EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Rechtsausschuss

VORLÄUFIG
2006/2007(INI)

25.1.2006

ENTWURF EINES BERICHTS

über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat)
(2006/2007(INI))

Rechtsausschuss

Berichterstatter: Giuseppe Gargani

Verfasser der Stellungnahme (*):
xxx, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

(*)Verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen – Artikel 47 der Geschäftsordnung

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

BEGRÜNDUNG 7

ENTWURF EINER 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 seine Entschließung vom 3. September 2003 zu den Rechtsgrundlagen und der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts[1],

– in Kenntnis des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 13. September 2005[2],

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission 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 und der Stellungnahmen des Haushaltskontrollausschusses, des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr (A6-0000/2006),

A. in der Erwägung, dass die wirksame Umsetzung der Rechtsnormen der Gemeinschaft 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 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;

C. insbesondere in der Erwägung, dass in dem genannten Urteil des Gerichtshofs zwar eine allgemeine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Strafrechts ausgeschlossen wird, aber festgestellt wird, 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,

D. in der Erwägung, dass nach ständiger gemeinschaftlicher 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.

[1] ABl. C 76 E vom 25.3.2004, S. 224.
[2] Rs. C-176/03, Kommission/Rat, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

des EU-Vertrags die im Bereich von Titel VI des EU-Vertrags erlassenen Rechtsakte rechtswidrig sind, wenn sie aufgrund ihres Ziels und ihres Inhalts mit dem EG-Vertrag hätten begründet werden können,

E. in der Erwägung, dass die Europäische 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 rechtmäßig erachtet, wenn sie andere Bereiche gemeinschaftlicher Zuständigkeit betreffen als nur die Umweltpolitik;

F. 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 genannten Urteils des Gerichtshofs nach dessen extensiver Auslegung durch die Kommission als falsch zu betrachten ist,

G. 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 auf verschiedene Weise tätig zu werden,

H. in Erwägung der Bedeutung der Frage der rechtmäßigen Einbeziehung strafrechtlicher Vorschriften in die auf der Grundlage der ersten Säule der EU erlassenen Rechtsvorschriften als weitere Etappe in der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts;

I. in Erwägung der Rolle des Parlaments als mit einem demokratischen Mandat ausgestattetes, die europäischen Völker repräsentierendes Legislativorgan und zusammen mit den andern europäischen Organen als Motor dieser Entwicklung,

J. 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 des Gerichtshofs, durch das geklärt worden ist, dass zur genauen Ermittlung der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf das Ziel und den Inhalt des Rechtsakts selbst Bezug zu nehmen ist, und folglich ein Rahmenbeschluss im Bereich des Umweltschutzes aufgehoben wurde, der fälschlich 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 – im vorliegenden Fall zum Schutz der Umwelt – erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten;

3. begrüßt es mit Nachdruck, dass die Kommission in ihrer Mitteilung die Absicht bekundet hat, die Schlussfolgerungen des Gerichtshofs auf jeden weiteren möglichen Themenbereich, der zur ersten Säule gehört, auszudehnen;

4. pflichtet der Kommission bei, dass anhängige Rechtsetzungsinitiativen, die auf einer im Lichte des Urteils des Gerichtshofs als falsch zu betrachtenden Rechtsgrundlage aufbauen, zurückgezogen oder geändert werden müssen;

5. stimmt mit der Kommission darin überein, dass für Rechtsvorschriften, die im Rahmen der dritten Säule erlassen wurden und in Anbetracht des Urteils des Gerichtshofs als rechtswidrig zu betrachten sind, neue Rechtsgrundlagen auf der Grundlage des EG-Vertrags festgelegt werden müssen und dass zu diesem Zweck das Legislativverfahren auf diesen neuen Rechtsgrundlagen erneut eingeleitet werden sollte;

6. fordert die Kommission auf, die erneute Überprüfung der von ihr ermittelten Rechtsakte vorzunehmen und dabei nicht verallgemeinernd und unterschiedslos, sondern bevorzugt fallweise vorzugehen, um eine eingehende Analyse und korrekte Ermittlung der auf jeden konkreten Fall anzuwendenden Rechtsgrundlage zu gewährleisten;

