EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Rechtsausschuss
Der Vorsitzende

Herrn
Jean-Marie Cavada
Vorsitzender
Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
BRÜSSEL

Betrifft: Rechtsgrundlage der Initiative des Königreichs Belgien im Hinblick auf die Annahme durch den Rat eines Rahmenbeschlusses betreffend die Anerkennung und Vollstreckung in der Europäischen Union von Berufsverboten aufgrund von Verurteilungen wegen Sexualstraftaten gegen Kinder (14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 6. Oktober 2005 haben Sie den Rechtsausschuss gemäß Artikel 35 Absatz 2 der Geschäftsordnung mit der Prüfung der Richtigkeit und Angemessenheit der Rechtsgrundlage des genannten Vorschlags der Kommission befasst.

Der Ausschuss hat den genannten Gegenstand in seiner Sitzung vom 22. November 2005 geprüft.

Einleitung

In der Erwägung, dass die gegenwärtige Rechtsgrundlage Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a[2] und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b des EU-Vertrages bilden, ist der Berichterstatter des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Herr Sonik, der Auffassung, dass das Hinzufügen eines Verweises auf Artikel 31 Buchstabe c, so dass die Rechtgrundlage aus Artikel 31 Absatz 1 Buchstaben a und c sowie Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b bestehen würde, „den Zugang zu Informationen über Berufsverbote (über die Eintragungspflicht von Berufsverboten im Strafregister) verbessern und deren Vollstreckung zwingend vorschreiben

[1] Noch nicht im ABl. veröffentlicht.
[2] In der Initiative befindet sich ein Druckfehler: Artikel 31 Buchstabe a muss ersetzt werden durch Artikel 31 **Absatz 1** Buchstabe a.

würde“.

Rechtsgrundlage

Alle Gemeinschaftsrechtsakte müssen sich auf eine Rechtsgrundlage gemäß dem Vertrag (oder einem anderen Rechtsakt, der durch sie umgesetzt werden soll) stützen. Die Rechtsgrundlage legt die Zuständigkeit der Gemeinschaft der Sache nach fest und spezifiziert, wie diese Zuständigkeit ausgeübt werden soll, also das oder die legislative(n) Instrument(e), das/die eingesetzt werden kann/können, sowie das Beschlussfassungsverfahren.

Dem Europäischen Gerichtshof zufolge ist die Wahl der Rechtsgrundlage nicht subjektiv, sondern sie „muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen“[1], wie das Ziel und den Inhalt des entsprechenden Rechtsakts[2]. Ferner sollte der ausschlaggebende Faktor das Hauptziel des Rechtsakts sein.[3]

Der Rechtsprechung des Gerichtshofs zufolge stellt also ein allgemeiner Artikel des Vertrags eine ausreichende Rechtsgrundlage dar, auch wenn mit dem fraglichen Rechtsakt in zweiter Linie ein Ziel verfolgt wird, das in einem spezifischen Artikel des Vertrags verankert ist[4].

Wenn mit einem Rechtsakt allerdings gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verknüpft sind, ohne dass eines davon zweitrangig oder indirekt ist, muss der Rechtsakt auf den jeweiligen maßgeblichen Bestimmungen des Vertrags[5] basieren, sofern dies nicht infolge der Unvereinbarkeit der in den Bestimmungen festgelegten Beschlussfassungsverfahren unmöglich ist[6].

Einschlägige Bestimmungen des EU-Vertrags

Artikel 31

1. Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit bei Strafsachen umfasst:

(a) die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien und Justizbehörden sowie anderen Behörden der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls einschließlich der Zusammenarbeit über Eurojust im Hinblick auf Verfahren und die Vollstreckung von Entscheidungen, zu erleichtern und zu beschleunigen;

(b) ...

