

JAP

[Juristische Ausbildung & Praxisvorbereitung]

must know

Das Schengener Informationssystem

Sterbehilfe

Versetzung und Versetzungsschutz

Eingetragene Personengesellschaften

Die monistische SE fasst Fuß

**Die Behandlung von ausländischen
Investmentfonds im Ertragsteuerrecht**

Das neue österreichische Schiedsrecht, Teil 2

**Sachenrechtliche Änderungen im ABGB
durch die Handelsrechtsreform**

Judikatur

**Höchststrichterliche Entscheidungen
aus den zentralen Prüfungsfächern**

Musterfall

**Musterfälle aus
Öffentlichem Wirtschaftsrecht
und Bürgerlichem Recht**

Redaktionsleitung
Alexander Reidinger

Redaktion
Ulrike Frauenberger-Pfeiler
Thomas Klicka
Georg Kofler
Roman Alexander Rauter
Susanne Reindl
Gert-Peter Reissner
Eva Schulev-Steindl

Korrespondenten
Martin Binder
Friedrich Harrer
Ferdinand Kerschner
Willibald Posch

2005/2006

O4
MANZ 

ISSN 1022-9426

Verteilung der Zuständigkeiten bei strafrechtlichen Maßnahmen zwischen Erster und Dritter Säule der EU

JAP 2005/2006/35

Art 249 EGV;
Art 34 Abs 2 lit b
EUV

EuGH 13. 9. 2005,
Rs C-176/03,
Kommission
gegen Rat
(ABl C 315 vom
10. 12. 2005 S 2)

Strafrecht;

EU;

Richtlinien;

Rahmen-
beschlüsse

Der Einfluss der EU auf unser materielles und formelles Strafrecht ist in den letzten fünf Jahren stark angestiegen. Die wichtigsten Rechtsakte im Strafrecht sind Richtlinien (im Folgenden kurz: RL) innerhalb der Ersten Säule der EU und Rahmenbeschlüsse (im Folgenden kurz: RB) innerhalb der Dritten Säule. Die gegenständliche Entscheidung des EuGH ist für die Thematik „Strafrecht und EU“ von grundlegender Bedeutung, klärt sie doch, wie die Zuständigkeiten bei strafrechtlichen Maßnahmen zwischen Erster und Dritter Säule verteilt sind.

Von Clemens Heigenhauser

Sachverhalt

Das Urteil erging auf Grund einer Nichtigkeitsklage der Europäischen Kommission gegen den RB über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht.¹⁾ Dieser RB definierte eine Reihe von Umweltstraftaten und forderte die Mitgliedstaaten auf, insoweit strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Die Kommission vertrat in ihrer Nichtigkeitsklage die Ansicht, dass die Regelung des Umweltstrafrechts nicht in die Dritte Säule falle und somit nicht der Regelung durch einen RB zugänglich sei. Richtigerweise handle es sich um eine Kompetenz der Gemeinschaft, weshalb die Regelung in einer RL zu erfolgen habe.

Rechtsfragen

Allgemeines zur EU-Rechtssetzung im Strafrecht

Die Gemeinschaft hat grundsätzlich keine Rechtssetzungskompetenz auf dem Gebiet des Straf- und Strafprozessrechts. Diese zentrale Kompetenz wollten die Mitgliedstaaten nicht aus der Hand geben – und sie werden es wohl auch in absehbarer Zukunft nicht tun.

Jetzt ist es aber so, dass die Abschaffung der territorialen Grenzen für Geld, Güter, Dienstleistungen und – vor allem – Menschen Probleme mit sich brachte, denen nur durch ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen auch auf dem Gebiet des Strafrechts begegnet werden konnte. Aus diesem Grund ist eine zunehmende strafrechtliche Integration innerhalb der EU zu beobachten, die sich im Wesentlichen auf drei Gebiete erstreckt:

- Materielle Rechtsangleichung (zB RB zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln).²⁾
- Wechselseitige Anerkennung von Entscheidungen (zB RB über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten).³⁾

- Koordination durch europäische Stellen (zB Euro-pol).

Die wichtigsten europäischen Rechtsakte im Strafrecht sind RL innerhalb der Ersten Säule der EU und RB innerhalb der Dritten Säule.⁴⁾ Das Rechtssetzungsverfahren läuft in der Regel wie folgt ab:

- Vorschlag einer RL/eines RB durch die Kommission.
- „Politische“ Einigung des Rates.
- Stellungnahme des Europäischen Parlaments.
- Prüfung der Texte durch ausgewählte nationale Parlamente und redaktionelle Überarbeitung der verschiedenen Sprachversionen durch Rechts- und Sprachsachverständige.
- „Rechtliche“ Annahme der RL/des RB durch den Rat.⁵⁾

Richtlinien

Eine Grundlage für die strafrechtliche Tätigkeit der Gemeinschaft innerhalb der Ersten Säule stellt die sog Anweisungskompetenz dar: Die Gemeinschaft kann die Mitgliedstaaten durch RL und Verordnungen verpflichten, Handlungen, die gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen, zu sanktionieren.

