

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Mechthild Dyckmans, Florian Toncar, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/7543 –**

Vorgaben des Vertrages von Lissabon für die Justizpolitik in einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten haben sich am 19. Oktober 2007 in Lissabon auf einen Grundlagenvertrag zur Reform der EU (Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) geeinigt, mit dem der EU-Vertrag und der EG-Vertrag geändert werden sollen. Der Vertrag (Fassung vom 3. Dezember 2007) enthält ein Kapitel, in dem Maßnahmen vorgeschlagen werden, um die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts voranzubringen. Die Justiz- und Innenpolitik soll in einem einheitlichen Titel des Vertrages über die Arbeitsweise der Union zusammengeführt werden. Damit führt der Vertrag zu einer weitgehenden „Vergemeinschaftung“ der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

1. Welche Vorkehrungen müssen noch getroffen werden, damit der Beitritt der EU zur EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) gemäß Artikel 6 Abs. 2 EUV (Vertrag über die Europäische Union) erfolgen kann?

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werden auf Seiten der Europäischen Union die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, die einen Beitritt der EU zur EMRK ermöglichen. Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist für Januar 2009 angestrebt.

Auf Seiten des Europarats bedarf es einer Änderung der EMRK. Diese sieht bislang lediglich einen Beitritt durch Europaratsmitglieder vor. Das Zusatzprotokoll 14 zur EMRK vom 13. Mai 2004, das primär den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte reformierende Bestimmungen enthält, sieht in Artikel 17 eine Ergänzung von Artikel 59 der EMRK vor, die wie folgt lautet: „Die Europäische Union kann dieser Konvention beitreten.“ Allerdings ist

dieses Zusatzprotokoll bisher nicht in Kraft getreten, da Russland als einziger Europaratmitgliedstaat das Protokoll noch nicht ratifiziert hat. Bei einem Beitritt der EU zur EMRK wird es darüber hinaus zu einigen technischen Änderungen und Ergänzungen in der EMRK und anderen Zusatzprotokollen kommen müssen. Mit Einzelheiten wird sich eine Berichterstattergruppe des Europarats ab 2008 befassen. Es erscheint denkbar, erforderliche Ergänzungen und Änderungen in einem weiteren Zusatzprotokoll zur EMRK festzuschreiben oder einen Beitrittsvertrag zwischen der EU und allen Mitgliedstaaten der EMRK abzuschließen.

2. Wann ist nach Auffassung der Bundesregierung mit einem Beitritt der EU zur EMRK gemäß Artikel 6 Abs. 2 EUV zu rechnen?

Da sowohl der Vertrag von Lissabon als auch das Zusatzprotokoll 14 zur EMRK noch nicht in Kraft getreten sind und ferner noch technische Änderungen und Ergänzungen in der EMRK sowie einigen Zusatzprotokollen vorgenommen werden müssen, ist frühestens ab 2009 mit einem Beitritt zu rechnen.

3. Wird sich die Bundesregierung mit eigenen Initiativen für einen zeitnahen Beitritt der EU zur EMRK einsetzen?

Die Bundesregierung befürwortet einen baldigen Beitritt der EU zur EMRK, da sie der Auffassung ist, dass ein Beitritt der EU zur EMRK einen wichtigen Beitrag für die Kohärenz des europäischen Menschenrechtsschutzes darstellt. Die Bundesregierung hat sich deshalb im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit Erfolg für ein Memorandum of Understanding zwischen EU und Europarat eingesetzt, das unter anderem die grundsätzliche politische Einigung für einen Beitritt der EU zur EMRK enthält. Die Bundesregierung wird das kommende Jahr dazu nutzen, für ein schnelles Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und des Zusatzprotokolls 14 der EMRK zu werben. Ferner wird sie sich aktiv an den Diskussionen über die noch notwendigen Änderungen der EMRK beteiligen.

4. Welche Konsequenzen für das deutsche Prozessrecht werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung aus Artikel 9f Abs. 1 und Abs. 2 EUV ergeben, nach dem die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist?
5. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass das deutsche Recht bereits jetzt einen wirksamen Rechtsschutz in diesem Bereich gewährleistet?