(c) die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten anwendbaren Vorschriften, die für die

[1] Rechtssache 45/86, Kommission / Rat [1987] Slg. 1439, Randnr. 5
[2] Rechtssache C-300/89, Kommission / Rat [1991] Slg. I-287, Randnr. 10
[3] Rechtssache C-377/98 *Niederlande* / *Parlament und Rat* [2001] Slg. I-7079, Randnr. 27.
[4] Rechtssache C-377/98 *Niederlande* / *Parlament und Rat* [2001] Slg. I-7079, Randnr. 27-28; Rechtssache C-491/01 British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco [2002] Slg. I-11453, Randnr. 93-94.
[5] Rechtssache 165/87 *Kommission* / *Rat* [1988] Slg. 5545, Randnr. 11.
[6] Siehe z.B. Rechtssache C-300/89 *Kommission* / *Rat* [1991] Slg. I-2867, Randnr. 17-21 (*Titandioxid-Fall*), Rechtssache C-388/01 *Kommission* / *Rat* [2004] Slg. I-4829, Randnr. 58, und Rechtssache C-491/01 *British American Tobacco* [2002] Slg. I-11453, Randnr. 103-111.

Verbesserung einer solchen Zusammenarbeit erforderlich sein könnten, sicherzustellen;
....

Artikel 34
1. ...

2. Unter Verwendung der in diesem Titel angeführten angemessenen Formen und Verfahren ergreift der Rat Maßnahmen und fördert die Zusammenarbeit, um zur Verwirklichung der Ziele der Union beizutragen. Um auf Initiative eines Mitgliedstaates oder der Kommission einstimmig zu handeln, kann der Rat:

(a) ...

(b) Rahmenbeschlüsse zum Zwecke der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten erlassen. Die Rahmenbeschlüsse sind hinsichtlich der zu erzielenden Ergebnisse für die Mitgliedstaaten bindend, überlassen jedoch den nationalen Behörden die Wahl von Form und Methode. Sie erfordern keine unmittelbare Wirksamkeit;
....

Ziel und Inhalt des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses

Der beigefügten Begründung der Initiative des Königreichs Belgien zufolge ist es Ziel des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu verbessern, wobei ein spezielles Ziel darin besteht, die effektive Anwendung von Berufsverboten aufgrund von strafrechtlichen Verurteilungen für diese Art von Straftat sicherzustellen.

Zurzeit ist in keiner Weise gewährleistet, dass der Rechtsverlust, der in einem Mitgliedstaat erfolgt, in den anderen Mitgliedstaaten Rechtswirkung entfaltet, obgleich die verurteilte Person sich im Gebiet der Europäischen Union frei bewegen kann. Somit kann sich eine Person, die wegen sexuellen Missbrauchs von Kindern in einem Mitgliedstaat verurteilt worden ist und gegen die in diesem Mitgliedstaat ein Verbot zur Ausübung von Tätigkeiten erlassen wurde, welche den Umgang mit Kindern beinhalten könnten, diesem Verbot entziehen, indem sie in einen anderen Mitgliedstaat umzieht.

Der vorgeschlagene Rahmenbeschluss würde den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Berufsverboten aufgrund von ausländischen Verurteilungen wegen Sexualstraftaten gegen Kinder anwenden. Nach Auffassung Belgiens wird diese Lösung dadurch erleichtert, dass der sachliche Anwendungsbereich klar abgegrenzt ist und sich auf einen Sektor beschränkt, in dem die Straftatbestände durch den Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie[1] harmonisiert wurden. Es sei angemerkt, dass die Rechtsgrundlage für diesen Rahmenbeschluss durch Artikel 29, Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b EU-Vertrag gebildet wird.

Dieser Rahmenbeschluss würde die Mitgliedstaaten ferner ausdrücklich dazu verpflichten, in

[1] ABl. L 13, 20.1.2004, S. 44.

ihrem nationalen Recht eine Strafe in Form eines Berufsverbots vorzusehen, das mit Verurteilungen für diese Art von Straftaten einhergeht.

Ziel dieses Rahmenbeschlusses ist es somit, in diesem speziellen Bereich die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dadurch zu verbessern, dass der Mitgliedstaat, in dem die verurteilte Person ihren Wohnsitz hat, verpflichtet wird, das im Ausland verhängte Berufsverbot anzuerkennen und in seinem Hoheitsgebiet zu vollstrecken.

