

A. Der Vertrag von Lissabon

I. Geschichte

2000	Auf der Regierungskonferenz von Nizza wird neben dem Vertrag von Nizza auch die Grundrechte-Charta proklamiert
2003	Konventsentwurf für einen Vertrag über eine Europäische Verfassung
2004	In Rom wird der Vertrag über eine Europäische Verfassung (EVV) unterzeichnet
2005	Bei der Ratifizierung führen Referenden in Frankreich und den Niederlanden zu einer Ablehnung des EVV
2007	Unter deutscher Ratspräsidentschaft wird im Juni ein Reformvertrag ausgehandelt, der im Dezember als Vertrag von Lissabon angenommen wird
2008/09	Trotz erneuten Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Ratifizierung (insbes. in Irland, aber auch in Deutschland) tritt der Vertrag von Lissabon (VvL) zum 1.12.2009 in Kraft
2014	Zum 1.12.2014 erfolgte die Übertragung des Besitzstandes der früheren Dritten Säule in das supranationale Unionsrecht

II. Grundstruktur

- Der VvL zielt auf eine Überführung derjenigen Materien aus dem Verfassungsprozess, die konsensfähig erscheinen, in einen neuen Vertrag, der aber nicht die Optik einer Verfassung hat (und deswegen begrifflich auf Verfassungssymbole verzichtet).
- Optisch stellt sich der VvL, der weiter auf zwei Verträge (EUV, AEUV) sowie die davon formal separierte GRCh aufbaut und die EAG neben der EU bestehen lässt, damit in eine Linie der „Städteverträge“: Rom (1957), Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2000) und Lissabon (2007).
- Die Dreisäulenstruktur der EU wird aufgegeben, die supranationale Gemeinschaft (EG) vereint sich mit der EU zu einer einheitlichen supranationalen Union; außen vor bleibt formal Euratom.
- Die bisherige dritte Säule (Art. 29 ff. EU) wird mit der ersten Säule vereint im AEUV; nur die GASP verbleibt im neuen EUV.
- Die Grundrechte-Charta wird zwar formal nicht Bestandteil des EUV/AEUV, aber als gleichwertiger Teil des Europarechts einbezogen.
- Inhaltlich erinnert der VvL damit an die Vorgaben der EVV, welche die GRCh als 2. Teil formal inkorporiert hatte; der 1. Teil der EVV findet sich nunmehr im EUV, der 3. Teil – jeweils mit einigen Änderungen – im AEUV wieder.
- Auch wenn das Strafrecht damit formal „vergemeinschaftet“ worden ist, bleiben doch einige Besonderheiten, die an die frühere intergouvernementale Struktur der 3. Säule erinnern (z. B. das „Notbremsen-Verfahren“).

B. Strafrechtsvorgaben in EUV und AEUV

I. Vertrag über die Europäische Union (EUV)

Aus der **Präambel**:

„Entschlossen, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgabe dieses Vertrags und des Vertrags über die Arbeitsweise der Union zu fördern, ...“

Art. 3 EUV: (1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

(2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

Art. 6 EUV: (1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

(2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

II. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Art. 4 AEUV: (1) Die Union teilt ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verträge außerhalb der in den Artikeln 3 und 6 genannten Bereiche eine Zuständigkeit übertragen.

(2) Die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf folgenden Hauptbereiche: ...

j) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Art. 67 AEUV: (1) Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden.

(2) ...

(3) Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.

Art. 68 AEUV: Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest.

Art. 82 AEUV: (1) Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Ent-

scheidungen und umfasst die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den in Abs. 2 und Art. 83 genannten Bereichen.

Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, um

- a) Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird;
- b) Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern und beizulegen;
- c) die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten zu fördern;
- d) die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern.

(2) Soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegen. Bei diesen Mindestvorschriften werden die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die Vorschriften betreffen Folgendes:

- a) die Zulassung von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten;
- b) die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren;
- c) die Rechte der Opfer von Straftaten;
- d) sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens, die zuvor vom Rat durch Beschluss bestimmt worden sind; dieser Beschluss wird vom Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen.

Der Erlass von Mindestvorschriften nach diesem Absatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen beizubehalten oder einzuführen.

(3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass ein Entwurf einer Richtlinie nach Absatz 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird. [...]

Art. 83 AEUV: (1) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Derartige Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

Je nach den Entwicklungen der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Ab-

satzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(2) Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. Diese Richtlinien werden unbeschadet des Art. 76 gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffende Harmonisierungsmaßnahme erlassen.

(3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass ein Entwurf einer Richtlinie nach den Absätzen 1 und 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird.

Sofern kein Einvernehmen besteht, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Richtlinie begründen möchten, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In einem solchen Fall gilt die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 Abs. 2 EUV und Art. 329 Abs. 1 AEUV als gewährt und es finden die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit Anwendung.