Wenn ja, wie begründet die Bundesregierung ihre Einschätzung?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn nein, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung zur Abhilfe dieses Zustandes?

Artikel 9f Abs. 1 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon kodifiziert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), nach der der EG-Vertrag (EG) mit den Klagemöglichkeiten zum EuGH in den Artikeln 230, 241 und 234 EG ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen hat. Nach diesem System haben natürliche oder juristische Personen, die wegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 230 Abs. 4 EG Gemeinschaftshandlungen allgemeiner Geltung nicht unmittelbar anfechten können, die Möglichkeit, je nach

den Umständen des Falles die Ungültigkeit solcher Handlungen entweder inzi- dent nach Artikel 241 EG vor dem Gemeinschaftsrichter oder aber vor den nation- alen Gerichten geltend zu machen und diese Gerichte, die nicht selbst die Ungültigkeit der genannten Handlungen feststellen können, zu veranlassen, dem Gerichtshof insoweit Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Es ist danach Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vor- zusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechts- schutz gewährleistet werden kann (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2002, Rs. C-50/00, Rn. 40 ff.).

Das deutsche Recht bietet ein rechtsstaatlichen Anforderungen in jeder Hin- sicht genügendes Rechtsschutzsystem, das alle erforderlichen Klagemöglich- keiten zur Wahrung individueller Rechte eröffnet. Der Einzelne kann in jedem Stadium eines gerichtlichen Verfahrens auch die Europarechtswidrigkeit einer entscheidungserheblichen Regelung oder einer staatlichen Maßnahme geltend machen. Die nationalen Gerichte haben dies zu prüfen und können bzw. müs- sen eine solche Frage gegebenenfalls nach Maßgabe des Artikels 234 EG dem EuGH zur Entscheidung vorlegen. Damit gewährleistet das deutsche Rechts- schutzsystem die Verwirklichung des durch Artikel 9f Abs. 1 Unterabsatz 2 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon für den Bereich des Gemein- schaftsrechts vorgegebenen Systems eines arbeitsteiligen Rechtsschutzes durch die nationalen Gerichte und den EuGH.

6. Welche Änderungen werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung daraus ergeben, dass Artikel 65 Abs. 2 lit. a Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hinsichtlich der gegenseitigen Anerken- nung und der Vollstreckung gerichtlicher und außergerichtlicher Entschei- dungen zwischen den Mitgliedstaaten im Vergleich mit der bisherigen Rechtslage auf den Zusatz „in Zivil- und Handelssachen“ verzichtet?

Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich aus der Streichung der Wörter „in Zivil- und Handelssachen“ in Artikel 65 Abs. 2 Buchstabe a AEUV keine Änderungen gegenüber der Kompetenzbestimmung in Artikel 65 Buch- stabe a, 3. Anstrich EG. Artikel 65 Abs. 2 Buchstabe a AEUV gilt „für die Zwecke des Absatzes 1“, der ebenso wie der geltende Artikel 65 EG die justizi- elle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug regelt. Der Begriff „Zivilsachen“ ist weit und umfasst auch Handelssachen.

7. Welche Änderungen werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung daraus ergeben, dass Artikel 65 Abs. 2 lit. c AEUV bezüglich der Ver- einbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Kollisionsnormen und Vor- schriften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten im Vergleich mit der bisherigen Rechtslage auf den Zusatz „Förderung der“ verzichtet?

Auch durch diese Streichung wird sich nach Auffassung der Bundesregierung im Ergebnis nichts an dem Umfang der Kompetenz ändern. Nach Artikel 65 Buchstabe b EG „schließt“ die Kompetenzbestimmung die Förderung „ein“, so- dass auf dieser Grundlage auch andere und weitergehende Maßnahmen als die bloße Förderung möglich sind. Die Gemeinschaftskompetenz nach Artikel 65 Abs. 2 Buchstabe c AEUV umfasst ebenso künftig alle Maßnahmen, die die Ver- einbarkeit der Kollisionsnormen „sicherstellen sollen“.