7. weist die Kommission darauf hin, dass eine Überprüfung der geltenden Rechtsnormen, 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 Bürger im europäischen Aufbauwerk leistet;

8. weist ferner 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 verschärfen“[1];

9. fordert die Kommission auf, sich dessen bewusst zu sein, dass die Voraussetzungen für die Einbeziehung von Strafbestimmungen in die erste Säule eindeutig und von vornherein festgelegt sein müssen, dass diese Voraussetzungen nur dann vorliegen, wenn die Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsnormen einzig und allein durch den Rückgriff auf strafrechtliche Sanktionen sichergestellt werden kann; insbesondere muss feststehen, dass häufige und wiederholte Verstöße gegen gemeinschaftliche Rechtsnormen vorgelegen haben, die mittels der geltenden Rechtsvorschriften auch unter Rückgriff auf das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten nicht verhindert werden konnten;

10. weist darauf hin, dass der Gerichtshof festgestellt hat, dass sich diese Fähigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers darauf beschränkt, grundlegende Rechtsnormen vorzusehen,

[1] Rs. 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, S. 3969, Rdnr. 13, und Rs. C-60/02, X, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rdnr. 61 und darin zitierte Rechtsprechung.

die sich auf die Strafbarkeit bestimmter Verhaltensweisen beziehen, die jedoch nicht so weit gehen können, dass er auch die Art und das Ausmaß der Sanktion festelegt[1];

11. 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 innerstaatlichen Strafrechtssysteme diesem Zweck dienen;

12. stimmt mit der Kommission darin überein, dass sich die horizontalen Bestimmungen des Strafrechts, 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 stützen;

13. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

[1] Rs. C-9/89, Spanien/Rat, Slg. 1990, S. I-1383, und Rs. C-333/99, Kommission/Frankreich, Slg. 2001, S. I-1025.

BEGRÜNDUNG

I. Strafrecht und Europäische Union

Wie vom Gerichtshof ständig anerkannt wird (siehe beispielsweise Urteil vom 11. November 1981, Rs. 203/80, *Casati*, Rdnr. 27, und vom 16. Juni 1998, Rs. C-226/97, *Lemmens*, Slg., Rdnr. 19), gehören das Strafrecht und das Strafprozessrecht grundsätzlich nicht zum Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft (der so genannten ersten Säule), weil es an einer ausdrücklichen Zuweisung einer allgemeinen Zuständigkeit in diesem Bereich mangelt.
Umgekehrt bildet die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union in der so genannten dritten Säule (Titel VI des EU-Vertrags). Insbesondere sieht Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe e des EU-Vertrags vor, dass das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen „die schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel“ einschließt.

Von dieser Rechtsgrundlage ausgehend hat der Rat mit seinem Rahmenbeschluss 2003/80/JI vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt, einige äußerst umweltgefährdende Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen.

Die Kommission hat diesen Rahmenbeschluss vor dem Gerichtshof, der im Sinne von Artikel 35 des EU-Vertrags zuständig ist, angefochten und seine Nichtigerklärung wegen falscher Angabe der Rechtsgrundlage beantragt. Nach Auffassung der Kommission wäre die im vorliegenden Fall anzuwendende Rechtsgrundlage im Bereich der Umweltpolitik Artikel 175 des EG-Vertrags.

II. Das Urteil des Gerichtshofs vom 13. September 2005

Der Gerichtshof hat mit Urteil vom 13. September 2005, Rs. C-176/03, *Kommission / Rat*, zwar bekräftigt, dass das Strafrecht grundsätzlich nicht unter die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fällt, aber gleichzeitig festgestellt, dies könne „den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern, 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“ (Rdnr. 48).

Ferner müsse zur korrekten Ermittlung der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts auf das Ziel und den Inhalt des Rechtsakts selbst Bezug genommen werden. In diesem Sinne hätte der angefochtene Rahmenbeschluss, dessen Hauptzweck und -inhalt im Umweltschutz besteht, auf Artikel 175 des EG-Vertrags (erste Säule) und nicht auf Titel VI des EU-Vertrags (dritte Säule) gegründet sein müssen (Rdnr. 51).

