum strafrechtlichen Umweltschutz vor. Dieser Vorschlag sieht mehrere Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht vor, die einem wirksameren Umweltschutz dienen sollen. Er definiert mehrere die Umwelt schädigende bzw. gefährdende Handlungen, die in der gesamten Gemeinschaft als strafbar eingestuft werden müssen, sofern sie vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig begangen werden; des Weiteren verlangt er dafür wirksame, angemessene und abschreckende Strafen und gibt die dabei vorzusehenden Geld- und Freiheitsstrafen grob schematisch vor. Ein wesentlicher Bestandteil des Vorschlags ist die Verantwortlichkeit juristischer Personen; für diese müssen die Mitgliedstaaten Geldsanktionen vorsehen (strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche, je nachdem, ob innerstaatlich eine strafrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen existiert) und können darüber hinaus noch weitere Sanktionen vorsehen (wie die Verpflichtung, den ursprünglichen Zustand der Umwelt wiederherzustellen, den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen, das vorübergehende oder ständige Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit, die richterliche Aufsicht, die richterlich angeordnete Auflösung, die Veröffentlichung der richterlichen Verurteilung bzw. Bestrafung).

Der Rat wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament über diesen Richtlinievorschlag im Rahmen des *Mitentscheidungsverfahrens* befinden. Damit kommt erstmals auf Ebene des europäischen Strafrechts dem Europäischen Parlament ein Mitentscheidungsrecht zu und der Rat entscheidet ebenfalls erstmals über Strafrecht mit qualifizierter Mehrheit, ist also nicht mehr gezwungen, wegen des für die Dritte Säule typischen Einstimmigkeitserfordernisses einen Kompromiss um jeden Preis zu erzielen. Damit wird für das Strafrecht in Europa ein neues Kapitel aufgeschlagen.

(Der Richtlinievorschlag KOM(2007)51 ist abrufbar unter:  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007\\_0051de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0051de01.pdf))

## Rechtsetzung

### Agentur der EU für Grundrechte

Am 15. Februar 2007 beschloss der Rat die Verordnung zur Errichtung einer unabhängigen *Agentur der EU für Grundrechte* mit Sitz in Wien, die ihre Tätigkeit bereits am 1. März 2007 aufgenommen hat. Die Agentur folgt der *Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* rechtlich nach und weitet deren Mandat erheblich aus. Sie soll im Wesentlichen die relevanten Einrichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei der grundrechtskonformen Durchführung des Gemeinschaftsrechts unterstützen.

Die wesentlichen Aufgaben der Agentur liegen in der Sammlung, Analyse und Verbreitung von verlässlichen und vergleichbaren Informationen und Daten, in der Erstellung von Gutachten für die Organe der EU und für die Mitgliedstaaten sowie in der Sensibilisierung und Informierung der Öffentlichkeit über die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Grundrechte, ohne sich jedoch selbst mit Einzelbeschwerden zu befassen. Die Agentur soll des Weiteren eng mit Organisationen der Mitgliedstaaten und solchen auf internationaler Ebene (Europarat, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – OSZE; Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der UNO – BDIMR) zusammenarbeiten und Überschneidungen mit deren Arbeiten vermeiden. Schließlich soll mit der „*Plattform für Grundrechte*“ der Dialog mit der Zivilgesellschaft gefördert und ein Kooperationsnetz aufgebaut werden.

Die Agentur besteht aus einem 30köpfigen Verwaltungsrat (eine unabhängige Person pro Mitgliedstaat, zwei Vertreter der Kommission und ein Vertreter des Europarats), einem Exekutivausschuss (Vorsitzender und Stellvertretender des Verwaltungsrates, zwei gewählte Mitglieder des Verwaltungsrates, ein Vertreter der Kommission), einem wissenschaftlichen Ausschuss (elf unabhängige und in Grundrechtsfragen hoch qualifizierte Personen, die aus einem europaweiten Auswahlverfahren hervorgehen) sowie einem Direktor, der vom Verwaltungsrat für fünf Jahre – nach einem überaus komplexen Auswahlverfahren – ernannt wird. Etwa 100 Personen sollen in den nächsten Jahren von der Agentur beschäftigt werden (zum Vergleich: die Rassismus Beobachtungsstelle verfügte zuletzt über 37 Personen), das Budget soll bis zum Jahr 2013 auf knapp 30 Millionen € angehoben werden (gegenüber den 8 Millionen € der Rassismus Beobachtungsstelle). Bewerberländer und Länder, mit denen die EU ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen hat, können sich als Beobachter beteiligen.