8. Welche Art von Maßnahmen können nach Einschätzung der Bundesregierung gemäß Artikel 65 Abs. 2 lit. e AEUV getroffen werden?

Die Bestimmung des Artikels 65 Abs. 2 Buchstabe e AEUV ist als Konkretisierung der bisherigen Artikel 61 Buchstabe c und Artikel 65 EG zu verstehen. Bereits bei seiner Sitzung in Tampere im Jahr 1999 hatte der Europäische Rat die Kommission aufgefordert, neue Vorschriften zu jenen Aspekten auszuarbeiten, die unabdingbar für eine reibungslose justizielle Zusammenarbeit und einen verbesserten Zugang zum Recht sind. Unter dem Gesichtspunkt des Zugangs zum Recht wurden daher in der Vergangenheit auf der Grundlage der Artikel 61 Buchstabe c, Artikel 65 EG u. a. die Richtlinie 2002/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen, die Verordnung (EG) 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines europäischen Mahnverfahrens und die Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen beschlossen.

9. Sieht die Bundesregierung auf absehbare Zeit Anlass für einen Ratsbeschluss gemäß Artikel 69b Abs. 1 Unterabsatz 3 AEUV, und wenn ja, um welche Kriminalitätsbereiche handelt es sich?

Ob die Einbeziehung weiterer Kriminalitätsbereiche erforderlich ist, kann nur vor dem Hintergrund der konkreten Entwicklung der Kriminalität in Europa beantwortet werden. Gegenwärtig sieht die Bundesregierung für einen Ratsbeschluss nach Artikel 69b Abs. 1 Unterabsatz 3 AEUV keinen Anlass.

10. Ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der RS. C-440/05, wonach die Gemeinschaft Art und Maß der Strafen nicht selbst festsetzen kann, nach Einschätzung der Bundesregierung auch auf Artikel 69b Abs. 2 AEUV anwendbar?

Nein. Artikel 69b AEUV gestattet dem Gemeinschaftsgesetzgeber unter der Voraussetzung, dass sich dies für die wirksame Durchführung der Politik der EU in einem harmonisierten Bereich als unerlässlich erweist, durch Richtlinien nicht nur Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten, sondern auch von Strafen vorzugeben. Diese Regelung geht über die Grenzen der ungeschriebenen Gemeinschaftskompetenz für das Strafrecht hinaus, die der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. Oktober 2007 in der Rechtssache C-440/05 konkretisiert hat.

11. Wenn nein, wird sich die Bundesregierung aus den vom Generalanwalt Jan Mazák in seinem Schlussantrag in der Rechtssache C-440/05 genannten Gründen der Subsidiarität und der Kohärenz der nationalen Strafrechtsordnungen dafür einsetzen, dass Richtlinien nach Artikel 69b Abs. 2 AEUV keine Bestimmungen zu Art und Maß der Strafe enthalten?

Die Bundesregierung wird auch künftig Vorschläge zu Rechtsakten nach Artikel 69b Abs. 2 AEUV auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überprüfen. Ebenso wird die Bundesregierung derartige Vorschläge auch auf die Kohärenz mit der nationalen Strafrechtsordnung hin überprüfen.

12. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Artikel 69b AEUV gegenüber Artikel 31 Abs. 1 lit. e EUV a. F. eine abschließende Aufzählung von Kriminalitätsbereichen enthält, die Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen sein können?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Anders als Artikel 31 Buchstabe e EUV, der keine abschließende Aufzählung enthält („schließt ein“), legt Artikel 69b Abs. 1 Unterabsatz 2 AEUV die Kriminalitätsbereiche, für die Maßnahmen nach Unterabsatz 1 erlassen werden können, fest. Das ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut der Bestimmung (Kriminalitätsbereiche „sind“) als auch aus dem Umstand, dass Unterabsatz 3 eine Ermächtigung zur Erweiterung dieser Festlegung enthält (können „andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden“).

