

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 203348 - vom 6. Juli 2006. Das Europäische Parlament hat die Entschließung in der Sitzung am 14. Juni 2006 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat) (2006/2007(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 10 des EG-Vertrags und Artikel 47 des EU-Vertrags,
 - unter Hinweis auf Artikel 5 des EG-Vertrags,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 3. September 2003 mit dem Titel: „Rechtsgrundlagen und Einhaltung des Gemeinschaftsrechts“¹,
 - in Kenntnis des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 13. September 2005 in der Rechtssache C-176/03²,
 - in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 23. November 2005 an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat) (KOM(2005)0583),
 - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Rechtsausschusses sowie der Stellungnahme des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0172/2006),
- A. in der Erwägung, dass die wirksame Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu den wichtigsten Anliegen der Gemeinschaftsorgane gehört und eine in Artikel 10 des EG-Vertrags verankerte grundlegende Pflicht der Mitgliedstaaten darstellt,
- B. in der Erwägung, dass die Verwirklichung des europäischen Projekts im Laufe der Jahrzehnte die Schaffung eines europäischen Rechtsraums zur Folge hatte, in dem sich die nationalen Rechtsordnungen und das Gemeinschaftsrecht allmählich miteinander verzahnt und ein eigenständiges Gebilde ergeben haben, das nicht nur auf gemeinsamen Werten, sondern auch auf den Grundsätzen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts und der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft beruht (Artikel 10 des Vertrags),
- C. in der Erwägung, dass jedes Handeln der Gemeinschaft dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip unterliegt,
- D. in der Erwägung, dass durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs mehrfach festgestellt wurde, dass die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die wirksame Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, strafrechtliche Sanktionen beinhalten können,
- E. unter Hinweis darauf, dass die Grundsätze des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts und der loyalen Zusammenarbeit die nationale Strafgesetzgebung der Mitgliedstaaten

¹ ABl. C 76 E vom 25.3.2004, S. 224.

² Kommission gegen Rat, noch nicht in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht.

insofern berühren können, als letztere gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes gehalten sind,

- strafrechtliche Maßnahmen abzuschaffen, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind (Urteil vom 19. Januar 1999 in der Rechtssache C-348/96, *Donatella Calfa*, Randnr. 17: „Für das Strafrecht sind zwar grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, jedoch setzt das Gemeinschaftsrecht dieser Zuständigkeit nach ständiger Rechtsprechung Schranken. Das Strafrecht darf nämlich nicht die durch das Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken“³),
 - Sanktionen vorzusehen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen, einschließlich strafrechtlicher Art, wenn es für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlich ist (Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88/Kommission gegen *Griechenland*⁴; Urteil vom 12. September 1996 in der Rechtssache C-58/95, *Gallotti*⁵; Urteil vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-378/97, *Wisjenbeek*⁶; Urteil vom 28. Januar 1999 in der Rechtssache C-77/97, *Unilever*⁷, Randnr. 36: „müssen die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Bestimmungen zur Verhinderung (...) vorsehen, dass eine solche Werbung eine Zuwiderhandlung - insbesondere strafrechtlicher Art - darstellt, gegen die abschreckend wirkende Sanktionen festgesetzt werden können“),
- F. in der Erwägung, dass durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes primär Klärung über anzuwendende Rechtsgrundlagen des ersten bzw. dritten Pfeilers geschaffen wurde, wohingegen die Zuständigkeit des europäischen Gesetzgebers in Strafsachen ebenso wie im Strafprozessrecht grundsätzlich verneint wird,
- G. insbesondere in der Erwägung, dass der Gerichtshof in der Rechtssache C-176/03 zwar eine allgemeine Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich des Strafrechts ausschließt, aber feststellt, dass dies den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht daran hindern kann, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt unerlässliche Maßnahme darstellt,
- H. in der Erwägung, dass nach ständiger Rechtsprechung zum Zweck der korrekten Ermittlung der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts auf dessen Ziel und Inhalt Bezug genommen werden muss und folglich gemäß Artikel 29 ff. des EU-Vertrags die im Bereich von Titel VI des EU-Vertrags erlassenen Rechtsakte rechtswidrig sind, wenn sie aufgrund ihres Ziels und ihres Inhalts stattdessen mit dem EG-Vertrag hätten begründet werden können,

³ Slg. 1999, I-11.