Um die Wirksamkeit des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsverlusten und von Berufsverboten zu gewährleisten, würde das vorgeschlagene Instrument einen Austausch von Informationen aus den Strafregistern zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen, damit die zuständigen Behörden des Staates, in den die verurteilte Person umzieht, über die betreffenden Maßnahmen informiert werden können. Zurzeit haben die Mitgliedstaaten nur einen unvollständigen Überblick über die Verurteilungen einer Person im Ausland. Automatisch auf dem Laufenden gehalten werden sie – auf der Grundlage von Artikel 22 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959[1] – nur über Urteile, die gegen ihre eigenen Staatsangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat verhängt wurden. Dieser Mangel an Informationen wird noch dadurch verstärkt, dass zahlreiche Mitgliedstaaten diese ausländischen Verurteilungen nicht in ihrem nationalen zentralen Strafregister erfassen. Was die Rechtsverluste und Berufsverbote anbelangt, die mit diesen Verurteilungen einhergehen, so ist die Lage umso problematischer, als derartige Maßnahmen nicht unbedingt im ausländischen Strafregister vermerkt werden.

Um diesen Missstand zu beheben und um dafür zu sorgen, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsverlusten und von Berufsverboten auch wirklich angewandt wird, sieht dieser Rahmenbeschluss verschiedene minimale Informationspflichten gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der Union vor.

Eine letzte Lücke, die bei der diesbezüglichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union festgestellt wurde, ist die Tatsache, dass sich diese Zusammenarbeit in den meisten Fällen auf den engen Rahmen der später stattfindenden Gerichtsverfahren beschränkt und daher für die Prävention wirkungslos bleibt. Der Grund für den Rechtsverlust ist aber gerade darin zu suchen, dass die Begehung von neuen Straftaten verhindert werden soll. Es ist deshalb äußerst wichtig, einem mit einer ausländischen Verurteilung einhergehenden Rechtsverlust sofort rechtliche Wirkung verleihen zu können, ohne erst eine Rückfälligkeit abwarten zu müssen. In diesem Sinne ist es nicht akzeptabel, wenn das ausländische Strafregister nur zu Zwecken der Strafverfolgung konsultiert wird, weil der Zugang zu diesen Informationen nicht zuletzt aus verwaltungsrechtlichen und präventionsbedingten Gründen von Interesse ist. Vielmehr muss ein Mitgliedstaat verpflichtet sein, das Strafregister des Herkunftsstaats immer dann zu konsultieren, wenn auch sein eigenes nationales Strafregister konsultiert wird, was auch den Fall einschließt, dass die Einholung von Auskünften aus dem Strafregister erforderlich ist, um die Zulassung zu einer bestimmten Tätigkeit im Rahmen des Anwendungsbereichs des Rahmenbeschlusses zu erteilen.

Wesentliche Bestimmungen des Vorschlags

Dementsprechend legt **Artikel 1** den Zweck des Rahmenbeschlusses fest, d.h. die

[1] Europarat, SEV Nr. 30.

Vorschriften, nach denen ein Mitgliedstaat Berufsverbote, die aufgrund einer Verurteilung gemäß Artikel 2, 3 und 4 des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie[1] verhängt wurden, in seinem Hoheitsgebiet anerkennt und vollstreckt.

Artikel 2 enthält eine Reihe von Definitionen.

Artikel 3 verpflichtet zur Eintragung eines jeden Verbots (vorübergehendes oder dauerhaftes Verbot der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit, die eine Beaufsichtigung von Kindern einschließt, aufgrund einer Straftat nach den Artikeln 2, 3 oder 4 des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates) im Strafregister des Täters.

Artikel 4 legt fest, dass der Mitgliedstaat, in dem die betreffende Person verurteilt wurde, bei der Übermittlung von Informationen aus dem Strafregister an einen anderen Mitgliedstaat aufgrund internationaler Regeln für die Rechtshilfe in Strafsachen das Berufsverbot (und seine Dauer) im Strafregisterauszug anführen muss.

Artikel 5 legt fest, dass die zuständige nationale Zentralbehörde um Auskünfte aus dem Strafregister ersucht werden muss.

Artikel 6 regelt die Anerkennung und Vollstreckung des Berufsverbots wie folgt:

„1. Die zuständigen Behörden im Vollstreckungsstaat erkennen ein Berufsverbot ohne jede weitere Formalität an und vollstrecken das Berufsverbot, es sei denn, die zuständigen Behörden beschließen, einen der Gründe für die Versagung der Anerkennung oder Vollstreckung nach Artikel 7 geltend zu machen.
2. Wird eine Behörde des Vollstreckungsstaats darüber unterrichtet, dass ein Berufsverbot besteht, so übermittelt sie diese Auskunft der zuständigen Behörde für die Zwecke der Anwendung des Absatzes 1. Die zuständige Behörde entscheidet innerhalb von 30 Tagen ab Übermittlung der Auskunft."

