

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

*Plenarsitzungsdokument*

23. Februar 2004

**ENDGÜLTIG  
A5-0095/2004**

**\***

## **BERICHT**

über den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von  
Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und  
die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen  
(15102/2/2003 – C5-0618/2003 – 2001/0114(CNS))

(Erneute Konsultation)

Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere  
Angelegenheiten

Berichterstatter: Arie M. Oostlander

### ***Erklärung der benutzten Zeichen***

- \* Verfahren der Konsultation  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
- \*\*I Verfahren der Zusammenarbeit (erste Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
- \*\*II Verfahren der Zusammenarbeit (zweite Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des  
Gemeinsamen Standpunkts*  
*Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder  
Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
- \*\*\* Verfahren der Zustimmung  
*Absolute Mehrheit der Mitglieder außer in den Fällen, die in  
Artikel 105, 107, 161 und 300 des EG-Vertrags und Artikel 7 des  
EU-Vertrags genannt sind*
- \*\*\*I Verfahren der Mitentscheidung (erste Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
- \*\*\*II Verfahren der Mitentscheidung (zweite Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des  
Gemeinsamen Standpunkts*  
*Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder  
Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
- \*\*\*III Verfahren der Mitentscheidung (dritte Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des  
gemeinsamen Entwurfs*

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

### ***Änderungsanträge zu einem Legislativtext***

In den Änderungsanträgen werden Hervorhebungen in Fett- und Kursivdruck vorgenommen. Wenn Textteile mager und kursiv gesetzt werden, dient das als Hinweis an die zuständigen technischen Dienststellen auf solche Teile des Legislativtextes, bei denen im Hinblick auf die Erstellung des endgültigen Textes eine Korrektur empfohlen wird (beispielsweise Textteile, die in einer Sprachfassung offenkundig fehlerhaft sind oder ganz fehlen). Diese Korrektorempfehlungen bedürfen der Zustimmung der betreffenden technischen Dienststellen.

## INHALT

	<b>Seite</b>
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	5
BEGRÜNDUNG.....	6
MINDERHEITENANSICHT .....	9

## GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

Mit Schreiben vom 25. April 2002 nahm das Parlament seinen Standpunkt zu dem Vorschlag der Kommission zum Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen an (KOM(2001) 259 – 2001/0114(CNS)).

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2003 konsultierte der Rat das Europäische Parlament gemäß Artikel 31 Buchstabe e, Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 39 Absatz 1 des EU-Vertrags zu dem Vorschlag des Rates zum Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen (15102/2/2003).

In der Sitzung vom 15. Dezember 2003 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass er den Text des Rates an den Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten als federführenden Ausschuss überwiesen hat (C5-0618/2003).

Der Ausschuss hatte in seiner Sitzung vom 11. Juli 2001 Arie M. Oostlander als Berichterstatter benannt.

Der Ausschuss prüfte den Text des Rates und den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 21. Januar und 19. Februar 2004.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entwurf einer legislativen Entschließung mit 20 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Jorge Salvador Hernández Mollar (Vorsitzender), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (stellvertretende Vorsitzende), Giacomo Santini (stellvertretender Vorsitzender), Arie M. Oostlander (Berichterstatter), Mary Elizabeth Banotti, Kathalijne Maria Buitenweg (in Vertretung d. Abg. Alima Boumediene-Thiery), Michael Cashman, Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Adeline Hazan, Marie-Thérèse Hermange (in Vertretung d. Abg. Charlotte Cederschiöld), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Luís Marinho (in Vertretung d. Abg. Sérgio Sousa Pinto), Marjo Matikainen-Kallström (in Vertretung d. Abg. Thierry Cornillet), Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (in Vertretung d. Abg. Marcelino Oreja Arburúa), Hubert Pirker, Bernd Posselt, Olle Schmidt (in Vertretung d. Abg. Baroness Ludford), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí und Maurizio Turco.

Der Bericht wurde am 23. Februar 2004 eingereicht.

## **ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

**zu dem Vorschlag des Rates zum Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen  
(15102/2/2003 – C5-0618/2003 – 2001/0114(CNS))**

### **(Verfahren der Konsultation)**

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Vorschlags des Rates (15102/2/2003)<sup>1</sup>,
  - in Kenntnis des Vorschlags der Kommission an den Rat KOM(2001)259<sup>2</sup>,
  - in Kenntnis seines Standpunkts vom 25. April 2002<sup>3</sup>,
  - gestützt auf Artikel 31 Buchstabe e und 34 Absatz 2 Buchstabe b des EU-Vertrags,
  - gestützt auf Artikel 39 Absatz 1 des EU-Vertrags, gemäß dem es vom Rat konsultiert wurde (C5-0618/2003),
  - gestützt auf Artikel 106, Artikel 67 und Artikel 61 Absatz 4 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten (A5-0095/2004),
1. billigt den Vorschlag des Rates zum Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen;
  2. fordert den Rat auf, es zu unterrichten, falls er beabsichtigt, von dem vom Parlament gebilligten Text abzuweichen;
  3. fordert den Rat auf, es erneut zu konsultieren, falls er beabsichtigt, den Vorschlag der Kommission entscheidend zu ändern;
  4. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

---

<sup>1</sup> Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

<sup>2</sup> ABl. C 270 vom 25.9.2001, S. 144.

