

PROF. DR. FRANZ MAYER LL.M. (YALE)

Universität Bielefeld  
Fakultät für Rechtswissenschaft  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Europarecht, Völkerrecht,  
Rechtsvergleich und Rechtspolitik  
franz.mayer@uni-bielefeld.de



**Zustimmungsgesetz  
zur Erweiterung des Straftatenkatalogs in Art. 83 AEUV  
mit einem Beschluss des Rates der EU  
(Ratsdok.-Nr. 9641/22)**

–

**Verfassungs- und europarechtliche Aspekte**

**Thesen und Stellungnahme  
zur öffentlichen Anhörung**

Deutscher Bundestag,  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Montag, 26. September 2022

1. Eine **Europäisierung des materiellen Strafrechts** ist nach wie vor voraussetzungsvoll.
2. Mit den derzeit bestehenden Kompetenzgrundlagen und Kompetenzanlagen (Art. 83 AEUV) ist indessen **kein gesondertes europäisches Strafgesetzbuch in Sicht**. Es geht lediglich um **Mindestanforderungen** der Regelungen in den Mitgliedstaaten in einem **begrenzten Bereich besonders schwerer Kriminalität**.
3. Das BVerfG hat in diesem Bereich im Lissabon-Urteil 2009 allgemein eine enge Auslegung der Unionskompetenzen angemahnt und konkret für die Ergänzung der Kriminalitätsbereiche des Art. 83 Abs. 1 AEUV eine **Begleitung durch den deutschen Gesetzgeber entsprechend einer formalen Vertragsänderung** angeordnet (Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG).
4. Bundestag und Bundesrat werden wegen dieses unionsweit einzigartigen nationalen Zustimmungsvorbehalts zu **Akteuren im europäischen Gesetzgebungsverfahren mit Vetomacht**.
5. Die Zustimmung ist jenseits der Kriterien in Art. 83 Abs. 1 AEUV eine **politische**, keine rechtliche Entscheidung. Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenz**verteilungs**prinzip kann Hinweise geben.
6. Gegen die vorliegend geplante und durch ein deutsches Zustimmungsgesetz freizugebende **Ergänzung der Kriminalitätsbereiche des Art. 83 Abs. 1 AEUV um den Kriminalitätsbereich „Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“** bestehen **keine rechtlichen Bedenken**.

## Stellungnahme

### I. Ausgangspunkt

Das Strafrecht ist auf europäischer Ebene erst mit **Verzögerung** zum Thema geworden. Dabei liegt es auf der Hand, dass mit dem Abbau von Grenzkontrollen im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes auch Kriminalität grenzüberschreitende Dimensionen annimmt.

Entsprechend sind sowohl Fragen des **Strafverfahrensrechts** wie auch des **materiellen Strafrechts** seit einiger Zeit **Gegenstand des europäischen Primär- wie Sekundärrechts**. Von einem **europäischen Strafgesetzbuch** ist die Entwicklung dabei noch **weit entfernt**.

Ohnehin zeigt der **Vergleich föderaler Systeme**, dass die Zentralisierung des Strafrechts auf der übergreifenden Ebene, wie sie in **Deutschland** seit dem Kaiserreich besteht, nicht zwingend ist. Allein das Beispiel der **USA** illustriert, dass föderale Strukturen auch durch ein Nebeneinander von Strafrecht auf verschiedenen Ebenen geprägt sein können.

### II. Die Grundlage für Europäisierung im materiellen Strafrecht: Art. 83 Abs. 1 AEUV

Artikel 83 AEUV (ex-Artikel 31 EUV):

(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 Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes 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 Artikels 76 gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.

(3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass der Entwurf einer Richtlinie nach den Absätzen 1 oder 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 erzielt wird, 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 diesem Fall gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 20 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 329 Absatz 1 dieses Vertrags als erteilt, und die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit finden Anwendung.