Freilich gibt es eine wesentliche Beschränkung: Die Agentur darf nur innerhalb des Anwendungsbereiches des Gemeinschaftsrechts tätig werden; der Rat konnte keine Einigung über den Vorschlag der Kommission erzielen, auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in den Zuständigkeitsbereich der Agentur aufzunehmen. Allerdings soll in ein paar Jahren geprüft werden, ob der Bereich Justiz und Inneres nicht doch in den Zuständigkeitsbereich der Agentur zu integrieren wäre.

(Die Verordnung ist im Amtsblatt der EU veröffentlicht: ABl. L 53 vom 22.2.2007, S. 53 ff.).

## Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes

### Rechtmäßigkeit des Europäischen Haftbefehls: Urteil *Advocaten voor de Wereld*

Die flämische Anwaltsvereinigung „*Advocaten voor de Wereld*“ klagte im Jahr 2004 beim belgischen Arbitragehof auf Nichtigerklärung des Gesetzes, das den *Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl* in das

belgische Recht umsetzt. Der Arbitragehof wollte in einem Vorlageverfahren vom Europäischen Gerichtshof wissen, ob nach dem EU-Vertrag eine Rechtsannäherung im Strafverfahrensrecht überhaupt zulässig sei, ob der Europäische Haftbefehl nicht – wie bisher im Auslieferungsrecht üblich – durch ein Übereinkommen (anstelle eines Rahmenbeschlusses) hätte geregelt werden müssen, ob die Abschaffung der Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit für bestimmte Straftaten nicht gegen das strafrechtliche Legalitätsprinzip verstöße und schließlich, ob die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung verletzt seien, weil es bei der teilweisen Abschaffung des Erfordernisses der beiderseitigen Strafbarkeit an einer objektiven Rechtfertigung mangle. (Nach diesem Erfordernis könnte der ersuchte Staat die Übergabe der gesuchten Person davon abhängig machen, dass die ihr zur Last gelegten Handlungen auch nach seinem Recht strafbar sind.)

In seinem Urteil vom 3. Mai 2007 (Rechtssache C-303/05) hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass der *Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl* gültig ist und dass die Abschaffung der Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit mit dem Legalitätsprinzip und mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Einklang steht.

Mit diesem Urteil hat der Europäische Gerichtshof – einmal mehr – wesentliche Klarstellungen für die Strafrechtssetzung im Bereich der Dritten Säule vorgenommen. Dazu zählen:

- Die Bestimmungen des EU-Vertrages zur Rechtsannäherung beziehen sich nicht nur auf das materielle Strafrecht, sondern erstrecken sich auch auf das Strafverfahrensrecht (die Möglichkeit der Rechtsannäherung im Strafverfahrensrecht war vereinzelt bestritten worden).
- Der Europäische Haftbefehl hätte zwar auch durch ein Übereinkommen geregelt werden können, es steht aber im Ermessen des Rates, einem Rahmenbeschluss den Vorzug zu geben; im EU-Vertrag kommt dem Übereinkommen kein Vorrang gegenüber dem Rahmenbeschluss zu (diese Klarstellung hat auch große Bedeutung für die Umwandlung des schwerfälligen Europol-Übereinkommens in einen Europol-Beschluss).
- Für die Anforderungen an die Gesetzmäßigkeit (klare Definition der Straftatbestände und der Strafdrohungen) bleibt das Recht des den Haftbefehl ausstellenden Mitgliedstaates maßgeblich, weil der Rahmenbeschluss selbst nicht auf eine Angleichung des materiellen Strafrechts gerichtet ist (damit werden auch die im Zusammenhang mit anderen Rechtsakten fallweise geäußerten Zweifel an der Gesetzmäßigkeit des Straftatenkatalogs, welcher das Erfordernis der Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit beendet, ausgeräumt).
- Angesichts des – vom Europäischen Gerichtshof unterstellten – hohen Maßes an Vertrauen und Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist die teilweise Beseitigung des Erfordernisses der beiderseitigen Strafbarkeit im Hinblick auf die Natur und die Strafdrohung der davon erfassten Straftaten gerechtfertigt (damit ist klargestellt, dass die beiderseitige Strafbarkeit nicht eine zwingende, sondern weitgehend disponible Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen darstellt).