In Anbetracht dessen hat der Gerichtshof der Klage der Kommission stattgegeben und den Rahmenbeschluss aufgehoben.

III. Der Standpunkt der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat daraufhin eine Mitteilung[1] angenommen, in der sie die Argumentation des Gerichtshofs bis ins Letzte weiterführt und die Rechtmäßigkeit von strafrechtlichen Rechtsetzungsmaßnahmen im Bereich der ersten Säule in Bezug auf jeden potenziell betroffenen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft in Aussicht stellt.

Nach Auffassung der Kommission sollten die Zuständigkeiten zwischen erster und dritter Säule wie folgt verteilt sein: Die zur wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen strafrechtlichen Bestimmungen fallen unter den EG-Vertrag, wohingegen „horizontale“ Bestimmungen im Bereich des Strafrechts (justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit, Maßnahmen zur Harmonisierung innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) zur dritten Säule gehören.

Die Kommission setzt sich daher dafür ein:

- wenn die Frist für die Beantragung der Aufhebung noch nicht verstrichen ist, diejenigen Rechtsakte, die aufgrund einer falschen Rechtsgrundlage erlassen worden sind, anzufechten[2];
- wenn die Frist für die Anfechtung bereits verstrichen ist, die geltenden Rechtsnormen zu überprüfen und womöglich Vorschläge zu unterbreiten, mit denen deren Rechtsgrundlage korrigiert, gleichzeitig aber die Substanz unverändert beibehalten werden soll. Hierzu bedarf es unbedingt der vorherigen Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates;
- wenn bei einer Rechtsetzungsinitiative das Verfahren zur Annahme noch anhängig ist, daran die erforderlichen Änderungen vorzunehmen.

Die Kommission schließt ihre Mitteilung mit einer Liste der nach ihrer Auffassung von dem genannten Urteil des EuGH betroffenen Rechtsakte und schlägt für jeden davon eine neue Rechtsgrundlage im Rahmen der ersten statt der dritten Säule vor.

IV. Der Standpunkt des Berichterstatters

Grundsätzlich ist dem Standpunkt des Gerichtshofs, wie ihn die Kommission auslegt, voll und ganz zuzustimmen, denn er macht sich den Standpunkt, den das Europäische Parlament bereits in seiner Entschließung zu den Rechtsgrundlagen und der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts (Bericht Koukiadis)[3] geäußert hat, zu Eigen und weist somit dem Europäischen Parlament auch in diesem Bereich die Mitentscheidungsbefugnis zu. So werden die Legitimität und der demokratische Charakter des gemeinschaftlichen Vorgehens im Bereich des Strafrechts gewährleistet.

---

[1] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005, KOM(2005)0583.

[2] Zum Beispiel den Rahmenbeschluss 2005/667/JI des Rates vom 12. Juli 2005 zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe.

[3] Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Rechtsgrundlagen und der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts (2001/2151(INI)), ABl. C 076 E vom 25. März 2004.

Nun muss wohl genauer auf die Gründe und die Auswirkungen einer derartigen Entwicklung der europäischen Integration eingegangen werden, auch um den Standpunkt der Europäischen Kommission zu stärken. Insbesondere erscheint es angebracht, eingehend zu prüfen, inwieweit es möglich ist, die Schlussfolgerungen des Gerichtshofs auf andere Bereiche als den Umweltschutz zu übertragen, und die Elemente der Notwendigkeit und Schlüssigkeit, die eine solche Übertragung ermöglichen würden, genauer zu definieren.