Art. 83 AEUV ist die **Schlüsselnorm für die Europäisierung des Strafrechts** in materieller Hinsicht. Die Bestimmung enthält eine **Unionskompetenz** für „**Mindestvorschriften** zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität“. Diese Kriminalitätsbereiche werden in einem **Katalog** aufgeführt:

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

Diese Aufzählung ist mehr als 20 Jahre alt. Bereits im **Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004** war diese Vorschrift vorgesehen (**Art. III-271 VVE**). Die Bestimmung fand weitgehend unverändert Eingang in den Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat.

Mit Blick auf mögliche künftige Entwicklungen sieht Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV die Möglichkeit vor, die **Aufzählung anzupassen**, was regelmäßig in Gestalt einer Erweiterung des Kataloges erfolgen dürfte. Wörtlich:

„Je nach Entwicklung 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.“

Es muss demnach um **besonders schwere Kriminalität** gehen, die eine **grenzüberschreitende Dimension** aufweist. Um diese zu begründen, werden drei Kriterien definiert, von denen mindestens eines erfüllt sein muss:

- Art der Straftaten,
- Auswirkungen der Straftaten oder
- Besondere Notwendigkeit, diese Kriminalität auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen.

### III. Der Einbremsversuch des BVerfG im Lissabon-Urteil

Die Perspektive einer Europäisierung des Strafrechts wurde und wird nicht von vorbehaltloser Zustimmung begleitet.

Die gegenüber dem Vertrag von Amsterdam 1997 mit dem Vertrag von Lissabon 2007 deutlich konkreter gefassten Vertragsbestimmungen sind im **Verfahren vor dem BVerfG** im Jahre 2009 ausführlich thematisiert worden.

Siehe dazu K. Kaiser, Der Vertrag von Lissabon vor dem Bundesverfassungsgericht. Dokumentation des Verfahrens, 2013, S. 1209 ff. (Transkript der mündlichen Verhandlung)

Das BVerfG hat im Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon der **Skepsis an der Europäisierung des Strafrechts** Ausdruck verliehen. Wörtlich heißt es im Lissabon-Urteil von 2009 (BVerfGE 123, 267 (406 ff.), Hervorhebungen hinzugefügt):

„aa) (1) Mit dem Vertrag von Lissabon werden die **Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Strafrechtspflege erheblich erweitert**. Die Europäische Union wird ermächtigt, "Mindestvorschriften" zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen "besonders schwerer Kriminalität" festzulegen, 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 (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Die Kriminalitätsbereiche, die für diese Zusammenarbeit in Frage kommen, werden **exemplarisch** aufgezählt, **können jedoch durch einstimmigen Beschluss des Rates und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erweitert werden (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV)**. Über diese Zuständigkeit zur Rechtsangleichung im Strafrecht der grenzüberschreitenden schweren Kriminalität hinaus erhält die Union eine bereits in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs angenommene (vgl. EuGH, Urteil vom 13. September 2005, Rs. C-176/03, Kommission/Rat, Slg. 2005, S. I-7879 Rn. 47 f.) strafrechtliche Annexzuständigkeit in allen Politikbereichen, in denen Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind oder noch erfolgen werden (Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV).

[...]

(2) Die Sicherung des Rechtsfriedens in Gestalt der Strafrechtspflege ist seit jeher eine zentrale Aufgabe staatlicher Gewalt. Bei der Aufgabe, ein geordnetes menschliches Zusammenleben durch Schutz der elementaren Werte des Gemeinschaftslebens auf der Grundlage einer Rechtsordnung zu schaffen, zu sichern und durchzusetzen, ist das Strafrecht ein unverzichtbares Element zur Sicherung der Unverbrüchlichkeit dieser Rechtsordnung (vgl. Sellert/Rüping, Studien- und Quellenbuch zur Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, Band 1, 1989, S. 49). Jede Strafnorm enthält ein mit staatlicher Autorität versehenes sozialethisches Unwerturteil über die von ihr pönalisierte Handlungsweise. Der konkrete Inhalt dieses Unwerturteils ergibt sich aus Straftatbestand und Strafanandrohung (vgl. BVerfGE 25, 269 [286]; 27, 18 [30]). Es ist eine grundlegende Entscheidung, in welchem Umfang und in welchen Bereichen ein politisches Gemeinwesen gerade das Mittel des Strafrechts als Instrument sozialer Kontrolle einsetzt. Eine Rechtsgemeinschaft gibt sich durch das Strafrecht einen in ihren Werten verankerten Verhaltenskodex, dessen Verletzung nach der geteilten Rechtsüberzeugung als so schwerwiegend und unerträglich für das Zusammenleben in der Gemeinschaft gewertet wird, dass sie Strafe erforderlich macht (vgl. Weigend, Strafrecht durch internationale Vereinbarungen -- Verlust an nationaler Strafrechtskultur?, ZStW 1993, S. 774 [789]).