(Dieses Urteil ist abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de>)

## EU-PROGRAMME für den Zeitraum 2007 bis 2013

Zu Beginn des Jahres 2007 legte der Rat mehrere spezifische Programme für den Zeitraum 2007 bis 2013 auf, und zwar

- die spezifischen Programme „*Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung*“ und „*Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken*“ (im Rahmen des generellen Programms „*Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte*“);
- die spezifischen Programme „*Strafjustiz*“ und „*Grundrechte und Unionsbürgerschaft*“ (im Rahmen des generellen Programms „*Grundrechte und Justiz*“).

Diese spezifischen Programme werden durch jährliche Arbeitsprogramme konkret durchgeführt, welche nähere Details zu den europäischen Finanzhilfen regeln (diese Kofinanzierung beträgt mindestens 65%; die Obergrenzen legen die Arbeitsprogramme fest). Fördertätig sind vor allem Projekte mit europäischer Dimension, länderübergreifende Projekte und nationale Projekte mit Bezug zu länderübergreifenden Projekten. Zu den Details:

### 1. Das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“

Dieses Programm umfasst Kriminalprävention, Kriminologie, Strafverfolgung, Schutz und Unterstützung von Zeugen und Opfern. Folgende Ziele sollen verwirklicht werden: Entwicklung horizontaler Methoden und Instrumente zur strategischen Verbrechensverhütung und –bekämpfung und zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie etwa die Arbeiten des Europäischen Netzes für Kriminalprävention, Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor, bewährte Praktiken der Kriminalprävention, vergleichende Statistik, angewandte Kriminologie und gezielteres Vorgehen gegen junge Straftäter; Entwicklung der Koordinierung, der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Verständnisses zwischen Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Einrichtungen der EU in Bezug auf die Bedrohungslage durch die organisierte Kriminalität; Entwicklung bewährter Praktiken zum Schutz und zur Unterstützung von Zeugen sowie von Opfern.

Fördertätig sind vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit und Koordinierung (Stärkung der Netzwerke, des gegenseitigen Vertrauens und des gegenseitigen Verständnisses, Austausch und Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken), Analyse-, Überwachungs- und Evaluierungstätigkeiten, Maßnahmen zur Entwicklung und zum Transfer von Technologien und Methoden, Ausbildungsmaßnahmen, Austausch von Mitarbeitern und Experten sowie Sensibilisierungs- und Verbreitungsmaßnahmen.

(Der Beschluss des Rates vom 12. Februar 2007 ist im Amtsblatt der EU veröffentlicht: ABl. L 58 vom 24.2.2007, S. 7 ff.).

### 2. Das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“

Dieses Programm soll dazu beitragen, Terroranschläge und andere sicherheitsrelevante Vorfälle zu verhindern, sich auf sie vorzubereiten und die Bevölkerung und die kritischen Infrastrukturen (Ein-

richtungen mit Bezug zur Versorgungskette, Gesundheit, Sicherheit und zum wirtschaftlichen oder sozialen Wohl der Bevölkerung) vor ihnen zu schützen. Dabei sollen die folgenden Ziele verwirklicht werden:

- Im Bereich „*Prävention und Abwehrbereitschaft*“: Bewertungen der Risiken in Bezug auf kritische Infrastrukturen; Entwicklung von Methoden zum Schutz kritischer Infrastrukturen; Unterstützung gemeinsamer operativer Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der grenzüberschreitenden Versorgungsketten; Entwicklung von Sicherheitsstandards sowie Austausch von Fachwissen und Erfahrungen; Unterstützung der gemeinschaftsweiten Koordinierung und Zusammenarbeit auf diesem Gebiet.
- Im Bereich „*Folgenbewältigung*“: Austausch von Fachwissen und Erfahrungen, um bewährte Praktiken im Hinblick auf die Koordinierung der Maßnahmen zu bestimmen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren zu erreichen; Förderung gemeinsamer Übungen und praktischer Szenarien, um die Koordinierung der einschlägigen Akteure auf europäischer Ebene zu verstärken.

