

**Beschluss
des Bundesrates****Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
über die Angleichung, die gegenseitige Anerkennung und die
Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen
Union****KOM(2004) 334 endg.; Ratsdok. 9317/04**

Der Bundesrat hat in seiner 802. Sitzung am 9. Juli 2004 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine Angleichung des strafrechtlichen Sanktionensystems der Mitgliedstaaten in dem von der Kommission in Betracht gezogenen Umfang nicht in Betracht kommen kann, weil der Europäischen Union für die Regelung zahlreicher der in dem Grünbuch aufgeworfenen Fragen keine ausreichende Kompetenzgrundlage zur Verfügung steht und in diesen Fällen auch das Subsidiaritätsprinzip einer Regelung entgegenstehen würde.

So wären insbesondere die von der Kommission erwogenen Harmonisierungen im Bereich des Allgemeinen Teils des Strafrechts, der Sanktionsarten, des Strafmaßes und der Strafaussetzung zur Bewährung nicht durch die allein in Betracht kommenden Kompetenzgrundlagen in den Artikeln 29 und 31 EUV gedeckt.

Auf die von der Kommission angeführte Kompetenznorm für die Erleichterung und die Beschleunigung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe a EUV) könnten derartige Regelungen nicht gestützt werden, weil es dabei nicht um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, sondern um die nationale Strafverfolgung geht.

Auch die von der Kommission herangezogene Kompetenz für die schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismusbekämpfung und illegaler Drogenhandel (Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe e EUV) könnte derartige Regelungen nicht rechtfertigen. Zum einen beschränken sich die Überlegungen der Kommission nicht auf die dort aufgeführten Kriminalitätsbereiche. Nach der vom Bundesrat stets vertretenen Auffassung (vgl. zuletzt die Stellungnahme vom 11. Juli 2003 zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe, BR-Drucksache 334/03 (Beschluss)) gestattet Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe e EUV der Europäischen Union Maßnahmen zur Angleichung materiell-strafrechtlicher Vorschriften aber lediglich dann, wenn sie eines der dort genannten Gebiete betreffen. Selbst wenn sich die Kommission aber bei ihren Überlegungen auf die genannten Kriminalitätsbereiche beschränken würde, wäre zu beachten, dass Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe e EUV nur Mindestvorschriften zu Tatbeständen und Rechtsfolgen bestimmter Straftaten, nicht aber allgemeine Regelungen zu den Grundsätzen der Strafbarkeit und der Strafen gestatten würde, wie sie die Kommission hier in Erwägung zieht. Insbesondere Regelungen zu den zulässigen Strafarten, unter anderem zur lebenslangen Freiheitsstrafe, zur Strafzumessung, zum Rückfall und zur Strafaussetzung zur Bewährung könnten daher auf diese Kompetenz nicht gestützt werden.

Die Kompetenz der Europäischen Union für Maßnahmen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit der jeweils geltenden Vorschriften untereinander in Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe c EUV erlaubt nach der ständigen Auffassung des Bundesrates keine materiell-rechtlichen Regelungen und kann daher als Grundlage für die vorliegenden Überlegungen von vornherein nicht herangezogen werden. Selbst wenn man dies anders sehen wollte, könnten strafrechtliche Regelungen darauf jedenfalls nur insoweit begründet werden, als dies zur Gewährleistung der Vereinbarkeit der jeweils geltenden Vorschriften in den Mitgliedstaaten erforderlich ist. Nationale Rechtsvorschriften sind aber nur dann unvereinbar, wenn durch die Verschiedenheit Schwierigkeiten für die grenzüberschreitende Strafverfolgung und/oder die Wahrung der individuellen Freiheiten und Grundrechte entstehen, die sich mit den Mitteln der Rechtshilfe und des internationalen Strafrechts nicht lösen lassen (vgl. zu diesem Punkt Wasmeier in: von der Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003,

Artikel 31 EUV, Rnr. 45). Die Kommission führt aber insbesondere zu den zulässigen Strafarten, zur Strafzumessung, zum Rückfall und zur Strafaussetzung zur Bewährung keine Gesichtspunkte an, aus denen sich ergäbe, dass die dort aufgeworfenen Fragen bislang zu Schwierigkeiten geführt hätten, die sich mit den Mitteln der Rechtshilfe und des internationalen Strafrechts nicht bewältigen ließen.

Aus den gleichen Gründen bestünden gegen entsprechende Regelungen auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität, der gemäß Artikel 2 EUV auch im Bereich der dritten Säule vom EU-Gesetzgeber zu berücksichtigen ist, Bedenken. Die von der Kommission in den Raum gestellten erheblichen Eingriffe in die tradierten Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten könnten danach nur dann gerechtfertigt werden, wenn ihre Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden könnten. Hierfür liefert die Kommission keine hinreichenden Anhaltspunkte.

Der Umfang der der Europäischen Union nach dem möglichen In-Kraft-Treten einer Europäischen Verfassung zustehenden Kompetenzen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen kann derzeit nicht hinreichend sicher beurteilt werden.

2. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Allgemeine Teil des deutschen Strafgesetzbuches und damit auch das Sanktionenrecht über viele Jahrzehnte hinweg umfassend vorbereitet worden ist. In weiteren knapp dreißig Jahren hat das Sanktionenrecht seine Ausformung in der Rechtsprechung erhalten. Es kommt in sämtlichen Strafverfahren zur Anwendung, die mit einer Sanktion enden, mithin in Deutschland in über 1,5 Millionen Strafverfahren pro Jahr. Das deutsche Sanktionenrecht hat sich dabei im Wesentlichen bewährt und ist im Bewusstsein der Rechtsgemeinschaft fest verankert. In anderen Mitgliedstaaten wird dies wohl ähnlich gesehen werden. Auch im Hinblick auf die beträchtliche Praxisrelevanz und den Gedanken der Rechtssicherheit geht es nicht an, quantitativ zu vernachlässigende Problemfälle zum Anlass für grundlegende Eingriffe in das Sanktionenrecht der Mitgliedstaaten bzw. zum Anlass für Einzemaßnahmen nehmen zu wollen, die zu grundlegenden Eingriffen in die Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten zwingen würden. Insoweit müssen Einzellösungen gesucht werden, die auch gefunden werden können (vgl. nächste Ziffer).

3. Den im Grünbuch zu Recht beklagten Unzulänglichkeiten bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung von Strafaussetzungen zur Bewährung lässt sich nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen dadurch wirksam begegnen, dass sich die Mitgliedstaaten im Wege der Rechtshilfe bei der Überwachung einer bedingt verurteilten oder entlassenen Person unterstützen und gegebenenfalls die Vollstreckung der Rechtshilfe nach Widerruf der bedingten Aussetzung übernehmen. Diese effektive Art der Zusammenarbeit ist von Rechtsangleichungen unabhängig, sei es bei den Aussetzungs- oder Widerrufsvoraussetzungen, sei es bei den Aufsichtsmodalitäten. Unterschiede in den Bewährungsauflagen oder -weisungen sind schon deshalb nicht geeignet, die gegenseitige Zusammenarbeit zu behindern, weil deren Beachtung nicht erzwungen, sondern lediglich überwacht werden soll.

In Einzelfällen bestehenden Hemmnissen im Überstellungsverkehr kann ebenfalls durch die verstärkte Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen, etwa durch Hinnahme einer die jeweilige nationale Höchststrafe überschreitenden Sanktion sowie Übernahme einer Mindestverbüßungsdauer nach dem Recht des Urteilsstaats, begegnet werden.

4. Zu einzelnen Aspekten von besonderer Wichtigkeit bemerkt der Bundesrat:

- Das Grünbuch stellt die lebenslange Freiheitsstrafe zur Disposition (S. 57). Der Bundesrat weist hierzu darauf hin, dass die lebenslange Freiheitsstrafe fester Bestandteil der Rechtsordnungen der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten ist. Es besteht nach Auffassung des Bundesrats keinerlei Anlass, diese für schwerste Kriminalität vorgesehene Strafart europaweit zu beseitigen. Die im Grünbuch angesprochenen Belange der Spezialprävention können - wo dies unter Berücksichtigung des Sicherheitsinteresses der Allgemeinheit und des Gedankens des gerechten Schuldausgleichs vertretbar ist - im Rahmen der Strafvollstreckung (bedingte Entlassung) Berücksichtigung finden.
- Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit genießt höchsten Stellenwert. Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit verbieten sich von vornherein. Darüber hinaus ist die Strafzumessung in einem wesentlich dem Gedanken der Spezialprävention verpflichteten Strafrechtssystem stets von den Umständen des Einzelfalls abhängig und damit notwendig "ungleich". Im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit denkbarer Fallgestaltungen und Täterpersönlichkeiten ist nicht ersichtlich, wie über (unverbindliche) "Leitlinien

für Strafurteile" eine europaweite Gleichheit von Strafen und anderen Sanktionen hergestellt werden könnte (hierzu S. 53 ff.). Ferner ist äußerst fraglich, ob allgemein gültige Kriterien für die Strafbemessung gefunden werden können.

- Der Rückfalltatbestand des § 48 StGB a.F. ist in Deutschland im Jahre 1986 durch das 23. Strafrechtsänderungsgesetz abgeschafft worden. Ein maßgebender Grund für die Abschaffung war es, dass die Vorschrift gerade bei gering wiegender Kriminalität zur Verhängung schuldunangemessener Strafen zwang. Ein Bedürfnis für eine Rückfallvorschrift hat sich in der Folge nicht ergeben, weil die Strafgerichte einschlägige Vorbelastungen des Verurteilten ohnehin straferschwerend werten. Ähnlich wird dies in anderen Mitgliedstaaten sein. Auf Grund der konkreten Erfahrungen ist kein Bedürfnis für einen "europäischen Rückfalltatbestand" (hierzu S. 54 ff.) erkennbar.
 - Der Bundesrat hat keine Anhaltspunkte dafür, dass wegen unterschiedlicher Regelungen zur Sanktionierung juristischer Personen und Personenverbände die reale Gefahr eines Standortwechsels von Wirtschaftsunternehmen besteht (hierzu S. 58 ff.). Er weist darauf hin, dass eine theoretisch vorstellbare Gefahr in diesem Sinne nicht durch die abstrakte Einstufung (Kriminalstraftat oder Ordnungswidrigkeit) bedingt wäre, sondern durch die Verfolgungsintensität in den Mitgliedstaaten. Für die Einführung einer Strafbarkeit von juristischen Personen und Personenverbänden in Deutschland sieht er auch wegen der hierdurch bedingten, außerordentlich tiefen Eingriffe in das Strafrecht und wegen der vielfältig vorhandenen und effektiven Sanktionsinstrumentarien insbesondere im Ordnungswidrigkeitenrecht keine Notwendigkeit.
5. Hinsichtlich der in dem Grünbuch aufgeworfenen Einzelfragen behält sich der Bundesrat eine weitere ergänzende Stellungnahme zu gegebener Zeit vor.