**Der Gesetzgeber übernimmt mit der Entscheidung über strafwürdiges Verhalten die demokratisch legitimierte Verantwortung für eine Form hoheitlichen Handelns, die zu den intensivsten Eingriffen in die individuelle Freiheit im modernen Verfassungsstaat zählt.** Der Gesetzgeber ist bei der Entscheidung, ob er ein bestimmtes Rechtsgut, dessen Schutz ihm wesentlich erscheint, gerade mit den Mitteln des Strafrechts verteidigen und wie er dies gegebenenfalls tun will, **grundsätzlich frei** (vgl. BVerfGE 50, 142 [162]; 120, 224 [240]; zur Grenzziehung zwischen kriminellem Unrecht und Ordnungsunrecht BVerfGE 27, 18 [30]; 96, 10 [26]). Er kann zudem **innerhalb der verfassungsrechtlichen Bindungen frei entscheiden, mit welcher Strafanandrohung er schuldhaftes Handeln sanktionieren will.** Die Aufklärung von Straftaten, die Ermittlung des Täters, die Feststellung seiner Schuld und seine Bestrafung obliegen den Organen der Strafrechtspflege, die zu diesem Zweck unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen Strafverfahren einzuleiten und durchzuführen sowie erkannte Strafen zu vollstrecken haben (vgl. BVerfGE 51, 324 [343]).

Die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers kann aufgrund der Eingliederung des deutschen Verfassungsstaates in die Völkerrechtsordnung der Staatengemeinschaft **von Verfassungs wegen durch die Verpflichtung eingeschränkt sein, überstaatliches Recht im eigenen Verantwortungsbereich zur Geltung zu bringen.** [...] **Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Deutschland weitere Verpflichtungen eingegangen.** Mit dem Auf- und Ausbau des "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", der bislang im Wesentlichen nach den Vorschriften für die intergouvernementale "Dritte Säule" des Rechts der Europäischen Union erfolgte, verfolgt die Europäische Union das Ziel, den Prozess des Zusammenwachsens und die Öffnung der Grenzen für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital mit einer besseren Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu verbinden. **Die Mitgliedstaaten haben sich in einzelnen Bereichen darauf verständigt, Straf- und Strafverfahrensvorschriften zu schaffen, die den Bedingungen europäischer grenzüberschreitender Sachverhalte Rechnung tragen.**

Wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen **sind die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt -- keinesfalls extensiv -- auszulegen und ihre Nutzung bedarf besonderer Rechtfertigung**. Das Strafrecht in seinem Kernbestand dient nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung einer internationalen Zusammenarbeit, sondern steht für die **besonders sensible demokratische Entscheidung** über das rechtsethische Minimum. Dies erkennt auch der Vertrag von Lissabon ausdrücklich an, wenn er die neu begründeten **Kompetenzen der Strafrechtspflege mit einer sogenannten Notbremse versieht**, die es dem -- letztlich parlamentarisch verantwortlichen -- Vertreter eines Mitgliedstaates im Rat erlaubt, gestützt auf "grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung" mit seinem Veto strafrechtsbedeutsame Richtlinien jedenfalls für sein Land zu verhindern (Art. 83 Abs. 3 AEUV).