⁴ Slg. 1989, 2965.

⁵ Slg. 1996, I-4345.

⁶ Slg. 1999, I-6207.

⁷ Slg. 1999, I-431.

-
- I. in der Erwägung, dass der Gegenstand des Urteils in der Rechtssache C-176/03 auf strafrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz beschränkt ist, einen Bereich, der eine der Hauptaufgaben der Gemeinschaft darstellt, wie in den Artikeln 2 und 3 des EG-Vertrags dargelegt ist,
- J. in der Erwägung, dass mit dem Urteil in der Rechtssache C-176/03 daher vorsichtig umzugehen ist und es von Fall zu Fall sowie auf jene Bereiche angewendet werden sollte, die zu den wichtigsten Grundsätzen, Zielen und Zuständigkeitsbereichen der Gemeinschaft zählen,
- K. in der Erwägung, dass die Kommission in der genannten Mitteilung die Schlussfolgerungen des Gerichtshofs in dem Sinne erweitern wollte, dass sie die im Bereich von Titel VI des EU-Vertrags erlassenen strafrechtlichen Vorschriften auch dann als unrechtmäßig erachtet, wenn sie andere Bereiche gemeinschaftlicher Zuständigkeit betreffen als nur die Umweltpolitik,
- L. in der Erwägung, dass eine interpretatorische Erweiterung der Tragweite des Urteils nicht automatisch erscheint,
- M. in der Erwägung, dass es nach Auffassung der Kommission im geltenden Recht mit Titel VI des EU-Vertrags begründete Rechtsakte geben kann, deren Rechtsgrundlage im Lichte des Urteils in der Rechtssache C-176/03 aufgrund der extensiven Auslegung durch die Kommission als falsch zu betrachten ist,
- N. in der Erwägung, dass sich die Kommission, um der Nichtigerklärung der fraglichen Rechtsvorschriften vorzubeugen und die Rechtssicherheit sicherzustellen, vornimmt, in Bezug auf geltendes Recht und noch anhängige Rechtsetzungsinitiativen verschiedene Maßnahmen zu ergreifen,
- O. in Erwägung der Bedeutung der Frage der rechtmäßigen Einbeziehung strafrechtlicher Vorschriften in die auf der Grundlage der ersten Säule der Europäischen Union erlassenen Rechtsvorschriften als weitere Etappe in der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts,
- P. in Erwägung der Rolle, die dem Parlament als mit einem demokratischen Mandat ausgestatteten, die europäischen Völker repräsentierenden Gesetzgebungsorgan zusammen mit den andern europäischen Organen als Motor dieser Entwicklung zukommt, vor allem wenn es um die Verabschiedung von Vorschriften geht, die die Bürgerinnen und Bürger in ihren Grundfreiheiten beeinträchtigen können,
- Q. in der Erwägung, dass auch im Rahmen der Rechtsordnung der Europäischen Union der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts im Strafrecht eine unverzichtbare Gewähr darstellt, welche die Freiheit des Einzelnen schützen soll und die Ausübung jeglicher Macht an das Gesetz bindet, auch was die Auswahl der zu bestrafenden Tatbestände und der zu verhängenden Sanktionen anbelangt,
1. begrüßt das genannte Urteil in der Rechtssache C-176/03 insofern, als dadurch geklärt worden ist, dass zur genauen Ermittlung der Rechtsgrundlage eines Rechtsaktes auf das Ziel und den Inhalt des Rechtsakts selbst Bezug zu nehmen ist, und folglich ein Rahmenbeschluss im Bereich des Umweltschutzes aufgehoben wurde, der fälschlicherweise mit der dritten anstatt mit der ersten Säule begründet wurde;