RL sind gem Art 249 EGV nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, die Wahl der Form und der Mittel ist den innerstaatlichen Stellen überlassen. Bisher ging man davon aus, dass die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten in RL weder die Art (gerichtliches oder Verwaltungsstrafrecht) noch die Höhe der Sanktionierung vorschreiben dürfe, da sie diesfalls in die Souveränität der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des

1) ABl L 29 vom 5. 2. 2003 S 55.

2) ABl L 149 vom 2. 6. 2001 S 1. Dieser RB wurde durch das StRÄG 2002, BGBl I 2004/15, in den §§ 241 a bis g StGB umgesetzt.

3) ABl L 190 vom 18. 7. 2002 S 1. Dieser RB wurde durch das EU-JZG, BGBl I 2004/36, umgesetzt.

4) Fuchs, Österreichisches Strafrecht Allgemeiner Teil I⁶, 44.

5) Vgl Bogensberger, Umdenken im Strafrecht – Terrorismus und Europäischer Haftbefehl, Juridikum 2002, 92 (92 f).

Strafrechts eingreifen würde. Nach dem gegenständlichen Urteil des EuGH könnten die Dinge jedoch anders liegen (siehe dazu unten).

Rahmenbeschlüsse

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen als sog Dritte Säule der EU eingeführt. Die ursprünglichen Instrumentarien (gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen und Übereinkommen) waren nur politisch, nicht aber rechtlich verbindlich.⁶⁾

Mit dem am 1. 5. 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde es zum Ziel erhoben, die EU zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ weiterzuentwickeln. Im Strafrecht soll dies durch partielle Rechtsharmonisierung und durch Verbesserung der Methoden der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geschehen.⁷⁾ Zu diesem Zweck wurden zwei neue Instrumentarien innerhalb der dritten Säule geschaffen: der Beschluss und der RB.

Der in Art 34 Abs 2 lit b EUV vorgesehene RB wird oft als eine für die Dritte Säule adaptierte Kopie der RL bezeichnet.⁸⁾ So sind RB – ebenso wie RL – nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten verbindlich, die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung ist aber den nationalen Organen überlassen. Es darf aber nicht übersehen werden, dass sich RB und RL in anderen Punkten wiederum grundlegend unterscheiden. Beispielhaft erwähnt sei die unmittelbare Wirkung, die bei RB explizit ausgeschlossen ist. (Auf die Unterschiede zwischen RB und RL wird im Folgenden noch näher eingegangen.)

Die jüngste Entwicklung, dass RB immer konkreter ausgestaltet werden, erscheint problematisch und steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Souveränität der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Strafrechts. Als Beispiel seien die Bestimmungen in RB zu den von den Mitgliedstaaten vorzusehenden Sanktionen genannt. Ursprünglich beschränkten diese sich darauf, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, „wirksame, angemessene und abschreckende“ Strafen vorzusehen. Der Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung war damals groß. Zunehmend begann die EU ganz konkrete Mindesthöchststrafen vorzuschreiben. Beispielhaft sei der RB zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie⁹⁾ genannt,

der den Mitgliedstaaten vorschreibt, bestimmte Straftaten mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens fünf bis zehn Jahren zu bedrohen.

Entscheidungsgründe

Der EuGH entschied im Sinne der Kommission und erklärte den RB für nichtig. Er begründet dies im Wesentlichen damit, dass strafrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Umwelt gem Art 175 EGV von der Gemeinschaft (in Form von RL) erlassen werden können. Deren Regelung in einem RB greife daher in der Gemeinschaft übertragene Kompetenzen ein und verstoße somit gegen Art 47 EUV.

Die Ausführungen in dem Urteil gehen aber über den konkreten Anlassfall hinaus, enthalten sie doch Grundsätzliches zum strafrechtlichen Tätigwerden der Gemeinschaft. Der EuGH stellt zwar klar, dass das Strafrecht als solches nicht in die Kompetenz der Gemeinschaft fällt, jedoch dürfe der Gemeinschaftsgesetzgeber unter folgenden Voraussetzungen strafrechtliche Maßnahmen regeln:

- Es handelt sich um Maßnahmen auf einem Gebiet, das in die Kompetenz der Gemeinschaft (Gemeinschaftspolitiken, die vier Grundfreiheiten) fällt, wobei eine implizite Zuständigkeit in Verbindung mit einer ganz bestimmten Rechtsgrundlage existieren muss (zB im Fall des Umweltschutzes Art 175 EGV).
- Die strafrechtlichen Maßnahmen müssen sektorbezogen sein, dh auf jenen Bereich beschränkt sein, der in die entsprechende Kompetenz der Gemeinschaft fällt.
- Die strafrechtlichen Maßnahmen müssen notwendig sein, um die volle Wirksamkeit einer Gemeinschaftspolitik oder die Verwirklichung einer Grundfreiheit zu gewährleisten. Der EuGH führt dazu aus, dass sich die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden als unerlässliche Maßnahme zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen darstellen muss.