(3) Die **Bekämpfung besonders schwerer Kriminalität, die sich die territoriale Beschränkung staatlicher Strafverfolgung zunutze macht** oder, wie im Fall der Korruption, die Funktionsfähigkeit von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Europäischen Union bedroht, **kann ein besonderer Rechtfertigungsgrund für die Übertragung von Hoheitsrechten auch in diesem Bereich sein**. Der Vertrag von Lissabon spricht in diesem Zusammenhang davon, dass solche Kriminalität eine **grenzüberschreitende Dimension** haben müsse (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV), und zwar aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftat oder einer besonderen Notwendigkeit, die Straftat auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Eine solche besondere Notwendigkeit liegt nicht bereits dann vor, wenn die Organe einen entsprechenden politischen Willen gebildet haben. Sie lässt sich von Art und Auswirkungen der Straftat auch nicht trennen, da unerfindlich ist, woraus, wenn nicht aus der Art oder den Auswirkungen der betreffenden Straftaten, sich die besondere Notwendigkeit ihrer Bekämpfung auf gemeinsamer Grundlage ergeben sollte.

Die demnach zum Schutz des nach dem Verständnis des Grundgesetzes demokratischen Primär-raums gebotene enge Auslegung ist auch der Entscheidung des deutschen Vertreters im Rat zugrunde-zulegen, wenn ein Beschluss im Bereich der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen sowie allgemein des Strafverfahrensrechts gefasst werden soll (Art. 82 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV).

[...]

Entsprechend **begrenzend ist die allgemeine Ermächtigung zur Festlegung von Straftaten und Strafen nach Art. 83 Abs. 1 AEUV auszulegen**. Dafür steht bereits der Katalog besonders schwerer Straftaten des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV und die Voraussetzung, dass es sich um besonders schwere Kriminalität handeln muss, die aufgrund der Art oder der Auswirkung der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Der Katalog macht deutlich, dass es sich um typischerweise grenzüberschreitende schwere Kriminalitätsbereiche handelt, für die Mindestvorschriften, die den Mitgliedstaaten substantielle Ausgestaltungsspielräume belassen müssen, festgelegt werden dürfen. Die demokratische Selbstbestimmung ist allerdings in einer besonders empfindlichen Weise berührt, wenn eine Rechtsgemeinschaft gehindert wird, über die Strafbarkeit von Verhaltensweisen und gar die Verhängung von Freiheitsstrafen nach Maßgabe eigener Wertvorstellungen zu entscheiden. Das gilt umso mehr, je enger diese Wertvorstellungen mit historischen Erfahrungen, Glaubenstraditionen und anderen für das Selbstgefühl der Menschen und ihrer Gemeinschaft we-

sentlichen Faktoren verknüpft sind. Daher ist es in diesen Bereichen nur eingeschränkt erlaubt, die Strafgesetzgebungskompetenz zu übertragen, und **jedenfalls erforderlich, bei der Ausdehnung des Katalogs der der Unionsgesetzgebung zustehenden Kriminalitätsbereiche die Anforderungen für eine einzelne Hoheitsrechtsübertragung (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) einzuhalten. Die Nutzung der dynamischen Blankettermächtigung nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, "je nach Entwicklung der Kriminalität" eine Ausdehnung des Katalogs besonders schwerer grenzüberschreitender Straftaten vorzunehmen, entspricht in der Sache einer Erweiterung der geschriebenen Kompetenzen der Union und unterliegt deshalb dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG.** Bei der Umsetzung der Mindestvorgaben ist ferner darauf zu achten, dass nur die grenzüberschreitende Dimension eines konkreten Straftatbestands von den europäischen Rahmenvorschriften angesprochen wird. Die im Grundsatz integrationsfeste mitgliedstaatliche Strafkompentenz ließe sich dadurch schonen, dass die Mindestvorschriften nicht einen vollständigen Deliktsbereich (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABI Nr. L 190/1), sondern lediglich eine Tatbestandsvariante erfassen.

[...]

Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Strafrechts für die individuelle Freiheit sind deshalb jedenfalls zusätzlich besondere Anforderungen an die Regelung zu stellen, die einem Mitgliedstaat spezielle Rechte im Gesetzgebungsverfahren einräumt (Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3 AEUV). **Das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die mitgliedstaatlichen Parlamente lässt sich aus dem Blickwinkel des deutschen Verfassungsrechts nur dadurch gewährleisten, dass der deutsche Vertreter im Rat die in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV genannten mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Deutschen Bundestages** und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt (vgl. auch die Begleitresolution des Deutschen Bundestages vom 24. April 2008 zum Vertrag von Lissabon [BTDrucks 16/8917, S. 6, BTPlenprot 16/157, S. 16482 B]). Insgesamt nähert sich die **konkretisierende Ausfüllung der Ermächtigungen** nach Art. 82 Abs. 2 sowie Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV in der **Bedeutung einer Vertragsänderung an** und verlangt nach einer entsprechenden Ausübung der Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane im Rahmen des Notbremseverfahrens.

[...]"

Der Zweite Senat hat aus diesen Überlegungen im Lissabon-Urteil auch **konkrete Schlussfolgerungen** abgeleitet (BVerfGE 123, 267 (436)):

„Im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen setzt die **Ausübung von Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ein Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG voraus.** Soweit im Rahmen von Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d und Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV die allgemeine Brückenklausel zur Anwendung kommen soll, bedarf dies -- wie in den übrigen Anwendungsfällen der allgemeinen Brückenklausel -- der vorherigen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG.“

Diese Vorgaben sind noch 2009 in das **Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)** überführt worden. Wörtlich heißt es dort:

„§ 7 Kompetenzerweiterungsklauseln

(1) Der deutsche Vertreter im Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 oder Artikel 86 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.“

Vieles spricht dafür, dass Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG (**Zweidrittelmehrheit**) außer Betracht bleibt, vorliegend besteht für eine solche verfassungsändernde Mehrheit jedenfalls **kein Anlass**.

#### **IV. Die Überlegungen zur Erweiterung des Straftatenkatalogs in Art. 83 Abs. 1 AEUV um den Kriminalitätsbereich „Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“**

Das europarechtspolitische Anliegen ist vorliegend die **Effektivierung der unionalen Sanktionsregime**. Dass die Mitgliedstaaten bereits aufgrund der **allgemeinen Loyalitätsverpflichtung** gegenüber der Union dazu verpflichtet sind, Sanktionsmaßnahmen der EU effektiv durchzusetzen, reicht offenbar nicht aus.

Es **fehlt an Sanktionen im Sanktionsrecht**.

Um hier eine Verbesserung zu erzielen, ist ein mehrstufiges Vorgehen erforderlich:

- In einem ersten Schritt ist eine **Ergänzung der Kriminalitätsbereiche** des Art. 83 Abs. 1 AEUV durch einen Beschluss nötig. Diesen Beschluss zu ermöglichen soll die vorliegende Zustimmungsgesetzgebung leisten. Die Erfüllung der in Art 83 Abs. 1 AEUV genannten Kriterien ist auf Unionsebene ausführlich dargelegt worden (Hervorhebungen hinzugefügt):

„Erstens sollte der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union als Kriminalitätsbereich eingestuft werden, **um die wirksame Umsetzung der Politik der Union im Rahmen der restriktiven Maßnahmen zu gewährleisten**. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen wird von der Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits als Straftat eingestuft. Von den Mitgliedstaaten, die den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen als Straftat einstufen, haben einige weit gefasste Definitionen wie „Verstoß gegen VN- und EU-Sanktionen“ oder „Verletzung von EU-Vorschriften“, während in anderen Mitgliedstaaten detailliertere Bestimmungen gelten, in denen beispielsweise verbotene Verhaltensweisen aufgeführt sind. Die Kriterien, nach denen eine Verhaltensweise in den Anwendungsbereich des Strafrechts fällt, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, beziehen sich jedoch in der Regel auf ihre Schwere (schwerwiegende Art), die entweder qualitativ (Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit) oder quantitativ (Schaden) bestimmt wird.