- „Grundlegende Aspekte“ sind sicherlich nicht nur solche, die nach nationalem Recht Verfassungsrang haben. Denkbar wären etwa aus deutscher Sicht:
 - o Rechtsgutprinzip
 - o Schuldprinzip
 - o Rückwirkungsverbot
 - o Bestimmtheitsgebot
 - o Wortlautschränke
 - o Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
 - o Straflosigkeit juristischer Personen
- In anderen Ländern wird etwa diskutiert über
 - o Mindeststrafen
 - o Lebenslange Freiheitsstrafe
 - o Verhältnis von Äußerungsdelikten und Strafnormen gegen Fremdenfeindlichkeit zur Meinungs- und Religionsfreiheit
 - o Verhältnis von Kriminal- und Administrativstrafrecht
 - o Aufgabe des Einheitstäterprinzips
- Aber auch nationale kriminalpolitische Grundentscheidungen kommen in Betracht wie etwa aus deutscher Sicht:
 - o (weitgehender) Verzicht auf Fahrlässigkeitsstrafnormen bei Eigentums- und Vermögensdelikten
 - o Weitgehender Verzicht auf subjektive Zurechnungskriterien zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit wie etwa die „recklessness“ des engl. Rechts
 - o Stimmigkeit der Strafrahmen insgesamt
 - o Strafzumessungskonzepte
 - o Abgrenzung des Allgemeinen und Besonderen Teils, die etwa durch bereichsspezifische AT-Vorgaben zum Umwelt- und Wirtschaftsstrafrecht fraglich werden kann.

- Entscheidungen etwa zur Verwaltungsaktakzessorietät im Umweltstrafrecht etc.
- Abgrenzung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten
- Fehlen einer Strafbarkeit für „fahrlässige Teilnahme“ und Teilnahme am Fahrlässigkeitsdelikt
- Politische Entscheidungen zum strafrechtlichen Umgang mit Drogen, Sterbehilfe und Abtreibung
- Zulässigkeit eines strafbefreienden Rücktritts bei EU-rechtlich vorgegebener Versuchsstrafbarkeit bzw. eines verbindlichen Strafausschlusses wegen Tätiger Reue trotz Erfüllung aller EU-Strafrechtsvorgaben.
- Strafprozessuale Einstellungsmöglichkeiten gem. §§ 153 ff. StPO trotz Erfüllung EU-weit vorgegebener Straftatbestandsmerkmale

Art. 325 AEUV: (1) *Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrugereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.*

(2) *Zur Bekämpfung von Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrugereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.*

(3) ...

(4) *Zur Gewährleistung eines effektive und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union beschließen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsvorhaben nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten.*

- Diese Bestimmung entspricht Art. 280 Abs. 4 Satz 1 EG; bemerkenswert ist daher die Streichung von dessen Satz 2, der auch vom EuGH als Hindernis für eine Strafrechtsharmonisierung zum Schutz der finanziellen Interessen der EU aufgefasst wurde. Dieser lautete: „Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.“
- Während damit klar ist, dass auch das Betrugsstrafrecht zum Nachteil der EU zum Gegenstand von EU-Rechtsakten gemacht werden kann, ist umstritten, ob aufgrund von Art. 325 Abs. 4 AEUV die EU durch Verordnungen sogar unmittelbar geltendes Strafrecht setzen könnte oder nur Richtlinien zulässig sind. M. E. sind Verordnungen nur sinnvoll, wenn es eine Europäische Staatsanwaltschaft gibt; bis dahin sind sie zur (nationalen) strafrechtlichen Bekämpfung von Betrugereien z. N. der EU nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig.
- Schließlich enthält Art. 325 AEUV jedenfalls nicht ausdrücklich eine „Notbremse“, doch erscheint mir insoweit eine analoge Anwendung der Art. 82 Abs. 3, 83 Abs. 3 AEUV angemessen (str.).

Art. 86 AEUV: (1) *Zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnung ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. [...]*

(2) Die EStA ist, ggf. i. V. m. Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Abs. 1 festgelegt sind. Die EStA nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr.

(3) Die in Abs. 1 genannte Verordnung legt die Satzung der EStA, die Einzelheiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die für die Tätigkeit geltenden Verfahrensvorschriften sowie die Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln und für die gerichtliche Kontrolle der von der EStA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen fest.

(4) Der Europäische Rat kann gleichzeitig mit der Annahme der Verordnung oder im Anschluss daran einen Beschluss zur Änderung des Abs. 1 mit dem Ziel einer Ausdehnung der Befugnisse der EStA auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension und zur entsprechenden Änderung des Abs. 2 hinsichtlich Personen, die als Täter oder Teilnehmer schwere, mehr als einen Mitgliedstaat betreffende Straftaten begangen haben, erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.