Tatsächlich liegt ein besonders problematischer Punkt darin, dass sich aus dem Urteil des Gerichtshofs schließen lässt, dass nur der von der Kommission angefochtene Rechtsakt und keine anderen als nichtig zu erachten sind. Unter diesem Blickwinkel ist die Ersetzung weiterer auf der Grundlage der dritten Säule verabschiedeter Rechtsakte durch solche auf der Grundlage der ersten Säule ein Vorgang, der einige Verwirrung stiften kann, besonders wenn man davon ausgeht, dass eine entsprechende Änderung der Verträge vorzuziehen wäre. Ebenso mutet es etwas verwirrend an, dass eine Ersetzung der Rechtsgrundlage geltender Rechtsvorschriften ohne Antastung der Substanz, wie die Kommission vorschlägt, in Wirklichkeit bedeutet, das Europäische Parlament seiner Mitentscheidungsbefugnis zu berauben. Diese Schlussfolgerung ist schwer hinnehmbar, da ein Rückgriff auf die Rechtsgrundlagen der ersten Säule bedeutet, auf die demokratische Kontrolle zurückzugreifen, die in diesem Bereich das Europäische Parlament als gewählte Vertretung der Bürger ausübt. Daher ist es wohl schwer miteinander vereinbar, sich einerseits auf die erste Säule zu berufen und gleichzeitig das Europäische Parlament aufzufordern, auf die ihm eigene Rolle zu verzichten.

Ein weiterer Punkt, über den nachzudenken ist, betrifft die Verteilung der Strafbestimmungen zwischen erster und dritter Säule. Hier kann man wohl dem von der Kommission geäußerten Standpunkt zustimmen, wonach die zur wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen strafrechtlichen Bestimmungen unter den EG-Vertrag fallen, wohingegen „horizontale“ Bestimmungen zur Förderung der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit sowie Maßnahmen zur Harmonisierung innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zur dritten Säule gehören.

Es sollte jedoch überlegt werden, ob ein für allemal geregelt werden sollte, ob sich die gegebenenfalls im Rahmen der ersten Säule erlassenen Strafbestimmungen auf die Ahndung eines Verhaltens beschränken müssen oder ob man so weit gehen kann, darin die Art und das Maß der Sanktionen festzulegen. So gestattet die Rechtsprechung des Gerichtshofs (beispielsweise: Urteil vom 21. September 1989, Rs. C-68/88, *Kommission / Hellenische Republik*; Urteil vom 27. März 1990, Rs. C-9/89 *Königreich Spanien / Rat*, Urteil vom 1. Februar 2001, Rs. C-333/99, *Kommission / Französische Republik*) nur die so genannte Assimilationstechnik: Die gemeinschaftliche Rechtsnorm kann vorsehen, dass die internen Strafbestimmungen zum Schutz bestimmter einzelstaatlicher Interessen auch zum Schutz der entsprechenden Interessen der Gemeinschaft zur Anwendung gelangen, womit beide Vorschriften zu einer neuen Strafvorschrift kombiniert würden. Dies bedeutet, dass das Gemeinschaftsrecht die strafrechtliche Relevanz gewisser Verhaltensweisen vorsehen kann, aber konkret im Hinblick auf die Festsetzung und Verhängung von Sanktionen Raum für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten lassen muss. Würden sich gemeinschaftliche Rechtsnormen auch darauf erstrecken, so wären sie nicht nur schwer zu begründen, weil keine entsprechende

Änderung des EG-Vertrags vorliegt, sondern dies würde auch nicht wenige Schwierigkeiten bei der Abstimmung mit Titel VI des EU-Vertrags aufwerfen.

V. Der Gesetzesvorbehalt und andere grundlegende Rechtsprinzipien im Bereich des Strafrechts

Der Berichterstatter weist darauf hin, dass bei der Einführung gemeinschaftlicher Verpflichtungen zu einem strafrechtlichen Schutz die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und des Gesetzesvorbehalts beachtet werden müssen.
Denn der Gerichtshof hat die Auffassung vertreten, dass der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafe zu den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gehört und neben verschiedenen internationalen Rechtsinstrumenten (u. a. der EMRK) in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist.
Ständiger Rechtsprechung zufolge garantiert der Gerichtshof die Einhaltung der Grundrechte, die fester Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts sind. Hierzu lässt er sich von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind (siehe insbesondere die Urteile vom 12. Juni 2003, Rs. C-112/00, *Schmidberger*, Slg. S. I-5659, Rdnr. 71 und darin genannte Rechtsprechung und 10. Juli 2003, verbundene Rechtssachen C-20/00 und C-64/00, *Booker Aquaculture und Hydro Seafood*, Slg. S. I-7411, Rdnr. 65 und darin genannte Rechtsprechung).