Zweitens handelt es sich um einen **Bereich besonders schwerer Kriminalität**, der in der Schwere **mit den bereits in Artikel 83 Absatz 1 AEUV**

**aufgeführten Kriminalitätsbereichen vergleichbar** ist, da er den **Weltfrieden und die internationale Sicherheit dauerhaft bedrohen**, die **Festigung und Unterstützung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte untergraben** und zu **erheblichen wirtschaftlichen, sozialen/gesellschaftlichen und ökologischen Schäden** führen kann. Benannte Personen und juristische Personen, deren Vermögenswerte sichergestellt werden, haben in der Praxis weiterhin Zugang zu ihren Vermögenswerten und können Regime unterstützen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden. In ähnlicher Weise kann der Ertrag aus der Nutzung von natürlichen Ressourcen, die unter Verstoß gegen die restriktiven Maßnahmen der Union gehandelt werden, den von diesen restriktiven Maßnahmen betroffenen Regimen den Erwerb von Waffen ermöglichen, mit denen sie Verbrechen begehen. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union könnte darüber hinaus zur illegalen Nutzung von Gütern und natürlichen Ressourcen durch das Regime, gegen das diese restriktiven Maßnahmen gerichtet sind, beitragen.

Drittens haben Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union eine **klare und manchmal sogar inhärente grenzüberschreitende Dimension**. Sie werden nicht nur in der Regel von natürlichen und juristischen Personen begangen, die weltweit tätig sind, sondern in einigen Fällen verbieten restriktive Maßnahmen der Union wie Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen und Beschränkungen für Bankdienstleistungen sogar grenzüberschreitende Geschäfte. Daher handelt es sich beim Verstoß gegen solche Maßnahmen definitionsgemäß um ein grenzüberschreitendes Verhalten, das ein gemeinsames grenzüberschreitendes Vorgehen auf Unionsebene erfordert.

Viertens deutet die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verwaltungs- und/oder Strafrechts sehr unterschiedliche Definitionen und Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union haben, darauf hin, dass **ein und derselbe Verstoß mit unterschiedlichen Strafen und auf unterschiedlichen Durchsetzungsebenen geahndet werden könnte**. Dies untergräbt die Ziele der Union, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten und die gemeinsamen Werte der Union zu wahren. Daher besteht ein **besonderer Bedarf an einem gemeinsamen Vorgehen auf Unionsebene**, um Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union strafrechtlich zu begegnen.

Fünftens stellen die unterschiedlichen Definitionen und heterogenen Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union im Rahmen des Verwaltungs- und/oder Strafrechts der Mitgliedstaaten ein **Hindernis für die einheitliche Anwendung der Politik der Union in diesem Bereich** dar. Sie können sogar dazu führen, dass **Täter den günstigsten Gerichtsstand wählen** und letztlich straffrei ausgehen, da sie ihre Tätigkeiten in die Mitgliedstaaten verlegen können, die Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union weniger streng ahnden. Eine Harmonisierung würde auch die abschreckende Wirkung von Strafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union erhöhen.“

(Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2022) 247 final, 25.5.2022, S. 7 ff.)

- In einem zweiten Schritt wird, **auf diese neue Kompetenz gegründet**, der europäische Gesetzgeber tätig werden können und im Wege der **Richtlinie**

(die Handlungsform ist hier vorgegeben, was für neuere Kompetenzgrundlagen eher atypisch ist) **Mindestvorschriften** festlegen.

Die Kommission hat bereits Eckpunkte vorgelegt, die die **Konturen der geplanten Gesetzgebung** erkennen lassen.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, COM(2022) 249 final, 25.5.2022

Daraus ergeben sich für den deutschen Zustimmungsgesetzgeber bereits deutliche Hinweise dazu, in welche **Richtung** das „**Integrationsprogramm**“ entwickelt werden soll:

„Die Artikel über die Straftaten, die durch die Richtlinie angeglichen werden sollen, würden präzise Definitionen verschiedener Straftaten im Zusammenhang mit Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union enthalten, wie z. B.:

- die direkte oder indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen für eine benannte Person/Organisation oder zu deren Gunsten;
- die unterlassene Sicherstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die sich im Besitz einer gelisteten Person oder Organisation befinden oder von dieser gehalten oder kontrolliert werden;
- die Mitwirkung an verbotenen Finanztätigkeiten, z. B. die Bereitstellung verbotener Darlehen oder Kredite;
- die Beteiligung an verbotenen Handels-, Geschäfts- oder sonstigen Tätigkeiten wie der Ein- oder Ausfuhr von Waren und Technologien, die Gegenstand von Handelsverboten sind, oder die Erbringung verbotener Dienstleistungen;
- der Verstoß gegen geltende Bedingungen im Rahmen von Genehmigungen, die von den zuständigen Behörden erteilt wurden;
- die Nichteinhaltung jeglicher Informationspflichten gegenüber den Behörden, z. B. der Verpflichtung, Vermögenswerte anzugeben, die sich im Besitz einer benannten Person oder Organisation befinden oder von dieser gehalten oder kontrolliert werden;
- die Mitwirkung an Handlungen oder Tätigkeiten, mit denen direkt oder indirekt versucht wird, die restriktiven Maßnahmen wissentlich und absichtlich zu umgehen, unter anderem durch Beteiligung an Systemen zur Verschleierung der Vermögenswerte oder der Beteiligung benannter Personen/Organisationen, durch Unterstützung der Adressaten restriktiver Maßnahmen, um deren Auswirkungen zu umgehen, oder durch Bereitstellung irreführender Informationen für Behörden;
- die Nichtmeldung eines Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen oder Tätigkeiten, mit denen unter Verstoß gegen eine spezifische Meldepflicht Maßnahmen umgangen werden sollen.

Die Straftaten, die angeglichen werden sollen, müssten, sofern nichts anderes bestimmt ist, vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig erfolgen, in dem Wissen, dass das Verhalten Personen, Organisationen, Tätigkeiten oder Vermögensgegenstände betrifft, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, bzw. es müssten restriktive Maßnahmen oder damit zusammenhängende rechtliche Verbote missachtet werden (absichtliche Unkenntnis).“

(Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, COM(2022) 249 final, 25.5.2022, Ziffer 1.4)

- Die Richtlinie muss dann in einem weiteren Schritt – bedingt durch die Handlungsform Richtlinie – in das nationale Recht **umgesetzt** werden. Auch hier wird der deutsche Gesetzgeber tätig werden müssen.

## V. Verfassungs- und verfahrensrechtliche Sicherungen

Unabhängig davon, ob die vom BVerfG im Lissabon-Urteil vorgetragene Bedenken auch heute noch überzeugen, bestehen gegen die vorliegend geplante Erweiterung des Straftatenkatalogs in Art. 83 Abs. 1 AEUV um den Kriminalitätsbereich „Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“ **keine verfassungsrechtlichen Bedenken**.

Die **konkrete Ausgestaltung** der auf die neue Kompetenz zu stützenden Richtlinie bleibt einer gesonderten verfassungsrechtlichen **Prüfung vorbehalten**. Die Erfüllung der in Art. 83 Abs. 1 AEUV genannten europarechtlichen Kriterien ist auf Unionsebene ausführlich dargelegt worden (siehe oben).

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2022) 247 final, 25.5.2022

Die **Handlungsform Richtlinie** stellt sicher, dass die Normwirkung nur über die Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber eintritt. Eine **unmittelbare Wirkung**, wie sie bei der Verordnung des Unionsrechts besteht und bei der Richtlinie unter bestimmten Umständen eintreten kann, kann hier **nicht** entstehen.

Jedenfalls bestehen über die „**Notbremse**“ des Art. 83 Abs. 3 AEUV weiterhin Möglichkeiten, sich auf die Berührung der grundlegenden Aspekte der nationalen Strafrechtsordnung zu berufen und von einer Bindung Abstand zu nehmen.

Letztlich bleibt die Zustimmung zu einer Kompetenzergänzung nach Art. 83 Abs. 1 AEUV eine **politische Entscheidung**. Auch wenn die Kriterien in Art. 83 Abs. 1 AEUV erfüllt sind, besteht keine rechtliche Pflicht zur Zustimmung. Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenz**verteilungs**prinzip (und nicht als Kompetenz**ausübungs**prinzip nach Art. 5 EUV) kann Hinweise geben. Bundestag und Bundesrat werden wegen des unionsweit einzigartigen nationalen Zustimmungsvorbehalts zu **Akteuren im europäischen Gesetzgebungsverfahren** mit politischer **Vetomacht**. Mit dieser Macht ist vorsichtiger Umgang geboten.