2. begrüßt es, dass der Gerichtshof, von dieser Prämisse ausgehend, bekräftigt hat, dass der europäische Gesetzgeber im Rahmen der ersten Säule strafrechtliche Bestimmungen erlassen kann, die erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der im Rahmen derselben Säule erlassenen Rechtsnormen – im vorliegenden Fall zum Schutz der Umwelt – zu gewährleisten;
3. fordert die Kommission auf, die Schlussfolgerungen des Gerichtshofs nicht automatisch auf jeden weiteren möglichen Themenbereich der ersten Säule auszudehnen;
4. bekräftigt zum wiederholten Mal, wie dringend es ist, unter Anwendung von Artikel 42 EU-Vertrag das Verfahren zur Aufnahme der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen in die gemeinschaftliche Säule in Angriff zu nehmen, da allein diese Säule die Voraussetzungen für die Annahme europäischer Rechtsvorschriften unter umfassender Achtung des demokratischen Grundsatzes und der effizienten Entscheidungsfindung sowie unter einer entsprechenden gerichtlichen Kontrolle bietet;
5. ist der Ansicht, dass es bis zu dieser Entwicklung dringend erforderlich ist, eine kohärente politische Strategie im Hinblick auf die Anwendung strafrechtlicher Sanktionen im europäischen Recht festzulegen; verweist darauf, dass die angenommenen strafrechtlichen Vorschriften unabhängig von der Rechtsgrundlage oder der „Säule“, auf der sie begründet sind, auch untereinander kohärent sein müssen; bedauert im Übrigen, dass letztlich die europäischen Bürgerinnen und Bürger Opfer des derzeit in diesen Bereichen zwischen der Gemeinschaft und der Union herrschenden Dualismus sind;
6. ist der Ansicht, dass eine säulenübergreifende Strategie in diesem Bereich Folgendes erfordert:
 - eine enge Zusammenarbeit zwischen den Organen der Union sowie zwischen diesen Organen und den Mitgliedstaaten,
 - eine gewisse Flexibilität bei der Festlegung der Art und des Anwendungsbereichs der Sanktionen, um ein strafrechtliches „Dumping“ zu vermeiden und die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden zu fördern,
 - die Errichtung strukturierter Formen der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden, gegenseitige Bewertung und Sammlung zuverlässiger und vergleichbarer Informationen über die Auswirkungen der auf europäischen Gesetzen begründeten strafrechtlichen Vorschriften;

verweist darauf, wie wichtig es auch ist, dass das auf der einzelstaatlichen Ebene hergestellte Rechtsgleichgewicht im strafrechtlichen Bereich gewahrt bleibt; ruft zur Ausprägung eines besonnenen Vorgehens im Hinblick auf die Aufnahme der wie auch immer gearteten strafrechtlichen Vorschriften auf, die zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts erforderlich sind, und ruft in diesem Punkt zu einer engeren Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten auf; fordert die Kommission in Zusammenarbeit mit Eurojust und dem Europäischen Justiziellen Netz auf, Strukturen für Rückmeldungen auf die Anwendung strafrechtlicher Sanktionen in den Mitgliedstaaten, die im Rahmen europäischer Maßnahmen geplant wurden,

einzurichten; begrüßt die Initiative der obersten Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten, sich zu einem Online-Netzwerk zusammenzuschließen, um im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Europäischen Union Themen von gemeinsamem Interesse zu erörtern, vor allem das Nebeneinanderbestehen europäischer und einzelstaatlicher strafrechtlicher Vorschriften betreffend;