Nun gehört der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts im Strafrecht zu den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten. Daraus ist abzuleiten, dass dieser Grundsatz als fester Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu betrachten ist, deren Einhaltung garantiert werden muss.

Durch den Grundsatz der Demokratie erhält ausschließlich das Parlament die Befugnis zu entscheiden, ob, wie und in welchem Umfang die persönliche Freiheit der von ihm repräsentierten Bürger zu beschneiden ist; das ist der wesentliche Inhalt des Gesetzesvorbehalts.

Der absolute Charakter des Gesetzesvorbehalts im Strafrecht stellt eine verfahrensrechtliche und sachliche Garantie dar.

Am verfahrensrechtlichen Element äußert sich der demokratische Charakter der Rechtsordnungen, der wegen der besonderen Beschaffenheit der Sanktion am deutlichsten im Strafrecht zur Geltung kommen muss.

Der sachliche Aspekt des Gesetzesvorbehalts sieht vor, dass die Möglichkeit einer Prüfung der parlamentarischen („Mehrheits-“) Beschlüsse besteht, nicht nur durch das offizielle Instrument der Kontrolle durch die parlamentarischen Minderheiten, sondern auch und vor allem durch die Transparenz der eingebrachten Informationen, der Abläufe der Verarbeitung jener Daten und der Ziele, die durch die strafrechtlichen Beschlüsse des Parlaments umgesetzt werden.

Diese unverzichtbaren Garantien dienen dem Schutz der Freiheit des Einzelnen und binden

die Ausübung jeder Macht an das Gesetz, auch im Hinblick auf die Auswahl der zu ahndenden Tatbestände und der zu verhängenden Sanktionen.

Zu diesen Garantien gehören ferner folgende weitere Grundsätze:

a) der Grundsatz der rückwirkenden Anwendung des milderen Strafgesetzes (Urteil vom 3. Mai 2005 in den verbundenen Rechtssachen C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Rdnr. 68);

b) das Verbot der extensiven Anwendung von Rechtsnormen zum Nachteil des Betroffenen und der Grundsatz, dass die Auslegung nach den Richtlinien im Strafprozess engen Grenzen unterliegt (vgl. in diesem Sinne das Urteil vom 12. Dezember 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-74/95 und C-129/95).

In Anwendung des Gesetzesvorbehalts im Strafrecht hat der Gerichtshof auch jüngst klargestellt (Urteil vom 3. Mai 2005 in den verbundenen Rechtssachen C-387/02, C-391/02 und C-403/02), dass eine Richtlinie für sich allein und 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 verschärfen (Urteile vom 8. Oktober 1987, Rs. 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, Slg. S. 3969, Rdnr. 13, 7. Januar 2004, Rs. C-60/02, X, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rdnr. 61 und darin genannte Rechtsprechung).

Schlussfolgerungen

Im EG-Vertrag besteht die Rechtsgrundlage, um die Mitgliedstaaten zu verpflichten, das Gemeinschaftsrecht im Allgemeinen mit strafrechtlichen Sanktionen zu schützen. Es besteht auch die Rechtsgrundlage, die es ermöglicht, die Art des strafrechtlich zu ahndenden Verhaltens festzulegen und die Tatbestände anzugeben, die als Straftaten zu betrachten sind. Allerdings lässt sich wohl nicht behaupten, dass die Rechtsgrundlage für die Harmonisierung der Straftaten und der strafrechtlichen Sanktionen besteht.

Daraus folgt, dass nach Auffassung des Berichterstatters zu begrüßen ist, dass eine mögliche, wenn auch partielle strafrechtliche Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft bekräftigt wird, sofern deren Voraussetzungen und Tragweite eindeutig festgelegt sind; die Kommission tut gut daran, die anhängigen Vorschläge zurückzuziehen und die bereits erlassenen Rechtsvorschriften erneut vorzulegen, wenn diese im Lichte des Urteils als rechtswidrig zu erachten sind; in jedem Fall ist eine wirksame Einbindung des Europäischen Parlaments in den Entscheidungsprozess in diesem Bereich unerlässlich.