Artikel 7 regelt die Gründe für die Versagung der Anerkennung oder der Vollstreckung wie folgt:

„Die zuständigen Behörden des Vollstreckungsstaats dürfen die Anerkennung oder die Vollstreckung eines Berufsverbots nur versagen, wenn:

---

[1] Im Allgemeinen handelt es sich um die folgenden Straftatbestände:
- Nötigung von Kindern zur Prostitution oder zur Mitwirkung an pornografischen Darbietungen oder Gewinnerzielung durch Kinder oder sonstige Ausbeutung von Kindern zu solchen Zwecken;
- Anwerbung von Kindern zur Prostitution oder zur Mitwirkung an pornografischen Darbietungen;
- Vornahme sexueller Handlungen mit einem Kind, soweit
(i) Nötigung, Gewalt oder Drohungen angewendet werden,
(ii) Geld oder sonstige Vergütungen oder Gegenleistungen dafür geboten werden, dass sich das Kind an den sexuellen Handlungen beteiligt, oder
(iii) eine anerkannte Stellung des Vertrauens, der Macht oder des Einflusses auf das Kind missbraucht wird.
- Herstellung von Kinderpornografie
- Vertrieb, Verbreitung und Weitergabe von Kinderpornografie
- Anbieten oder sonstiges Zugänglichmachen von Kinderpornografie
- Erwerb oder Besitz von Kinderpornografie
- Anstiftung, Beihilfe und Versuche in Zusammenhang mit diesen Straftaten

(a) die Verjährung der Strafe nach den Rechtsvorschriften des Vollstreckungsstaats eingetreten ist, sofern die Gerichte dieses Staats nach dessen Strafrecht für die Handlungen zuständig sind;
(b) die Verurteilung in einem Abwesenheitsurteil ausgesprochen worden ist und die betroffene Person nicht persönlich vorgeladen oder nicht auf andere Weise vom Termin und vom Ort der Verhandlung, die zum Abwesenheitsurteil geführt hat, unterrichtet worden ist;
(c) gegen die betreffende Person im Vollstreckungsstaat wegen derselben Handlung eine Verurteilung erfolgt ist."

Artikel 8 legt fest, dass die zuständige Behörde des Vollstreckungsstaats zur Vollstreckung eines Berufsverbots als Formalität ausschließlich das Formular über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister verlangt.

Artikel 9 legt fest, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen trifft, damit eine verurteilte Person gegen die Anerkennung und Vollstreckung eines Berufsverbots einen Rechtsbehelf ohne aufschiebende Wirkung einlegen kann. Weiterhin regelt Artikel 9, dass die Sachgründe für die Verurteilung und die Verhängung der Sanktion nicht vor einem Gericht des Vollstreckungsstaats angefochten werden können.

Artikel 10 regelt nachfolgende Maßnahmen, die das Berufsverbot berühren, wie Revision, Gnadenerlasses, Amnestie, Rehabilitierung oder Löschung.

Artikel 11 und 12 regeln entsprechend die Umsetzung und das Inkrafttreten.

Angemessene Rechtsgrundlage

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten fragte an, ob es nicht angebracht wäre, Buchstabe c des Artikels 31 Absatz 1 EU-Vertrag zu Buchstabe a derselben Bestimmung und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b (wie es der Berichterstatter in seinem ersten Änderungsantrag seines Berichtsentwurfs vorschlägt) hinzuzufügen.

Die im Berichtsentwurf angeführten Gründe für das Hinzufügen zusätzlicher Bestimmungen lauten wie folgt:

„Mit dem Instrument werden zweierlei Ziele verfolgt: *Erstens soll der Zugang zu Informationen über Berufsverbote verbessert werden (insbesondere über die Pflichtregistrierung von Verboten im Strafregister), und zweitens soll die Vollstreckung von Berufsverboten zwingend vorgeschrieben werden.*

Da in den EU-Mitgliedstaaten ein unterschiedliches Strafrecht gilt, ist es nötig, ein gewisses Maß an Vereinbarkeit der Vorschriften für strafrechtliche Verurteilungen sicherzustellen.