6) Killmann, Die rahmenbeschlusskonforme Auslegung im Strafrecht vor dem EuGH, JBl 2005, 566.

7) Bogensberger, Juridikum 2002, 92 (92).

8) Thun-Hohenstein/Cede/Hafner, Europarecht⁵, 200.

9) ABl L 13 vom 20. 1. 2004 S 44.

→ Erläuterungen

Wie von der Kommission in einer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat¹⁾ festgehalten, handelt es sich um ein Grundsatzurteil, dessen Bedeutung weit über den Bereich des Umweltschutzes hinausgeht. In der Entscheidung findet sich nämlich Grundsätzliches zur Verteilung der Zuständigkeiten bei strafrechtlichen Maßnahmen zwischen Erster und Dritter Säule und zu den Voraussetzungen, unter welchen der Gemeinschaftsgesetzgeber innerhalb der Ersten Säule strafrechtliche Maßnahmen setzen kann.

Die Zuständigkeitsverteilung bei strafrechtlichen Maßnahmen zwischen Erster und Dritter Säule könnte

in Zukunft laut dem EuGH-Urteil wie folgt aussehen: Liegen die drei oben genannten Voraussetzungen vor, wird der Gemeinschaftsgesetzgeber innerhalb der Ersten Säule tätig. Er darf den Grundsatz der strafrechtlichen Verfolgung, die Definition der Straftatbestände (inklusive der Tatbestandsmerkmale, der Straftat und des Strafniveaus) sowie sonstige Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht in RL festlegen. In die Dritte Säule fallen nur mehr horizontale Bestimmungen, deren Zweck es ist, die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit im weitesten Sinn zu fördern. Nur dieser Bereich ist ei-



1) KOM 2005 (583).



ner Regelung durch RB zugänglich. Der bisherigen Praxis der doppelten Rechtssetzung (RL plus RB) ist somit insoweit ein Ende gesetzt, als strafrechtliche Maßnahmen, die zur wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts notwendig sind, nunmehr ausschließlich im Rahmen der Ersten Säule geregelt werden dürfen – eine Regelung innerhalb der Dritten Säule würde die Kompetenzen der Gemeinschaft verletzen.

Einer solchen Zuständigkeitsverteilung käme beträchtliche Sprengkraft zu, da sie die Souveränität der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Strafrechts stark einschränken würde. Strafrechtliche Vorhaben, die bislang innerhalb der Dritten Säule in Form von RB umgesetzt worden sind, könnten in Zukunft von der Gemeinschaft in RL geregelt werden. Zwischen RL und RB bestehen aber wesentliche qualitative Unterschiede: Zum einen sind RL vom Rat mit Mehrheitsbeschluss zu erlassen, während er RB nur einstimmig beschließen kann. Außerdem entfalten RL bei Nichtumsetzung unmittelbare Wirkung, was bei RB niemals der Fall ist. Schließlich kann im Fall, dass ein Mitgliedstaat einen RB nicht umsetzt, der EuGH nur von anderen Mitgliedstaaten angerufen werden, was in der Praxis kaum vorkommen wird. Eine Klagsmöglichkeit durch die Kom-

mission – wie sie bei Nichtumsetzung von RL besteht – existiert hingegen nicht. Man sieht also, dass der RB ein ungleich „weicherer“ Rechtsakt ist.²⁾ Das ist nicht grundlos so, denn die Mitgliedstaaten wollten bei der Schaffung der Dritten Säule eben nur sehr eingeschränkt ihre Souveränität auf dem Gebiet des Strafrechts aufgeben.

Abschließende Aussagen zu den Auswirkungen des EuGH-Urteils sind nach dieser ersten, kurzen Untersuchung nicht möglich. Fest steht jedoch, dass es sich um eine in hohem Ausmaß brisante Entscheidung handelt, trägt sie doch das Potential in sich, die EU-Rechtssetzung auf dem Gebiet des Strafrechts ganz grundlegend zu verändern.

→ Zum Autor

Mag. Clemens Heigenhauser ist Assistent am Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Wien.

2) Vgl. Zeder, Der Rahmenbeschluss als Instrument der EU-Rechtsan-
gleichung im Strafrecht am Beispiel des Rahmenbeschlusses gegen
Geldfälschung, ÖJZ 2001, 81 (82 f.).