<sup>3</sup> ABl. C 131E vom 5.6.2003. S.6

## **BEGRÜNDUNG**

### **Vorgeschichte**

Ende Mai 2001 billigte die Kommission den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Drogen. Mehr als 2 Jahre später erreichte man im Rat eine Einigung plötzlich. Nicht ohne Probleme nahm das Parlament einen Konsultationsbericht zu diesem Rahmenbeschluss an, der ursprünglich an den Ausschuss zurücküberwiesen wurde, und man musste zwei Kompromissänderungsanträge (hinsichtlich des Anwendungsbereich und der Sanktionen) finden. Schließlich war das Parlament in der Lage, seine Stellungnahme im April 2002 (nach 7 Monaten Erörterungen) abzugeben.

In der Zwischenzeit gelang es dem Rat nicht, Fortschritte zu erzielen, und es wurde deutlich, dass die Niederländer beträchtliche Vorbehalte gegen den Text hatten. Der italienische Vorsitz konnte aber letzten November eine Einigung herbeiführen. Der Text wird in einzelstaatlichen Parlamenten (in den Niederlanden, in Irland, Schweden und Dänemark) und im Europäische Parlament behandelt.

Die endgültige Annahme des Rahmenschlusses wird in jedem Fall der Europäischen Union und ihrer justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einen psychologischen Impuls geben. Er zeigt, dass es möglich ist, sich auf einen Text zu einigen. Der Europäische Strafbefehl könnte offensichtlich eingesetzt werden, um den Rahmenbeschluss durchzusetzen, ist er erst einmal umgesetzt.

### **Der Inhalt des Textes**

Der gesamte Text, wie er von der Kommission vorgeschlagen wurde, ist verändert worden. Die Kommission wollte schärfere *Definitionen* als diejenigen vorschlagen, die sich in den VN-Übereinkommen zur Drogenbekämpfung finden. Der Rat aber schränkte die Definitionen auf diejenigen in den Übereinkommen ein (Artikel 1 Nummer 1). Alle Formen des Handels, des Anbaus und des Verkaufs werden unter Strafe gestellt, d.h. die Erzeugung, die Verarbeitung, der Verkauf, die Beförderung, die Verteilung, der Anbau (von Opium, Kokain und Cannabis), der Besitz und auch der Erwerb, wenn das Ziel ist, eine der verbotenen Handlungen vorzunehmen (Artikel 2 Absatz 1). Wenn es sich auch schon implizit aus dem Originaltext ergab, wird in dem Text, auf den man sich geeinigt hat, jetzt doch klar gefordert, dass die Erzeugung von Grundstoffen für synthetische Drogen verurteilt wird, wenn sie mit dem Ziel erzeugt werden, Drogen herzustellen.

Handlungen im Drogenbereich ausschließlich zum persönlichen Konsum im Sinne des nationalen Rechts fallen nicht in den Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses (Artikel 2 Absatz 2). Das war eine der Hauptabänderungen des Parlaments, und es entspricht auch dem Subsidiaritätsprinzip. Rechtlich bedeutet das, dass die Mitgliedstaaten den persönlichen Konsum unter Strafe stellen können, falls sie dies wünschen, aber sie sind nach diesem Rahmenbeschluss nicht dazu verpflichtet.

Die beschriebenen Handlungen werden mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens einem bis drei Jahren bedroht. Die Mitgliedstaaten können aber schärfere Sanktionen vorsehen, wenn sie dies wünschen (Artikel 4 Absatz 1).

Wenn die Straftat große Mengen von Drogen oder die gesundheitsschädlichsten Drogen betrifft, ist die Sanktion eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens 5 bis 10 Jahren (Artikel 4 Absatz 2), und die von kriminellen Vereinigungen begangenen Straftaten sind mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens 10 Jahren bedroht (Artikel 4 Absatz 3). Es liegt auf der Hand, dass der europäische Haftbefehl hier eingesetzt werden könnte.

Es ist nicht klar, welche Menge von Drogen als Kleinhandel oder echter Drogenhandel angesehen werden kann. Natürlich ist es nicht Aufgabe der EU, ein Strafgesetzbuch mit allen Einzelheiten aufzustellen. Man erwartet aber, dass die Rechtsprechung in den einzelnen Mitgliedstaaten recht unterschiedlich sein wird.

*Anstiftung, Beihilfe und Versuch* im Zusammenhang mit der Begehung einer dieser Straftaten, wird ebenfalls mit Strafe bedroht (Artikel 3). Artikel 3 Absatz 2 ist von Bedeutung, da Fälle des Versuchs des Anbietens oder der Zubereitung von Drogen im gleichen Maße bestraft werden sollten, wie die Tat selbst. Allerdings wird Rechtshilfe und Auslieferung nicht obligatorisch sein. Man behauptet, dass diese Formulierung dazu beitrug, eine Einigung mit den Niederlanden zu erleichtern.