13. Was versteht die Bundesregierung unter „grundlegenden Aspekten seiner Strafrechtsordnung“ gemäß Artikel 69b Abs. 3 AEUV?

Die Frage kann nur bei Vorliegen konkreter Regelungsvorschläge beantwortet werden. Dabei wird zu berücksichtigen sein, welchen Gestaltungsspielraum ein Vorschlag den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung belässt.

14. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Umsetzung von Richtlinien gemäß Artikel 69a und Artikel 69b AEUV in nationales Recht „grundrechtsschonend“ erfolgt (siehe BVerfG vom 18. Juli 2005, 2 BvR 2236/04)?

Abhängig vom konkreten Regelungsgegenstand des umzusetzenden Rechtsinstruments strebt die Bundesregierung bei einer Umsetzung, die dem nationalen Gesetzgeber Gestaltungsspielräume zulässt, stets eine möglichst grundrechtsschonende Umsetzung an. Soweit in den Schutzbereich von Grundrechten eingegriffen wird, müssen diese Eingriffe durch die von der Verfassung vorgegebenen Grundrechtsschranken gedeckt sein.

15. Ist Artikel 280 Abs. 4 AEUV als umfassende und unbeschränkte Kompetenznorm der Union für originär supranationales Strafrecht zu verstehen, die die Möglichkeit für jedwede Handlungsform und Maßnahme zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ermöglicht?

Die Streichung des letzten Satzes in Artikel 280 Abs. 4 AEUV, wonach die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihrer Strafrechtspflege von Maßnahmen nach dieser Bestimmung unberührt bleibt, wird als redaktionelle Anpassung im Zusammenhang mit der Einbeziehung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in den AEUV verstanden.

16. Wie ist das Verhältnis zwischen Eurojust (Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit) und den nationalen Ermittlungsbehörden gemäß Artikel 69d AEUV?

Artikel 69d AEUV beschreibt die Aufgaben von Eurojust und schafft als Kompetenzgrundlage die Möglichkeit, Eurojust im Wege einer Verordnung gegenüber dem geltenden Recht weitergehende Befugnisse zu übertragen. Das Verhältnis von Eurojust zu den nationalen Ermittlungsbehörden wird von der Gestaltung dieses Rechtsaktes abhängen.

17. Kann eine Staatsanwaltschaft eines Mitgliedstaates ein von Eurojust eingeleitetes Strafverfahren einstellen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

18. Wie ist die Kontrolle von Eurojust nach Inkrafttreten des Reformvertrags konkret ausgestaltet?

Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags werden die Handlungen von Eurojust, die auf der Grundlage des Beschlusses des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität ergehen, gemäß Artikel 10 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren der gerichtlichen Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen. Sollte der Eurojust-Beschluss in der Zwischenzeit geändert werden oder eine Verordnung über Eurojust nach Artikel 69d AEUV erlassen werden, obliegt dem Europäischen Gerichtshof die gerichtliche Kontrolle ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Rechtsakte.

19. Wird die Bundesregierung im Rat eine Initiative zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft gemäß Artikel 69e AEUV einbringen?

Eine solche Initiative ist derzeit nicht geplant.

20. Wie ist das Verhältnis zwischen der Europäischen Staatsanwaltschaft gemäß Artikel 69e AEUV und den nationalen Ermittlungsbehörden?

Die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zu den nationalen Ermittlungsbehörden wäre gegebenenfalls in der Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft nach Artikel 69e Abs. 1 AEUV zu regeln. Der AEUV gibt insoweit nur vor, dass die Europäische Staatsanwaltschaft (gegebenenfalls in Verbindung mit Europol) bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung zuständig ist und vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahrnimmt (Artikel 69e Abs. 2 AEUV).

21. Wie wird die Kontrolle einer Europäischen Staatsanwaltschaft ausgestaltet sein?

Nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags obliegt die gerichtliche Kontrolle dem Europäischen Gerichtshof.

22. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger gegen EU-Rechtsakte im Bereich des Strafrechts angemessen und ausreichend gewährleistet sind?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn nein, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung zur Abhilfe dieses Zustandes?

Ja. Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