7. pflichtet der Kommission bei, dass anhängige Gesetzgebungsvorschläge, die auf einer im Lichte des Urteils in der Rechtssache C-176/03 als falsch zu betrachtenden Rechtsgrundlage aufbauen, zurückgezogen oder geändert werden müssen;
8. stimmt mit der Kommission darin überein, dass für Rechtsakte, die im Rahmen der dritten Säule erlassen wurden und in Anbetracht des Urteils in der Rechtssache C-176/03 als rechtswidrig zu betrachten sind, neue Rechtsgrundlagen auf der Grundlage des EG-Vertrags festgelegt werden müssen und dass zu diesem Zweck das Gesetzgebungsverfahren auf diesen neuen Rechtsgrundlagen erneut eingeleitet werden sollte;
9. fordert die Kommission auf, die erneute Überprüfung der von ihr ermittelten Rechtsakte vorzunehmen und dabei nicht verallgemeinernd und unterschiedslos, sondern bevorzugt von Fall zu Fall vorzugehen, um eine eingehende Analyse und korrekte Ermittlung der auf jeden konkreten Fall anzuwendenden Rechtsgrundlage zu gewährleisten;
10. fordert die Kommission auf, das Urteil in der Rechtssache C-176/03 auf jene Bereiche anzuwenden, die zu den wichtigsten Grundsätzen, Zielen und Zuständigkeitsbereichen der Gemeinschaft zählen, und dabei mit Vorsicht, von Fall zu Fall und stets in Zusammenarbeit mit dem Rat und dem Europäischen Parlament vorzugehen;
11. weist die Kommission darauf hin, dass eine Überprüfung der geltenden Gesetzgebung, bei der womöglich Vorschläge unterbreitet werden, mit denen deren Rechtsgrundlage korrigiert, gleichzeitig aber die Substanz unverändert beibehalten werden soll, nicht damit gleichgesetzt werden kann, das Parlament seiner unverzichtbaren Rolle als Mitgesetzgeber zu berauben, denn damit würde der demokratische Beitrag geopfert, den das Parlament als gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im europäischen Aufbauwerk leistet;
12. spricht sich gegen eine Interinstitutionelle Vereinbarung aus, die das Parlament zum Verzicht auf die Wahrnehmung seiner Rechte verpflichten soll;
13. weist darauf hin, dass der Gerichtshof ausgeführt hat, dass eine Richtlinie für sich allein – unabhängig von zu ihrer Durchführung erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats – nicht die Wirkung haben kann, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen die Vorschriften dieser Richtlinie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen⁸;
14. teilt die Meinung der Kommission, der zufolge jeglicher Rückgriff auf strafrechtliche Maßnahmen dadurch begründet sein muss, dass der betreffenden Gemeinschaftspolitik

⁸ Rechtssache 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, Slg. 1987, S. 3969, Rdnr. 13, und Rechtssache C-60/02, X, Slg. 2004, S. I-651, Rdnr. 61 und die darin zitierte Rechtsprechung.

Wirksamkeit verliehen werden, und die innere Kohärenz des Strafrechts gewahrt werden muss; ist der Ansicht, dass nämlich grundsätzlich die Verantwortung für die ordentliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts bei den Mitgliedstaaten liegt;

15. fordert die Kommission auf, sich dessen bewusst zu sein, dass die Voraussetzungen für die Einbeziehung von strafrechtlichen Bestimmungen in die erste Säule eindeutig und von vornherein festgelegt sein müssen und dass diese Voraussetzungen nur dann vorliegen, wenn die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts einzig und allein durch den Rückgriff auf strafrechtliche Sanktionen sichergestellt werden kann; insbesondere muss feststehen, dass häufige und wiederholte Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht vorgelegen haben, die mittels der geltenden Gesetzgebung auch unter Rückgriff auf das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten nicht verhindert werden konnten;
16. weist darauf hin, dass das Gemeinschaftsrecht nur Mindestregelungen in der Form von Richtlinien für strafrechtliche Sanktionen durch die Mitgliedstaaten vorsehen kann; ist der Meinung, dass es sich in bestimmten Fällen jedoch anbietet, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zu definieren, indem ausdrücklich beschrieben wird, a) welche Verhaltensweisen einen Straftatbestand darstellen sollten, und/oder b) welche Art von Sanktionen verhängt werden sollten, und/oder c) sonstige strafrechtliche mit dem betreffenden Bereich verbundene Maßnahmen;
17. weist die Mitgliedstaaten nachdrücklich darauf hin, dass sie gemäß Artikel 10 des EG-Vertrags gehalten sind, die allgemeine Wirksamkeit des Handelns der Gemeinschaft zu gewährleisten, und empfiehlt ihnen daher dafür zu sorgen, dass auch die Rechtsnormen der jeweiligen nationalen Strafrechtssysteme diesem Zweck dienen;
18. stimmt mit der Kommission darin überein, dass die horizontalen strafrechtlichen Vorschriften, welche die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten fördern sollen, sowie die Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf jeden Fall auf Titel VI des EU-Vertrags gestützt werden müssen;
19. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.