Es ist bedauerlich, dass es im Text keine *erschwerenden Umstände* gibt. Das Parlament hatte dringend empfohlen, sie im Text beizubehalten. Es ist nicht klar, warum der Rat sie herausgenommen hat, aber es ist möglich, dass er den Richtern freie Hand lassen möchte zu entscheiden.

Erstaunlicherweise hielt der Rat an *mildernden Umständen* fest, wenn die Liste auch dürftig ist (Artikel 59). Eine Mehrheit im Parlament stimmte dafür, mildernde Umstände herauszunehmen, weil nicht alle Mitgliedstaaten mildernde Umstände in ihren Strafgesetzbüchern kennen. Dieses Argument wurde von der Kommission in ihrer Stellungnahme zu dem vom Parlament angenommenen Text scharf zurückgewiesen.

### **Die niederländische Ausnahme und ihre Auswirkungen**

Die Entschlossenheit der Niederländer, weiterhin berechtigt zu sein, den Besitz kleiner Mengen weicher Drogen und den Verkauf solcher Drogen in "coffee shops" zuzulassen, war eines der Hauptprobleme, das gelöst werden musste, um eine endgültige Einigung zu erzielen. Wenn auch der Verkauf und Besitz von Drogen in den Niederlanden verboten ist, verfolgen die Gerichte nie geringe Mengen von Drogen. Theoretisch wird kein Mitgliedstaat durch diesen Rahmenbeschluss aufgefordert, seine Drogenpolitik zu ändern, und die Niederlande könnten weiterhin die coffee shops tolerieren. Dennoch erwartet man, dass die Niederlande die Strafandrohung für den Verkauf geringer Mengen von 1 Monat auf 1 Jahr erhöhen werden; es könnte aber bei der Toleranz bleiben. Rat und Kommission sprachen sich nachdrücklich dafür aus, dass Subsidiaritätsprinzip hier anzuwenden.

Dennoch scheinen die Niederlande bereit zu sein, ihre Rechtsvorschriften zu verschärfen, denn der niederländische Justizminister bestätigte, dass seine Regierung hoffe, dass die coffee shops ihren Verkauf auf Anwohner beschränken würden. In einer Erklärung gab der Rat seine Absicht bekannt, den Drogentourismus zu verhindern.

### **Der Bericht des Parlaments im Rahmen der erneuten Konsultation**

Wenn es auch rechtlich möglich ist, in diesem Bericht Abänderungen am Ratstext anzubringen, ist es doch unwahrscheinlich, dass der Rat auch nur ein Wort an dem ändert, wofür dieses Organ 18 Monate brauchte, um eine einstimmige Einigung zu erzielen. Deshalb ist es politisch klüger, den Rahmenbeschluss in der Form zu akzeptieren, auf die man sich geeignet hat, wobei zu berücksichtigen ist, dass er ein erster kleiner, aber sehr wichtiger Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums ist.

Auch sachlich sollte das Parlament dem vom Rat vorgeschlagenen Text zustimmen, da die beiden wichtigsten Kompromissänderungsanträge (hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Sanktionen) in den Text aufgenommen wurden. Darüber hinaus besteht kein Zweifel daran, dass die Mitgliedstaaten durch diesen Rahmenbeschluss nicht aufgefordert werden, ihre Drogenpolitik zu ändern.



## **Minderheitenansicht**

von Maurizio Turco, Marco Cappato und Ilka Schröder

Der Entwurf eines Rahmenbeschlusses zum illegalen Handel mit Drogen betrifft nicht nur die Frage des illegalen Drogenhandels, wie in seinem Titel angegeben wird, sondern geht weit darüber hinaus, indem alle Handlungen im Zusammenhang mit illegalen Drogen in missbräuchlicher Weise kriminalisiert werden, wobei einzige Ausnahme der vage formulierte "persönliche Gebrauch" ist. Geringfügige Vergehen nach dem Betäubungsmittelrecht, die mittelbar mit dem persönlichen Gebrauch in Zusammenhang stehen - wie etwa einem Freund einen Joint weitergeben -, werden dem "Drogenhandel" gleichgestellt, und die Strafen werden harmonisiert sowie Haftstrafen vorgeschrieben, um den Europäischen Strafbefehl auf diese neu geschaffenen "Euro-Straftaten" anzuwenden. Die vollständig vom Rat ignorierten Abänderungen des EP in erster Lesung, die wir im Ausschuss für die zweite Lesung erneut eingereicht haben - durch die der Geltungsbereich der Richtlinie auf den internationalen illegalen Drogenhandel in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips beschränkt werden soll -, wurden abgelehnt. Das kontraproduktive Ergebnis der Annahme dieses Rahmenbeschlusses bedeutet neben der Demütigung des EP vor dem Rat die Stärkung des internationalen prohibistischen Systems, die Steigerung der Profite der Drogenhändler und die Korruption von Institutionen neben der Repression gegen Drogenkonsumenten.