Förderfähig sind vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit (Stärkung der Vernetzung, des gegenseitigen Vertrauens und des gegenseitigen Verständnisses, Ausarbeitung von Notfallplänen, Austausch und Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken); Analyse-, Überwachungs-, Evaluierungs- und Auditaktivitäten; Maßnahmen zur Entwicklung und zum Transfer von Technologien und Methoden, insbesondere im Hinblick auf den Informationsaustausch und die Interoperabilität; Ausbildungsmaßnahmen, Austausch von Mitarbeitern und Experten und Sensibilisierungs- und Verbreitungsmaßnahmen.

(Der Beschluss des Rates vom 12. Februar 2007 ist im Amtsblatt der EU veröffentlicht: ABl. L 58 vom 24.2.2007, S. 1 ff.).

### 3. Das Programm: „Strafjustiz“

Dieses Programm soll zur Stärkung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen. Zu diesem Zweck soll es die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ebenso wie die Kompatibilität der in den Mitgliedstaaten geltenden Regeln fördern (gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, Angleichung des materiellen Strafrechts bei schwerer grenzüberschreitender Kriminalität, Aufstellung von Mindestnormen für bestimmte Aspekte des Strafprozessrechts, Vermeidung von Kompetenzkonflikten, Austausch von Informationen durch Einsatz von EDV-Systemen, Förderung der Rechte der Beschuldigten sowie der sozialen und rechtlichen Opferhilfe, Verbesserung der Zusammenarbeit mit Eurojust, Maßnahmen zur wirksamen Resozialisierung insbesondere von jugendlichen Straftätern). Des Weiteren soll es zur Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis der Strafrechtssysteme und der Rechtspflege

beitragen sowie die Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken betreiben. Ferner soll es zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Rechtsakte in Strafsachen sowie ihrer korrekten und effektiven Anwendung beitragen. Ein weiteres wesentliches Ziel liegt in der Förderung der Aus- und Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten, Rechtsanwälten und sonstigem an der Rechtspflege beteiligtem Fachpersonal auf dem Gebiet des Gemeinschafts- und des Unionsrechts zur Verbesserung des Verständnisses zwischen den Justizbehörden. Damit soll aber auch der Schutz von Rechten der Opfer und der Beschuldigten einhergehen. Schließlich ist auch an Entwicklung und Einführung eines Systems für den elektronischen Austausch von Strafregisterauszügen und Unterstützung von Studien zur Entwicklung anderer Formen des Datenaustauschs vorgesehen.

(Der Beschluss des Rates vom 12. Februar 2007 ist im Amtsblatt der EU veröffentlicht: ABl. L 58 vom 24.2.2007, S. 13 ff.).

### 4. Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“

Dieses Programm bezweckt die Förderung einer europäischen Gesellschaft; die Stärkung der Zivilgesellschaft; den Dialog mit der Zivilgesellschaft über Grundrechte; die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus; die Förderung eines besseren gegenseitigen Verständnisses zwischen den Religionen und Kulturen; die Verbesserung der Kontakte, des Informationsaustauschs und der Vernetzung zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden und den Rechtsberufen, insbesondere durch Förderung der juristischen Aus- und Fortbildung mit dem Ziel eines besseren gegenseitigen Verständnisses zwischen diesen Behörden und Angehörigen der Rechtsberufe.

Dabei sollen folgende Ziele verwirklicht werden: die Förderung der Grundrechte, einschließlich der aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte, und Aufklärung der Menschen über ihre Rechte; die Prüfung der Achtung spezifischer Grundrechte in der EU und ihren Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts, und in diesem Rahmen die Einholung von Stellungnahmen zu spezifischen Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten; die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderen Einrichtungen der Zivilgesellschaft, zur Stärkung ihrer Fähigkeit zur aktiven Förderung der Grundrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie; die Einrichtung einschlägiger Strukturen zur Förderung des interreligiösen und interkulturellen Dialogs auf Ebene der EU.

(Der Beschluss des Rates vom 19. April 2007 ist im Amtsblatt der EU veröffentlicht: ABl. L 110 vom 27.4.2007, S. 33 ff.).

\* Dr. Wolfgang Bogensberger ist Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission. Dieser Beitrag beruht auf einer subjektiven Auswahl und gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.