Buchstabe c des Artikels 31 Absatz 1 lautet wie folgt:

[Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit bei Strafsachen umfasst]

„(c) die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten anwendbaren Vorschriften, die für die Verbesserung einer solchen Zusammenarbeit erforderlich sein könnte, sicherzustellen;"

Daher muss die Frage gestellt werden, ob der vorgeschlagene Rahmenbeschluss darüber hinausgeht, *„die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien und Justizbehörden sowie anderen Behörden der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls einschließlich der Zusammenarbeit über Eurojust im Hinblick auf Verfahren und die Vollstreckung von Entscheidungen, zu erleichtern und zu beschleunigen“*, wie in Buchstabe Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a festgelegt.

In Anbetracht dessen, dass keine Verfahrensauswirkungen damit verbunden sind, ist dies die einzige zu beantwortende Frage.

Lediglich den unter Artikel 1 festgelegten Zweck des Rahmenbeschlusses betrachtend - *„Zweck dieses Rahmenbeschlusses ist es, Vorschriften festzulegen, nach denen ein Mitgliedstaat ein Berufsverbot, das aufgrund einer Verurteilung wegen dieser Straftaten verhängt wurde, in seinem Hoheitsgebiet anerkennt und vollstreckt.“* - würde ein Rückgriff auf Buchstabe c des Artikels 31 Absatz 1 als wünschenswert erscheinen, wenn auch nur als zusätzliche Rechtsgrundlage.

Allerdings besteht nach einer eingehenden Prüfung der Bestimmungen des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses kein Zweifel daran, dass durch einige von ihnen bezweckt wird, die Vereinbarkeit der jeweils in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften im Sinne des Artikels 31 Absatz 1 Buchstabe c sicherzustellen.

Tatsächlich werden die Mitgliedstaaten in Artikel 3 dazu aufgefordert *„die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit jedes Berufsverbot im Strafregister eingetragen wird“*. In dieser Hinsicht konnte es die der belgischen Initiative beigefügte Begründung nicht treffender ausdrücken: *„Der Rahmenbeschluss fordert die Mitgliedstaaten außerdem auf, in ihren nationalen Rechtsvorschriften Berufsverbotstrafen in Verbindung mit Verurteilungen für solche Straftaten vorzusehen“*.

Zusätzlich werden die Mitgliedstaaten in Artikel 6 aufgefordert *„ein Berufsverbot ohne jede weitere Formalität anzuerkennen und zu vollstrecken“*. Jedoch werden in Artikel 7 Umstände aufgelistet, unter denen die zuständigen nationalen Behörden die Anerkennung und Vollstreckung eines Berufsverbots versagen können. Artikel 8 macht die Vollstreckung eines Berufsverbots lediglich von der Vorlage eines bestimmten Formulars abhängig. Schließlich legt Artikel 9 fest, dass die Mitgliedstaaten *„die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit eine verurteilte Person einen Rechtsbehelf ohne aufschiebende Wirkung einlegen kann“*.

All diese Bestimmungen gehen über die Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden im Sinne des Artikels 31 Absatz 1 Buchstabe a EU-Vertrag hinaus.

Sie werden nämlich wahrscheinlich Änderungen hervorrufen, zumindest im Strafrecht der Mitgliedstaaten. Daher kann festgestellt werden, dass diese Bestimmungen geschaffen wurden, um die Vereinbarkeit der jeweils in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften im Sinne des Artikels 31 Absatz 1 Buchstabe cEU-Vertrag sicherzustellen.

Der Rechtsausschuss hat daher in seiner Sitzung vom 22. November 2005 einstimmig[1]

[1] Bei der Abstimmung waren anwesend: Giuseppe Gargani (stellvertretender Präsident), Rainer Wieland

beschlossen, Ihnen zu empfehlen, dass die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Rahmenbeschluss nicht nur Artikel 31 Absatz 1 Bauchstabe a und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b EU-Vertrag, sondern auch Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c sein sollte.

Mit vorzüglicher Hochachtung,

Giuseppe Gargani

(Berichterstatter der Stellungnahme und in Vertretung von Nicola Zingaretti), Alexander Nuno Alvaro (in Vertretung von Antonio Di Pietro), Maria Berger, Marek Aleksander Czarnecki, Bert Doorn, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner (in Vertretung von Antonio López-Istúriz White), Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas und Jaroslav Zvìøina.